

NOU

Norges offentlige utredninger **2026: 7**

Forsvarlighet, risiko og tillit

Gransking av utenlandsadopsjon til Norge

Norges offentlige utredninger

2026

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. En bærekraftig kommunesektor – Kommunekommisjonens første delutredning <i>Kommunal- og distriktsdepartementet</i>	5. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2026 <i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i>
2. Politikk for nye generasjoner <i>Barne- og familiedepartementet</i>	6. Den nye velferdskommunen <i>Helse- og omsorgsdepartementet</i>
3. Straffeforfølgelsen av Viggo Kristiansen <i>Justis- og beredskapsdepartementet</i>	7. Forsvarlighet, risiko og tillit <i>Barne- og familiedepartementet</i>
4. Kjernekraft i Norge? <i>Energidepartementet</i>	

NOU

Norges offentlige utredninger **2026: 7**

Forsvarlighet, risiko og tillit

Gransking av utenlandsadopsjon til Norge

Utredning fra en kommisjon oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023.
Avgitt til Barne- og familiedepartementet 22. juni 2026.

ISSN 0806-2633 (online)
ISSN 0333-2306 (trykt utg.)

Aksell AS

Til Barne- og familiedepartementet

Granskingsutvalget for utenlandsadopsjoner ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023 for å granske om systemet for utenlandsadopsjoner til Norge har vært forsvarlig. Hovedproblemstillingene utvalget har utredet er om norske myndigheter har hatt god nok kontroll med utenlandsadopsjoner og om det har skjedd ulovligheter ved adopsjoner til Norge. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 22. juni 2026

Camilla Bernt
leder

Rudolf Christoffersen

Ketil Eide

Torunn E. Kvisberg

Anne Balke Staver

Jostein Løvoll
sekretariatsleder

Siri Elisabeth Bernssen

Vilde Fastvold Thorbjørnsen

Forord

Granskingsutvalget for utenlandsadopsjoner ble oppnevnt 20. juni 2023 med et omfattende mandat som reiser store og alvorlige spørsmål med betydning for mange mennesker i Norge og i opprinnelsesland det er adoptert fra. De to overordnede spørsmålene utvalget ble bedt om å besvare, er om det har vært ulovlige eller uetiske forhold i forbindelse med utenlandsadopsjoner til Norge og om systemet for adopsjoner til Norge har vært forvarlig.

Det har vært over 20 000 utenlandsadopsjoner til Norge fra mange ulike land gjennom en periode på over 70 år. Mandatet ber ikke om en gjennomgang og vurdering av hver enkelt av disse 20 000 sakene, men om en gransking på systemnivå. Utredningen gir en samlet fremstilling av hvordan utenlandsadopsjon har vært regulert og hvordan systemet for utenlandsadopsjon har fungert i Norge gjennom om lag 70 år. Videre fremstilles systemer og praksis for utenlandsadopsjon i tolv opprinnelsesland, som totalt 80 prosent av de adopterte til Norge har kommet fra. Utvalget vurderer styrker, svakheter og risiko ved adopsjonssystemet i Norge, og ved systemene i opprinnelsesland Norge har adoptert fra.

Det er viktig for granskingsutvalget å tydeliggjøre forskjellen på beskrivelser av at det har skjedd feil og ulovligheter eller forekommet uetiske forhold, og vurderinger av i hvilken grad det har vært risiko for slike forhold. At det har vært risiko for feil, ulovligheter eller uetiske forhold i et land, i en periode eller med tilknytning til en bestemt samarbeidspartner, betyr ikke nødvendigvis at det er feil ved hver enkelt adopsjon. Det

er heller ingen nødvendig sammenheng mellom spørsmålet om alt har gått lovlig for seg, og om den adopterte har fått et godt liv i Norge. Hver adoptert og deres adoptivfamilie og opprinnelige familie har sin egen unike historie. Utredningen er ikke noen fasit for hver enkelt av disse historiene.

Det er også viktig å presisere at utvalgets mandat ikke ber om en vurdering av om utenlandsadopsjon som ordning er ønskelig. Utredningen gir derfor ikke svar på dette spørsmålet.

Tilgang på kilder, både personer og arkiver, er avgjørende for kvaliteten av utredningen. Utvalget har møtt velvillighet og åpenhet hos adopterte, opprinnelige foreldre, adoptivforeldre, adopsjonsformidlere, tidligere og nåværende ansatte i adopsjonsforvaltning og departement, forskere og andre, også i tilfeller der det kan ha vært krevende å være åpen. Dette er utvalget svært takknemlig for.

Utredningen inneholder beskrivelser av forhold ved adopsjonsprosesser i noen opprinnelsesland som det kan være tøft å lese for dem som er eller har adoptert fra landet. Vi anbefaler adopterte og adoptivfamilier som skal lese utredningen, eller deler av den, å ha noen å snakke med etterpå. Hvis det er behov for å snakke med fagpersoner har Bufetat en rådgivningstjeneste for adoptivfamilier og tilbyr samtalestøtte for alle adopterte over 16 år. Tjenesten kan kontaktes på telefon 466 16 603 eller via eDialog. Se Bufdirs hjemmesider for mer informasjon: <https://www.bufdir.no/adopsjon/>

Innhold

Forord	5	3.5	Merknader om adopsjonsstatistikken i utredningen	50
1 Oppnevning, mandat og arbeid	21	3.6	Gangen i undersøkelsen	51
1.1 Innledning	21	3.6.1	Innspill, referansegruppe og henvendelser til utvalget	52
1.2 Mandat	21	3.6.2	Nettside	52
1.3 Utvalgets og sekretariatets sammensetning	24	3.6.3	Landundersøkelser	52
1.4 Oppstart og frist for granskningen	24	3.6.4	Arkivsøk	53
1.5 Utvalgsmøter	24	3.6.5	Systemnivå og enkeltsaker	56
1.6 Referansegruppe	25	3.6.6	Møter, samtaler og intervjuer	56
1.7 Utvalgets forståelse av mandatet og justeringer i mandatet	25	3.6.7	Mediesøk	58
1.7.1 Avgrensinger i tid	25	3.6.8	Landbesøk	58
1.7.2 Antall opprinnelsesland som skal vurderes og mandatjustering	26	3.6.9	Delrapport	59
1.7.3 Hvilke aktører skal granskes	27	3.6.10	Eksternt oppdrag	59
1.7.4 Granskningen gjelder systemene....	27	3.6.11	Skriftlig foreleggelse av faktum for adopsjonsformidlerne	59
1.7.5 Overordnede politiske og verdimessige spørsmål	27	3.7	Begrensninger	59
1.8 Budsjettrammer for granskningen	28	4	Risikofaktorer ved utenlandsadopsjon	63
1.9 Utvalgets delrapport	28	4.1	Innledning	63
1.10 Involvering av barn	28	4.2	Risikofaktorer	63
1.11 Utviklingen på adopsjonsområdet siden oppnevningen av utvalget	29	4.3	Særskilt merknad om menneskehandel og adopsjon	66
2 Sammendrag	30	5	Rettskilder og noen sentrale rettslige prinsipper	67
2.1 Oversikt	30	5.1	Innledning og avgrensninger	67
2.2 Del 1 Innledning	30	5.2	Rettskilder på adopsjonsfeltet	67
2.3 Del 2 Perspektiver og rammer	31	5.2.1	Innledning	67
2.4 Del 3 Landgranskninger	31	5.2.2	Internasjonale konvensjoner	67
2.5 Del 4 Utvalgets vurderinger av adopsjonssystemet	38	5.2.3	Lov og forskrift	68
3 Metode	43	5.2.4	Rundskriv og andre føringer	70
3.1 Rettslig grunnlag	43	5.3	Særlig om Haagkonvensjonen om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner 1993	71
3.2 Lov om informasjonstilgang	43	5.3.1	Innledning	71
3.3 Utredning av internasjonal rett, norske rettsregler og andre lands rettsregler	44	5.3.2	Bakgrunn for konvensjonen	71
3.4 Metodevalg	44	5.3.3	Konvensjonens innhold	72
3.4.1 Granskninger og undersøkelser i andre mottakerland	44	5.4	Noen sentrale rettslige prinsipper	73
3.4.2 Metodene som er benyttet i denne granskningen	48	5.4.1	Innledning	73
3.4.3 Om tidsperioder som er gransket	48	5.4.2	Barnets beste – det overordnede hensyn	74
		5.4.3	Barnets rett til å bli hørt	75
		5.4.4	Krav til samtykke fra opprinnelige foreldre	77
		5.4.5	Subsidiaritetsprinsippet	79
		5.4.6	Forbudet mot urettmessig vinning	82

5.4.7	Barnets rett til å bevare sin identitet, språk og kultur og å kjenne sitt opphav	84	7.6	InnorAdopt (1981–2025)	111
5.4.8	Særlige rettigheter for barn som er urfolk	84	7.6.1	Innledning	111
6	En historisk oversikt over det norske adopsjonssystemet	85	7.6.2	Organisasjonens bakgrunn og oppstart av formidlingsvirksomhet	112
6.1	Innledning	85	7.6.3	Sentrale organisatoriske trekk	112
6.1.1	Introduksjon til kapitlet	85	7.6.4	Særtrekk ved organiseringen	112
6.2	Utenlandsadopsjoner i praksis	86	7.7	Nasjonale og internasjonale organisasjoner for adopsjonsformidlere	112
6.2.1	Fremveksten av utenlandsadopsjoner og adopsjonsformidlere	86	7.7.1	Innledning	112
6.2.2	Særlig om adopsjon utenom organisasjon	89	7.7.2	EurAdopt	113
6.3	Rettslig regulering av utenlandsadopsjoner	92	7.7.3	Nordic Adoption Council (NAC)...	113
6.4	Om de ulike involverte organene	95	7.7.4	Nasjonalt samarbeid og Norsk adopsjonsråd (NAR)	114
6.5	Kort om den senere utviklingen på adopsjonsfeltet	98	8	Politiske føringer og debatt på adopsjonsfeltet	115
7	Nærmere om adopsjonsformidlerne	100	8.1	Innledning	115
7.1	Innledning	100	8.2	Adopsjon som tema i spørsmål i Stortinget	115
7.2	Fellestrekk ved de fire norske adopsjonsformidlerne	100	8.3	Signaler fra Stortinget ved behandling av lovforslag.	116
7.3	Norsk Koreaforening/ Verdens Barn (1954–2025)	101	8.4	Regjeringsplattformer	117
7.3.1	Innledning	101	8.5	Partiprogram	117
7.3.2	Organisasjonens bakgrunn og oppstart av formidlingsvirksomhet	103	8.6	Opplysninger fra intervjuer med ansatte hos adopsjonsmyndigheten	118
7.3.3	Sentrale organisatoriske trekk	103	8.7	Politisk ledelses engasjement i enkeltsaker	119
7.3.4	Særtrekk ved organiseringen	104	9	Bangladesh	123
7.4	Foreldreforeningen for barn fra Vietnam/ andre land (1973–1986)	104	9.1	Innledning	123
7.4.1	Innledning	104	9.2	Generell informasjon og historikk	123
7.4.2	Organisasjonens bakgrunn og oppstart av formidlingsvirksomhet	105	9.3	Regelverk og adopsjonsprosedyre	124
7.4.3	Sentrale organisatoriske trekk	105	9.4	Gransking i andre mottakerland	127
7.4.4	Særtrekk ved organiseringen	106	9.5	Oversikt over utvalgets landundersøkelser	128
7.5	Adopsjonsopplysning/ Adopsjonsforum (1972–)	106	9.6	Adopsjonene til Norge	128
7.5.1	Innledning	106	9.6.1	Innledning	128
7.5.2	Organisasjonens bakgrunn og oppstart av formidlingsvirksomhet	108	9.6.2	Organiseringen av adopsjonsarbeidet fra Bangladesh	128
7.5.3	Sentrale organisatoriske trekk	108	9.6.3	Gjennomgang av enkeltsaker og særlige merknader knyttet til barnas bakgrunn og identitet	131
7.5.4	Særtrekk ved organiseringen	111	9.7	Muligheten til å få informasjon om biologisk opphav	132
			9.8	Utvalgets vurderinger av samarbeidet med Bangladesh	133
			9.9	Oppsummering	135

10	Brasil	136	11	Chile	161
10.1	Innledning	136	11.1	Innledning og avgrensning	161
10.2	Generell informasjon og historikk	137	11.2	Generell informasjon og historikk	161
10.3	Regelverk og adopsjons-prosedyre	137	11.2.1	Nyere politisk historie	162
10.4	Gransking i andre land og andre kjente forhold	140	11.2.2	Nærmere om rettsvesenet og historisk kontekst	162
10.5	Oversikt over utvalgets landundersøkelser	141	11.3	Utviklingen av adopsjons-regulering og -prosedyrer i Chile	163
10.5.1	Generelt om land-undersøkelsen	141	11.3.1	Søk etter opprinnelse	165
10.5.2	Særlige merknader knyttet til arkivsituasjonen	142	11.4	Undersøkelser av adopsjoner fra Chile	165
10.6	Adopsjoner til Norge	142	11.4.1	Offentlige undersøkelser i Chile	165
10.6.1	Innledning	142	11.5	Undersøkelser i andre mottakerland	169
10.6.2	Oppstarten av adopsjons-formidlingen fra Brasil	143	11.5.1	Danmark	169
10.6.3	Utvalgets vurdering av oppstarten av adopsjons-arbeidet fra Brasil	148	11.5.2	Sverige	170
10.6.4	Klager og kritikkverdige forhold ved InorAdopts virksomhet de første årene	149	11.5.3	Sveits og Nederland	171
10.6.5	Utvalgets vurderinger knyttet til klager og kritikkverdige forhold ved InorAdopts virksomhet de første årene	151	11.6	Oversikt over utvalgets landundersøkelser	171
10.6.6	Det brasilianske systemet for tildeling av barn til adopsjon	152	11.6.1	Redegjørelser fra opprinnelige familier	172
10.6.7	Vurdering av det brasilianske systemet for tildeling av barn til adopsjon	155	11.7	Adopsjoner til Norge fra Chile	173
10.7	Utvalgets samlede vurdering	156	11.7.1	Innledning og nærmere om avgrensning	173
10.7.1	Innledning	156	11.7.2	Oppstarten av adopsjons-formidlingen fra Chile til Norge (1978–1990)	174
10.7.2	Risikofaktorer knyttet til opprinnelige foreldres samtykke	156	11.7.3	Enkeltsaker 1987–1991	179
10.7.3	Forbudet mot vederlag/profitt ved adopsjoner	157	11.7.4	Adopsjonsformidlingen etter diktaturets fall (1990–1999)	181
10.7.4	Særlige merknader om etteradopsjonstiltak, vurdert opp mot profilen til adoptiv-barna fra Brasil	157	11.7.5	Kort om formidlingen etter 1999	189
10.7.5	Subsidiaritetsprinsippet	158	11.7.6	Enkeltsaker 1993–2010	189
10.7.6	Norske myndigheters kontroll og tilsynsvirksomhet	159	11.8	Vurderinger	190
10.7.7	Risikofaktorer knyttet til private organisasjoner som adopsjons-formidlere	159	11.8.1	Var norske myndigheters undersøkelser forsvarlige før de tillot adopsjonsformidling fra Chile?	190
10.7.8	Om muligheten til å få kunnskap om biologisk opphav og retten til statsborgerskap	159	11.8.2	Var norske adopsjons-myndigheters kontroll med formidlingen og enkeltsaker god nok?	194
10.8	Oppsummering	160	11.8.3	Har Adopsjonsforum handlet forsvarlig i forbindelse med formidlingen fra Chile?	196
			11.8.4	Hvilke indikasjoner er det på ulovlige eller uetiske forhold i forbindelse med adopsjoner fra Chile til Norge?	197
			11.9	Oppsummering	200

12	Colombia	201	12.9.5	Utvalgets vurderinger av adoptsjoner gjennom ICBF	244
12.1	Innledning	201	12.10	Oppsummering	244
12.2	Avgrensning	201			
12.3	Generell informasjon	202	13	Costa Rica	248
12.4	Adopsjoner fra Colombia – en oversikt	203	13.1	Innledning	248
12.4.1	Bakgrunnen for utenlandsadoptsjoner fra Colombia	203	13.1.1	Avgrensning	249
12.4.2	De private adopsjons- institusjonene	204	13.2	Generell informasjon og historikk	249
12.5	Oversikt over adopsjons- prosedyren	205	13.3	Oversikt over utvalgets landundersøkelser	250
12.5.1	Rettssystemet i Colombia	205	13.3.1	Redegjørelser fra adopterte og opprinnelig familie	250
12.5.2	Adopsjonsprosessen i det colombianske rettssystemet	205	13.4	Oversikt over adopsjons- prosedyren	252
12.6	Oversikt over utvalgets landundersøkelser	209	13.4.1	Lovregulering	252
12.7	Adopsjonsformidlingen fra Colombia til Norge	210	13.4.2	Det nasjonale barneverns- organet	253
12.7.1	Begynnelsen på den organiserte adoptsjonsformidlingen, 1970–1980	210	13.4.3	Adopsjonsprosessen	253
12.7.2	Flere adopsjoner og økte donasjoner, 1980–1990	214	13.5	Adopsjonsformidling fra Costa Rica til Norge	255
12.7.3	Økt ventetid og avtaler om forhåndsbetaling av adopsjons- donasjoner, 1990–1999	218	13.5.1	Oppstarten av formidlingen fra Costa Rica	255
12.7.4	Haagkonvensjonen ratifiseres i begge land og formidlingen fra de private institusjonene avsluttes, 1999–2006	227	13.5.2	Sentrale forhold fra adopsjons- formidlingen 1978–1992	256
12.8	Samlet vurdering av formidlingen fra de private institusjonene i Colombia	235	13.6	Enkeltsaksgjennomgang	259
12.8.1	Risikofaktorer knyttet til opprinnelige foreldres samtykke	236	13.6.1	Dokumenter fra utlandet	260
12.8.2	Forbudet mot vederlag/profitt ved adopsjoner	237	13.7	Granskinger i andre land og i Costa Rica	260
12.8.3	Subsidiaritetsprinsippet	238	13.8	Utvalgets funn og samlet vurdering	261
12.8.4	Norske myndigheters kontroll- og tilsynsvirksomhet	238	13.8.1	Om adoptertes mulighet til å få kunnskap om opprinnelse	262
12.8.5	Risikofaktorer knyttet til private organisasjoner som adopsjons- formidlere	239	13.9	Oppsummering	262
12.8.6	Om mulighet til kunnskap om biologisk opphav	239	14	Ecuador	263
12.9	Adopsjoner gjennom ICBF	240	14.1	Innledning	263
12.9.1	Innledning	240	14.2	Generell informasjon og historikk	263
12.9.2	Subsidiaritetsprinsippet	240	14.3	Fremveksten av utenlandsadoptsjoner	264
12.9.3	Risikofaktorer knyttet til frigivelse til adopsjon	241	14.4	Adopsjonsprosedyrene	264
12.9.4	Adoptertes mulighet til kunnskap om biologisk opphav	242	14.5	Adopsjoner til Norge	266
			14.6	Stans i adopsjoner etter medieoppslag	267
			14.7	Granskinger i andre land	268
			14.8	Oversikt over utvalgets undersøkelser	268
			14.9	Funn	268
			14.9.1	Samarbeidet med barne- hjemmet Amparo y Hogar	268
			14.9.2	Moncayosaken	270
			14.9.3	Donasjoner til barnehjemmet FANN	279
			14.10	Oppsummering	280

15	Etiopia	281	16.4	Granskinger i andre mottakerland	328
15.1	Innledning	281	16.5	Oversikt over utvalgets landundersøkelser	329
15.2	Generell informasjon og historikk	282	16.6	Adopsjoner til Norge	329
15.3	Utenlandsadopsjoner fra Etiopia – en overordnet oversikt	282	16.6.1	Innledning	329
15.3.1	Utenlandsadopsjoner i praksis	282	16.6.2	Organiseringen av adopsjonsarbeidet	329
15.3.2	Kjent problematikk angående adopsjoner fra Etiopia	283	16.6.3	Konflikten fra 1981 og ulike forhold som ble avdekket	331
15.4	Adopsjonsprosedyren og rettslig regulering	286	16.6.4	Norske myndigheter	338
15.5	Undersøkelser i andre mottakerland	288	16.6.5	Adopsjonsarbeidet 1982–1983	339
15.6	Oversikt over utvalgets landundersøkelser	289	16.7	Utvalgets vurderinger av samarbeidet med Indonesia	339
15.7	Adopsjonsformidlingen fra Etiopia til Norge	290	16.8	Om muligheten for adopterte å finne sitt biologiske opphav	341
15.7.1	Innledning	290	16.9	Oppsummering	341
15.7.2	Adopsjonsarbeidet 1990–2004	291	17	Kina	343
15.7.3	Utvalgets vurdering av adopsjonsarbeidet 1990–2004	299	17.1	Innledning	343
15.7.4	Adopsjonsarbeidet 2004–2015 og tildeling/frigivelse av barn til adopsjon	300	17.2	Generell informasjon og nyere historie	344
15.7.5	Utvalgets vurdering av adopsjonsarbeidet 2004–2015 og tildeling/frigivelse av barn til adopsjon	311	17.2.1	Ettbarnspolitikken (1979–2015) ...	345
15.7.6	Søskenprosjektet	314	17.3	Oversikt over utvalgets landundersøkelser	346
15.7.7	Utvalgets vurdering av søskenprosjektet	319	17.4	Oversikt over adopsjonsprosedyren i Kina	346
15.8	Sammenfatning av funn og samlet vurdering	321	17.4.1	Lovreguleringer	346
15.8.1	Innledning	321	17.4.2	Om adopsjonsprosedyren	348
15.8.2	Risikofaktorer og brudd knyttet til opprinnelige foreldres samtykke	321	17.5	Adopsjonsformidlingen til Norge	351
15.8.3	Forbudet mot vederlag/profitt ved adopsjoner	322	17.5.1	De første tillatelsene – ulike samarbeidspartnere og adopsjonene gjennomføres i Norge	351
15.8.4	Subsidiaritetsprinsippet	322	17.5.2	Norske adopsjonsmyndigheters reise til Kina i desember 1992	354
15.8.5	Norske myndigheters kontroll og tilsynsvirksomhet	322	17.5.3	Adopsjonsstans 1993 for å motvirke «kommersialisering»	355
15.8.6	Risikofaktorer knyttet til private organisasjoner som adopsjonsformidlere	323	17.5.4	Informasjonsutveksling med svenske adopsjonsmyndigheter ...	357
15.8.7	Om mulighet til kunnskap om biologisk opphav	324	17.5.5	Vurderingen av oppstarten i Kina	358
15.9	Oppsummering	325	17.5.6	Adopsjonsformidlingen 1995–2000	359
16	Indonesia	326	17.5.7	Adopsjonsformidlingen på 2000-tallet	361
16.1	Innledning	326	17.5.8	Hunan-saken	364
16.2	Generell informasjon og historikk	326	17.5.9	Andre kjente forhold av betydning for vurderingen av adopsjonsvirksomheten i Kina	371
16.3	Regelverk og adopsjonsprosedyre	327	17.5.10	Avslutningen på adopsjonsformidlingen fra Kina til Norge	373
			17.6	Sammenfatning av funn og samlet vurdering	374

17.6.1	Risikofaktorer knyttet til opprinnelige foreldres samtykke, subsidiaritet og forbudet mot vederlag/profitt ved adopsjoner ...	374	18.6.6	De religiøse institusjonenes arbeid	407
17.6.2	Norske myndigheters kontroll- og tilsynsvirksomhet	374	18.6.7	Norske myndigheters kontroll- og tilsynsvirksomhet	409
17.6.3	Om mulighet til kunnskap om opprinnelse	375	18.6.8	Mulighet til kunnskap om biologisk opphav	410
17.7	Oppsummering	375	18.7	Oppsummering	411
18	Sri Lanka	377	19	Sør-Korea	413
18.1	Innledning og avgrensning	377	19.1	Innledning og avgrensning	413
18.2	Generell informasjon, historikk og rettssystem	378	19.2	Generell informasjon og historikk	413
18.3	Oversikt over utvalgets landundersøkelser	379	19.3	Oversikt over utvalgets landundersøkelser	415
18.3.1	Redegjørelser fra adopterte fra Sri Lanka til Norge	380	19.4	Andre lands granskinger av adopsjoner fra Sør-Korea	416
18.4	Adopsjonsreguleringen i Sri Lanka	381	19.4.1	Den sørkoreanske Truth and Reconciliation Commission	416
18.4.1	Adopsjoner før 1977	382	19.4.2	Undersøkelser gjort i andre mottakerland	418
18.4.2	Adopsjoner etter 1977	382	19.5	Generelt om adopsjoner fra Sør-Korea til andre land	419
18.4.3	Lovendring i 1979	382	19.5.1	Fremveksten og utviklingen av utenlandsadopsjoner i Sør-Korea	419
18.4.4	Forbud mot internasjonale adopsjoner juni 1987–juli 1988	383	19.5.2	Hovedårsakene til utenlandsadopsjonene fra Sør-Korea	422
18.4.5	Lovendring i 1992 og kort om utviklingen i påfølgende år	383	19.5.3	Regelverk om adopsjon i Sør-Korea	423
18.5	Adopsjoner til Norge	384	19.5.4	Sør-Koreas tiltredelse til barnekonvensjonen og Haagkonvensjonen om adopsjoner	425
18.5.1	Om formidling før Adopsjonsforums formidlings-tillatelse i 1978	384	19.5.5	Adopsjonsprosessen for utenlandsadopsjoner i Sør-Korea	426
18.5.2	Første formidlingstillatelse 19. mai 1978	386	19.6	Utviklingen i adopsjons-samarbeidet mellom Norge og Sør-Korea	427
18.5.3	Formidlingen 1979–1985	386	19.6.1	Antall adopsjoner	427
18.5.4	1986–1992: interne uroligheter, adopsjonsstans og donasjoner knyttet til tildelinger	390	19.6.2	Perioden 1954–1969: Stor nød, adopsjoner av barn med blandet opphav og flere aktører	427
18.5.5	1994–2000: Sri Lanka ratifiserer Haagkonvensjonen, adopsjonstallene synker	393	19.6.3	1969–1980: avtale med Holt og rask vekst, før nedtrappingsplan og begrensninger	429
18.5.6	Hovedpunkter fra formidlingen fra 2000 til 2015	394	19.6.4	1980–1988: liberalisering	432
18.5.7	Enkelt saker 1975–2015	400	19.6.5	1988–2012: gradvis færre adopsjoner og Norge som Holts prioriterte samarbeidsland i Europa	434
18.6	Sammenfatning av funn og utvalgets vurderinger	402	19.6.6	2012–2024: sørkoreanske domstoler står for adopsjonsavgjørelsen, og adopsjonstallene synker ytterligere	438
18.6.1	Systemet for «private» adopsjoner	402			
18.6.2	Adopsjonsforum bisto søkere med avslag på forhånds-samtykke	403			
18.6.3	Donasjoner i samband med adopsjoner	403			
18.6.4	Sammenblanding mellom bistand og adopsjoner	405			
18.6.5	Advokatenes rolle	405			

19.7	Vurdering av adopsjonene fra Sør-Korea	439	20.5	Adopsjonsformidlingen 1968–1975	473
19.7.1	Innledning	439	20.5.1	Innledning	473
19.7.2	Mangelfull myndighetskontroll med utenlandsadopsjoner	440	20.5.2	Gruppe 1: Barn hentet til Norge i 1968	473
19.7.3	Lovbestemmelse om domstolsbehandling ble ikke fulgt i praksis (1960- og 1970-årene)	441	20.5.3	Gruppe 2: Barn hentet til Norge i 1971	474
19.7.4	Risikoer ved barns ulike veier til adopsjon	441	20.5.4	Gruppe 3: Adopsjoner formidlet gjennom Foreldreforeningen for barn fra Vietnam	475
19.7.5	Fast praksis for å registrere barn som foreldreløse i famileregisteret	443	20.5.5	Utvalgets vurdering av adopsjonsformidlingen 1968–1975	476
19.7.6	Risiko for adopsjon av bortkomne/savnede barn	447	20.6	Adopsjonsformidlingen 1991–1999	477
19.7.7	Brudd på krav om samtykke fra opprinnelige foreldre eller verge	449	20.6.1	Beskrivelse av adopsjonssamarbeidet med fokus på norske myndigheters kunnskap og vurderinger frem mot avslutningen i 1999	477
19.7.8	Forfalskede, uriktige eller mangelfulle opplysninger i adopsjonssakene	450	20.6.2	Utvalgets vurdering av adopsjonssamarbeidet med fokus på norske myndigheters kunnskap og vurderinger frem til avslutningen i 1999	481
19.8	Nærmere vurderinger av norske myndigheters og Verdens Barns kontroll med adopsjonene	451	20.7	Adopsjonsformidlingen 2016–2021	483
19.8.1	Enkeltadopsjon til Norge gjennomført med bistand fra Koreaforeningen og Holt etter at adoptivforeldrene hadde fått avslag på godkjenning av norske myndigheter	451	20.7.1	Beskrivelse norske myndigheters arbeid med avslaget på formidlingstillatelse og avslutning av adopsjonssamarbeidet i 2021	483
19.8.2	Verdens Barns økonomiske støtte til Holt	452	20.7.2	Utvalgets vurdering av norske myndigheters arbeid med avslaget på formidlingstillatelse og avslutning av adopsjonssamarbeidet i 2021	487
19.8.3	Norske myndigheters og Verdens Barns håndtering av praksisen med å registrere alle adopterte som foreldreløse i det sørkoreanske famileregisteret	458	20.8	Oppsummering	488
19.8.4	Norske myndigheters kontroll og tilsyn	461	21	Merknader om andre opprinnelsesland og funn	490
19.8.5	Norske myndigheters arbeid med enkeltsaker	463	21.1	Innledning	490
19.9	Søk etter informasjon om opprinnelse	466	21.2	Fra landgranskingene	490
19.10	Oppsummering	467	21.2.1	Tre adopsjoner gjennomført i opprinnelseslandet til tross for at de norske søkerne hadde trukket seg lang tid i forveien	490
20	Vietnam	469	21.2.2	Ulovlig registrering av barn som egenfødt	491
20.1	Innledning	469	21.3	Kort om adopsjoner fra Guatemala	492
20.2	Generell informasjon og historikk	469	21.3.1	Innledning	492
20.3	Gransking i andre mottakerland og andre kjente forhold	471	21.3.2	Bekymringsmeldinger fra ambassaden	492
20.4	Oversikt over utvalgets andundersøkelser	472			

21.3.3	Samarbeidende barnehjem	493	24.3.1	Betydningen av hvordan formidlingsarbeidet startet for hvordan det utviklet seg	532
22	Innledning og krav til forsvarlighet	497	24.3.2	Adopsjonsformidlernes bemanning og kompetanse	532
22.1	Innholdet i Del IV	497	24.3.3	Adopsjonsformidlernes oppfatning av egen rolle og oppgaver i adopsjons- prosessene i opprinnelseslandene	534
22.2	Nærmere om krav til forsvarlighet og saksutredning	497	24.3.4	Svakheter ved adopsjonsformidlernes kontroll med arbeid gjort av egne ansatte og av samarbeidspartnere i opprinnelseslandene	535
23	Betydningen av Haagkonvensjonen 1993 for adopsjoner til Norge	499	24.3.5	Ulovlige og uetiske bevisste handlinger og praksis utført av ansatte og andre personer tilknyttet adopsjonsformidlerne	537
23.1	Innledning	499	24.3.6	Forholdet mellom hjelpearbeid, bistand og adopsjoner	539
23.2	Bakgrunn og hovedtrekk i konvensjonen	499	24.3.7	Informasjonsflyt fra formidlerne til norske myndigheter	541
23.2.1	Bakgrunnen for konvensjonen, Haagkonferansen, forarbeider og oppfølging	499	24.4	Vurderinger	543
23.2.2	Hovedtrekkene i konvensjonen	500	24.4.1	Overordnede betraktninger	543
23.3	Haagkonvensjonen artikkel 17 c.	502	24.4.2	Betydningen av at adopsjonsformidlerne er medlemsorganisasjoner for en av partene i adopsjonsprosessene	543
23.3.1	Innledning	502	24.4.3	Betydningen av at adopsjonsformidlerne i stor grad har vært finansiert gjennom inntekter knyttet til adopsjoner	546
23.3.2	Dokumenter fra Haagkonferansen	503	24.5	Overordnet vurdering	547
23.3.3	Haagkonvensjonen artikkel 17 c i Norge	506	25	Norske myndigheters arbeid med formidlingstillatelser og tilsyn med formidlerne	548
23.3.4	Granskingsutvalgets vurderinger	517	25.1	Innledning	548
23.4	Endringer som følge av Haagkonvensjonen	519	25.2	Adopsjonsmyndighetenes bemanning og ressurser	549
23.4.1	Innledning	519	25.3	Behandling av søknader om formidlingstillatelse og om godkjenning av samarbeidspartnere og kontaktpersoner i opprinnelsesland	552
23.4.2	Hvilke perioder og landsamarbeid har vært regulert av Haagkonvensjonen?	520	25.3.1	Generelle krav til adopsjonsmyndighetenes saksbehandling	552
23.4.3	Virkningen på arbeidet med adopsjoner i Norge	520	25.3.2	Oppstarten (1954–1978)	552
23.4.4	Haagkonvensjonens betydning i opprinnelseslandene.	523	25.3.3	Adopsjonsformidling før Haagkonvensjonen trådte i kraft i Norge (1978–1997)	555
23.4.5	Haagkonferansens egen evaluering	524			
23.4.6	Samlet vurdering	524			
24	Vurdering av ordningen med adopsjonsformidlere og av formidlernes virksomhet	526			
24.1	Innledning	526			
24.2	Krav stilt til formidlerne gjennom lovgivning, forskrifter og annen regulering	527			
24.2.1	Oversikt	527			
24.2.2	1953–1999	527			
24.2.3	1999–2017	528			
24.2.4	Adopsjonsloven av 2017	529			
24.3	Utvalgets funn	531			

25.3.4	Adopsjonsformidling etter at Haagkonvensjonen trådte i kraft i Norge (1998–2026)	562	25.9.5	Risiko ved bistandsprosjekter og norske myndigheters tilsyn med dette	594
25.4	Behandling av søknader om fornyelse av formidlingstillatelser	569	25.10	Ivaretagelse av forpliktelsen til å sende oppfølgingsrapporter til opprinnelsesland	595
25.5	Adopsjon fra land i krisetilstand ...	570	25.11	Forholdet mellom politiske føringer og faglige vurderinger	596
25.5.1	Problemstillingen	570	25.12	Oppsummerende vurderinger	597
25.5.2	Anbefalinger fra Haagkonferansen	571	26	Adopsjonsmyndighetenes behandling av saker om forhåndssamtykke til utenlandsadopsjon	600
25.5.3	Norske adopsjonsmyndigheters tilnærming til krig, naturkatastrofer og andre situasjoner som medfører særlig risiko ved adopsjoner	572	26.1	Innledning og avgrensning	600
25.6	Risiko ved økt konkurranse i opprinnelsesland mellom private formidlere	574	26.2	Utvalgets undersøkelser	600
25.7	Generelt tilsynsarbeid	574	26.2.1	Redegjørelser fra adopterte og adoptivfamilier om konsekvenser ved uegnede adopsjonsplaseringer og viktigheten av veiledning	601
25.7.1	Reguleringen av tilsyn	575	26.3	Proessen for forhåndssamtykke i ulike perioder	603
25.7.2	Informasjons- og kontrollreiser, besøk fra opprinnelsesland og annen kommunikasjon med myndigheter i opprinnelsesland ...	578	26.3.1	Innholdet i forhåndssamtykket	607
25.7.3	Dialog med adopsjonsformidlerne	581	26.4	Utviklingen i kravene til adoptivsøkerne og forvaltningspraksis	609
25.7.4	Informasjonsflyt fra og til ambassader i opprinnelsesland	582	26.4.1	Perioden frem til 1953	609
25.7.5	Dialog med andre mottakerland, og med internasjonale organer og organisasjoner	582	26.4.2	1953–1975: fosterhjemsgodkjenning med henblikk på adopsjon	609
25.7.6	Tilsynsarbeid gjennom behandling av enkeltsaker om registrering eller adopsjonsbevilling	584	26.4.3	1976–1986: innskjerping av reglene	611
25.8	Målrettet tilsyn med ulike sider ved adopsjonsformidlernes virksomhet	586	26.4.4	1986–1997: adopsjonsloven av 1986	614
25.8.1	Tematiske tilsyn med adopsjonsformidlerne	586	26.4.5	1998–2001: Haagkovensjonen trådte i kraft i Norge, omorganisering i adopsjonsmyndighetene og nytt rundskriv	615
25.8.2	Når myndighetene blir klar over potensielt problematiske forhold eller slike forhold blir offentlig kjent i Norge eller opprinnelseslandet	587	26.4.6	2002–2013: nye retningslinjer, endringer i klageordningen for forhåndssamtykke og gjennomgang av adopsjonsinstituttet	620
25.9	Kontrollen med økonomiske forholds påvirkning på adopsjonsprosessen	590	26.4.7	2014–2020: utredningsansvaret overført til Bufetat region og ny adopsjonslov	625
25.9.1	Innledning	590	26.4.8	Kort om utviklingen etter 2020	628
25.9.2	Korrupsjon	590	26.5	Utvalgets oppsummering og vurdering av adopsjonsmyndighetenes behandling av saker om forhåndssamtykke i ulike perioder	629
25.9.3	Høye godtgjørelser til kontaktpersoner	591			
25.9.4	Pengebidrag som har koblinger til institusjoner som formidler adopsjoner	592			

27	Adopsjonsmyndighetenes behandling av adopsjons-saken etter at den adopterte kom til Norge – registrerings- og bevillingssaker	632	29	Adoptertes muligheter til innsyn og kunnskap om opprinnelse	663
27.1	Innledning	632	29.1	Innledning	663
27.2	Rettslige utgangspunkt	633	29.2	Den rettslige reguleringen av adoptertes rett til informasjon om opprinnelse	663
27.2.1	Registreringssaker	633	29.2.1	Internasjonale forpliktelser	663
27.2.2	Bevillingssaker	634	29.2.2	Norsk regulering	665
27.2.3	Grunnleggende krav til saksbehandling	636	29.3	Praksis ved innsyn i norske arkiver	667
27.3	Nærmere om adopsjonsmyndig- hetenes praksis	637	29.3.1	Innholdet i norske arkiver	668
27.3.1	Praksis i registreringssaker	637	29.3.2	Om formidlernes rolle i forbindelse med adoptertes søk etter kunnskap om opprinnelse og opphav	669
27.3.2	Praksis i bevillingssaker	637	29.4	Funn fra utvalgets landunder- søkelser	670
27.3.3	Fellestrekk ved behandlingen av registreringssaker og bevillingssaker	639	29.4.1	Utvalgets vurdering av norske adopsjonsmyndigheters praksis for å sikre opplysninger om adoptertes opprinnelse	673
27.4	Utvalgets vurdering	640	29.4.2	Innsyn i arkiver i ulike opprinnel- sesland og andre søkemetoder	673
27.4.1	Registreringssakene	640	29.5	Anbefalinger og tiltak i andre mottakerland	674
27.4.2	Bevillingssakene	640	29.6	Tilbudene som eksisterer i offentlig regi i dag	675
28	Adopsjoner utenom formidlingsorganisasjon	645	29.7	Opprinnelige foreldres rett til innsyn og informasjon	675
28.1	Innledning	645	29.7.1	Innledning	675
28.1.1	Presentasjon og avgrensning	645	29.7.2	Dagens praksis	676
28.1.2	Utvalgets undersøkelser	646	29.7.3	Tilrådninger i lys av utvalgets funn	676
28.1.3	Ulike typetilfeller av uavhengige adopsjoner	647	29.7.4	Særlig om opprinnelige foreldres mulige rett til innsyn som part i bevillingssak	677
28.2	Den rettslige reguleringen av adopsjoner utenom formidlings- organisasjon	648	29.8	Tilrådninger	678
28.2.1	Adopsjoner med forhånds- samtykke – uavhengige adopsjoner	648	30	Etteradopsjon	680
28.2.2	Adopsjoner uten forhånds- samtykke – anerkjennelses- saker m.m.	651	30.1	Innledning og avgrensning	680
28.3	Utvalgets undersøkelser og funn	653	30.1.1	Om etteradopsjon i mandatet	680
28.3.1	Kort om omfanget av uavhengige adopsjoner og anerkjennelses- saker	653	30.1.2	Avgrensning og oppbygging av kapittelet	681
28.3.2	Uavhengige adopsjoner – funn i utvalgets gjennomgang av praksis	653	30.2	Historisk oversikt over etteradopsjonstilbudet – det offentlige og det private	681
28.3.3	Anerkjennelsessaker	657	30.2.1	Tilbudene som har eksistert i offentlig regi	682
28.3.4	Andre enkeltsaker	659	30.2.2	Tilbud og andre initiativ i regi av organisasjoner for adopterte, formidlere og ideelle aktører	682
28.4	Utvalgets vurdering av systemet for adopsjon utenom formidlings- organisasjon	660	30.3	Oversikt over tidligere utredninger, forskning og anbefalinger	685
28.4.1	Uavhengig adopsjon	660			
28.4.2	Anerkjennelsessaker og andre enkeltsaker uten forhånds- samtykke	661			

30.3.1	Offentlige utredninger og utviklingen i kjølvannet av disse	685	31.3	Feil og ulovligheter i enkeltsaker	712
30.3.2	Norske myndigheters kunnskapsgrunnlag om adopsjon, helse og oppvekst	692	31.4	Vurdering av perioden 1954–1978	713
30.3.3	Oppsummering av kilder og tidligere anbefalinger	696	31.4.1	Risikofaktorer i opprinnelsesland i perioden	713
30.4	Innspill fra adopterte og referansegruppen om etteradopsjon	697	31.4.2	Regulering og praksis	713
30.4.1	Intervjuer med unge og mindreårige adopterte	697	31.4.3	Enkeltsaksbehandling	714
30.4.2	Intervjuer med voksne adopterte	697	31.4.4	Etteradopsjonstiltak	715
30.4.3	Innspill fra referansegruppen	698	31.4.5	Utredning av adopsjonsformidling	715
30.5	Nyere utvikling i andre lands etteradopsjonsarbeid i kjølvannet av granskinger	700	31.4.6	Samlet vurdering av perioden 1954–1978	716
30.5.1	Koordinering og styring	700	31.5	Vurdering av perioden 1978–1998	716
30.5.2	Oppfølging av adoptivfamilier	701	31.5.1	Risikofaktorer i opprinnelsesland i perioden	716
30.5.3	Individuell samtalestøtte	701	31.5.2	Organisering, formidlings- tillatelser og godkjenning av kontaktpersoner	717
30.5.4	Likepersonsarbeid	701	31.5.3	Enkeltsaksbehandling	718
30.5.5	Opprinnessøk	701	31.5.4	Tilsyn og kontroll	718
30.5.6	Oppfølging ved avdekking av uetiske, ulovlige eller straffbare forhold	702	31.5.5	Etteradopsjonstiltak	719
30.5.7	Kompetansheving	702	31.5.6	Samlet vurdering av perioden 1978–1998	719
30.6	Utalgets vurdering av tidligere tilbud i Norge og myndighetenes rolle	702	31.6	Vurdering av perioden 1998–2019	720
30.7	De offentlige tilbudene som eksisterer i dag	703	31.6.1	Risikofaktorer i opprinnelsesland i perioden	720
30.8	Utalgets anbefalinger	705	31.6.2	Søknader om formidlingstillatelser, godkjenning av kontaktpersoner og fornying av formidlingstillatelser	720
30.8.1	Likepersonsarbeid	705	31.6.3	Enkeltsaksbehandling	721
30.8.2	Kompetansesenter for adopsjon ..	706	31.6.4	Tilsyn og kontroll	723
30.8.3	Tilbud om kurs eller samtaler ved konflikter eller andre utfordringer	706	31.6.5	Etteradopsjonstiltak	723
30.8.4	Språkkrav til adoptivforeldre og adoptertes rett til språkopplæring	707	31.6.6	Samlet vurdering av perioden 1998–2019	724
30.8.5	Forebygging av og tiltak mot rasisme og diskriminering av utenlandsadopterte	707	31.7	Vurdering av perioden 2019–2026	724
30.8.6	Økt fokus på adoptertes helse	708	31.7.1	Risikofaktorer i opprinnelsesland i perioden	724
30.8.7	Obligatoriske kurs for adoptivforeldre etter adopsjon	709	31.7.2	Søknader om drifts- og formidlingstillatelser, godkjenning av kontaktpersoner og fornying av formidlings- tillatelser	724
30.8.8	Obligatorisk oppfølging	710	31.7.3	Enkeltsaksbehandling	724
31	Utalgets overordnede konklusjoner	711	31.7.4	Etteradopsjonstiltak	725
31.1	Innledning	711	31.7.5	Oppsummerende kommentarer om perioden 2019–2026	726
31.2	Nærmere om vurderingen av forsvarlighet	711	31.8	Overholdelse av grunnleggende prinsipper for adopsjon	726
			31.8.1	Samtykke fra opprinnelige foreldre	726

31.8.2	Subsidiaritetsprinsippet	727	32.7	Tiltak i lys av ulovligheter avdekket i denne granskingen og opprinnelseslands granskinger	734
31.8.3	Forbudet mot urettmessig vinning	727	32.8	Økonomiske og administrative konsekvenser	734
31.8.4	Barnets rett til å bevare sin identitet	728			
31.8.5	Barnets beste	728			
31.9	Konklusjon	729			
32	Tilrådinger	732	Vedlegg		
32.1	Innledning	732	1	Sammendrag for barn	736
32.2	Ordningen med adopsjonsfor- midlere	732	2	Executive Summary	739
32.3	Formidlingstillatelser, tilsyn og kontroll	732	3	Forkortelser i rapporten	754
32.4	Norske myndigheters arbeid med enkeltsaker	733	4	Ord og begreper	755
32.5	Tilrådinger om innsyn og opprinnelsessøk	733	5	Oversikt over sentrale rettskilder	757
32.6	Etteradopsjonstiltak	734	6	Liste over aktører utvalget har hatt møter med	759
			7	Adopsjonsstatistikk	760
			8	Utredning om arbeidsfordeling, styring, tilsyn og kontroll på adopsjonsfeltet	767

Digitale vedlegg:

Vedlegg 8: Utredning om arbeidsfordeling, styring, tilsyn og kontroll på adopsjonsfeltet,
Tarjei Ellingsen Røsvoll

Del I
Innledning

Kapittel 1

Oppnevning, mandat og arbeid

1.1 Innledning

Granskingsutvalget for utenlandsadopsjoner ble oppnevnt i statsråd 20. juni 2023. Arbeidet ble påbegynt i slutten av 2023 og skulle opprinnelig ferdigstilles med en endelig rapport innen utløpet av 2025. I juni 2025 ble fristen utvidet med sju måneder, til 31. juli 2026.

Utvalget leverte én delrapport 22. januar 2025. Temaene som ble behandlet der inngår også i denne hovedrapporten.

1.2 Mandat

Utvalget er gitt følgende mandat:

Bakgrunn Innleiing

Ein adopsjon er inngrepande 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 granskningar av sine adopsjonssystem, og det har blitt avdekkja 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 opphavslan-

det 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 offentleg 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 adoptivfamiljar 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 adoptivsøkjjarar 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 søkjarane 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 landegrensar. 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 komiteanes Joint Statement on Illegal Inter-country 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 foreldre 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 god-

kjenningar 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 adoptivforeldre 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 sørgje 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 teieplikt, 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 granskningar 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.

I brev fra Barne- og familiedepartementet 22. februar 2024 ble det gitt følgende tillegg til mandatet, som svar på en henvendelse fra utvalget om behov for å begrense granskningen til de 12 landene som særlig bes prioritert:¹

Utvalet skal gjennomgå systemet for adopsjon frå flest mogleg land Noreg har samarbeidd med. I den grad det er naudsynt med avgrensingar og prioriteringar, må utvalet grunngje dette, mellom anna med utgangspunkt i vurderingar av risiko i adopsjonssystema i og med dei ulike landa. Føremålet med utvalets arbeid ligg fast.

1.3 Utvalgets og sekretariatets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Camilla Bernt (leder), professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Bergen.
- Rudolf Christoffersen, sambandsstatsadvokat i Eurojust.
- Ketil Eide, professor i sosiologi ved fakultet for helse- og sosialvitenskap, Universitetet i Sørøst-Norge.
- Torunn E. Kvisberg, lagdommer i Eidsivating lagmannsrett.
- Anne Balke Staver, statsviter og forsker ved NIBR, OsloMet – storbyuniversitetet.

Utvalget har vært bistått av et sekretariat hvor tre personer har jobbet på fulltid:

- Jostein Løvoll (sekretariatsleder), jurist, i permisjon fra stilling som assisterende avdelings-sjef hos Sivilombudet.
- Siri Elisabeth Bernssen, jurist med doktorgrad i rettshistorie.
- Vilde Fastvold Thorbjørnsen, sosialantropolog med doktorgrad i medisinsk antropologi.

1.4 Oppstart og frist for granskningen

Etter oppnevnelsen av utvalget tok det noe tid å ansette og etablere sekretariatet. Granskningen hadde oppstart i det første utvalgsmøtet, som ble holdt 18. desember 2023. Utvalgets opprinnelige frist på to år fra oppstart for å levere den endelige rapporten var dermed 18. desember 2025.

I et utvalgsmøte i mars 2025 foretok utvalget en gjennomgang av status for granskningen etter leveringen av utvalgets delrapport i januar 2025, og kom til at det ikke ville være mulig å oppfylle alle bestillingene i mandatet innenfor de tildelte tids- og ressursrammene. Den 2. april 2025 sendte derfor granskingsutvalget en anmodning til Barne- og familiedepartementet om en utvidelse av disse rammene. Den 6. juni 2025 mottok utvalget en bekreftelse fra departementet om at fristen for å levere den endelige rapporten utsettes med syv måneder, til 31. juli 2026.

1.5 Utvalgsmøter

Utvalget har gjennomført tjueto fysiske utvalgsmøter, fordelt på fem endagersmøter, femten todagersmøter og to tredagersmøter. I tillegg har

¹ Se punkt 1.7.2.

utvalget hatt femten digitale møter på rundt tre timer. De to tredagersmøtene har bestått av et kombinert utvalgsmøte og reise til Haag over tre dager i mai 2025, og et tredagers avsluttende møte i april 2026. Totalt har utvalget hatt 48,5 møtedager (en møtedag er regnet som seks timer).

1.6 Referansegruppe

Det fremgår av mandatet at utvalget skulle sette ned en referansegruppe som utvalget skulle benytte seg av i arbeidet sitt.

Utvalget oppnevnte tidlig i 2024 en bredt sammensatt referansegruppe, med representanter fra ulike aktører og ståsteder. Den største gruppen er personer som selv er adoptert, både representanter fra ulike sammenslutninger for adopterte og noen uavhengige. I tillegg har gruppen representanter fra adoptivforeldre, adopsjonsformidlerne og de offentlige etatene som arbeider med adopsjon. Gruppen er oppnevnt i samarbeid med Barne- og familiedepartementet.

De oppnevnte representantene er som følger:

- John Erik Aarsheim
- Sofie C. V. Florez, Rettighetsgruppe for adopterte fra Colombia (RACO)
- Sandra V. Z. Borhaug, UTAD
- Vigdis Eckhardt, Norwegian Korean Rights Group (NKRK)
- Ingrid K. Fevåg (fra oktober 2024)
- Diana P. Fynbo Adopsjon i Endring (AiE)
- Øystein Gudim, Adopsjonsforum
- Finn Olav Haga, Adopsjon Norge
- Daniel G. Hatland (til oktober 2024)
- Young K. Kim, Verdens Barn
- Erlend P. Nordtorp, Bufetat Øst
- Line O. Onshus, InorAdopt
- Priyangika Samanthie, Romantisert Innvandring
- Guro J. Skåre-Jullum, Kinaforeningen
- Kristin U. Steinrem, Bufdir
- Aud Ørnes, RVTS sør
- Kirsten Sandberg, professor ved institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo

Det er holdt tre referansegruppemøter, der utvalget ba referansegruppen om deres innspill på ulike spørsmål:

Det først møtet ble holdt 18. mars 2024 og gjaldt følgende spørsmål knyttet til granskningen og granskingsprosessen:

- Hva tenker du/dere er det aller viktigste å få ut av granskningen?

- Har du/dere noen bekymringer knyttet til granskningen?
- Ser du/dere noen særlige utfordringer knyttet til gjennomføringen av granskings-arbeidet?

Det andre referansegruppemøtet ble holdt 6. februar 2025 og temaet var følgende spørsmål knyttet til utvalgets delrapport:

- Har du dere noen overordnede tilbakemeldinger eller refleksjoner knyttet til delrapporten?
- Har du/dere innspill til granskingsutvalgets arbeidsmetoder så langt? Er det noe du/ dere tenker bør gjøres eller prioriteres annerledes til endelig rapport?
- Har du/dere tanker om utvalgets fremstilling av ulike funn og vurderinger knyttet til landgranskningene av Colombia og Ecuador? (Det er presentasjonen vi ønsker tilbakemeldinger på, ikke innholdet).

Det tredje referansegruppemøtet ble holdt 27. oktober 2025 og gjaldt følgende spørsmål om etteradopsjonstiltak, som skulle besvares med utgangspunkt i Bufdirs rapport om etteradopsjonstiltak fra 2021:

- Er du/dere enige i de tiltakene som Bufdir foreslår/har igangsatt?
- Er det noen av disse du/dere eventuelt vil fremheve som særlig viktige å prioritere fremover?
- Er det noen av tiltakene du/dere anser som mindre hensiktsmessige eller som har fungert dårlig?
- Er det noen tiltak du/dere mener mangler i Bufdirs forslag?

1.7 Utvalgets forståelse av mandatet og justeringer i mandatet

Her redegjøres det for hovedtrekkene i utvalgets forståelse av mandatet og for justeringer i mandatet som er foretatt av Barne- og familiedepartementet. Forståelsen av innholdet i spørsmålene i mandatet er flere steder utdypet der disse spørsmålene behandles i utredningen.

1.7.1 Avgrensinger i tid

Mandatet er ikke avgrenset i tid og omfatter i utgangspunktet granskning av hele perioden hvor det har vært adopsjoner til Norge fra utlandet, helt fra starten av 1950-årene og frem til i dag. Utvalget kan imidlertid gjøre egne vurderinger av hvor omfattende granskningen av enkeltland skal være,

og for flere av de tolv landene utvalget prioriterer, har undersøkelsene blitt avgrenset til, eller særlig konsentrert om, enkelte tidsperioder. Periodene som undersøkes, er blant annet fastsatt ut fra vurderinger av når det har vært mest risiko for ulovligheter og uetiske forhold, samt av omfanget av adopsjoner fra det aktuelle landet i ulike perioder.

1.7.2 Antall opprinnelsesland som skal vurderes og mandatjustering

Utvalgets mandat er svært omfattende. Mandatets beskrivelse av hvilke land som skal undersøkes, lyder slik:

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 [...]: Bangladesh, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Etiopia, Indonesia, Kina, Sri Lanka, Sør-Korea og Vietnam.

I prinsippet omfatter mandatet etter sin ordlyd alle land det har vært adopsjoner fra, inkludert land der det bare har vært adopsjoner til Norge utenom de godkjente formidlingsorganisasjonene.

Videre pålegger mandatet utvalget å gå gjennom et «utvalg» av enkeltsaker fra alle land Norge har «samarbeidet med», for å vurdere om samarbeidet har vært forsvarlig. Land vi har «samarbeidet med», er naturlig å forstå som alle land formidlingsorganisasjonene har formidlet adopsjoner fra. Materialet utvalget har fått fra Bufdir, viser at Norge har hatt 36 slike samarbeidsland siden 1979. Å gå gjennom et utvalg saker fra alle disse landene, og vurdere forsvarligheten av samarbeidet, ville innebåret et svært omfattende arbeid – selv om utvalget kan gjøre egne vurderinger av «hvor omfattende» granskingen knyttet til enkeltland skal være.

I tillegg skal 12 bestemte land nevnt i mandatet granskes enda «grundigere» enn de 36 samarbeidslandene.

På det andre utvalgsmøtet 24.–25. januar 2024 gikk utvalget gjennom oppdraget/mandatet, og drøftet hvordan ressursene granskingen har fått til rådighet, burde prioriteres for å svare på mandatet på best mulig måte. I vurderingen ble det sett hen

til erfaringene fra andre lands granskinger av utenlandsadopsjoner, både med hensyn til tilgjengelige ressurser og antall land som er omfattet av granskingen. Det var særlig nærliggende å sammenligne med Sveriges gransking, da de hadde sammenlignbare personalressurser, men konsentrerte granskingen om sju land og hadde fått opp mot 3,5 år til rådighet (etter flere utvidelser).²

Som følge av gjennomgangen besluttet granskingsutvalget å be departementet om avgrensninger/justeringer i mandatet. I brev til Barne- og familiedepartementet 26. januar 2024 skrev utvalget blant annet:

Det er ressurskrevende å sette seg godt nok inn i adopsjonssystemet i et annet land til at en på en forsvarlig måte kan vurdere et utvalg adopsjonsaker derfra. At granskingen gjelder flere tidsperioder, hvor det kan ha vært ulike regler og systemer i hvert enkelt land, gjør det ekstra krevende. Utvalget er på denne bakgrunn kommet til at det vanskelig vil kunne la seg gjøre å foreta en gjennomgang av et utvalg enkeltsaker fra alle 36 land det har vært adopsjonssamarbeid med. Dette vil legge beslag på så mye ressurser at det vil gå vesentlig utover muligheten for å gjøre en forsvarlig granskning av de 12 landene utvalget er bedt om å prioritere særskilt. En grundig granskning av saker fra 12 land er i seg selv svært ambisiøst når det sammenlignes med andre lands granskinger.

Etter utvalgets syn har vi ikke fått ressurser til å foreta en forsvarlig gjennomgang av et utvalg enkeltsaker fra mer enn de 12 prioriterte landene. Vi anmoder derfor om at mandatet presiseres, slik at granskingen i utgangspunktet kan konsentrere arbeidet sitt om disse 12 landene. Dersom arbeidet vårt på et senere tidspunkt skulle tilsi at det er særlige grunner til å prioritere andre land høyere enn noen av de 12 som er særskilt prioritert i mandatet, så vil vi komme tilbake til dette.

Utvalget presiserer at granskingen likevel vil kunne ha betydning for saker fra alle land, da det skal vurderes om det generelle systemet for adopsjoner til Norge har vært forsvarlig. Videre vil utvalget ved gjennomgang av arkiver og annet materiale i Norge også merke seg eventuell vesentlig informasjon om mangler ved adop-

² Den svenske granskingen besto av en hovedutreder som jobbet deltid og et sekretariat med tre personer som jobbet på fulltid, jf. Adoptionskommissionens nettsted. Det fremgår der at arbeidet også ble støttet av 3 sakkyndige og en gruppe på 10 eksperter. Den svenske granskingsrapporten er nærmere omtalt i punkt 3.4.1.2.

sjoner fra andre land enn de 12 som er særskilt prioritert i mandatet.

På bakgrunn av henvendelsen fra utvalget besluttet departementet i brev 22. februar 2024 å gi det opprinnelige mandatet følgende tillegg:

Utvalet skal gjennomgå systemet for adopsjon fra flest moglege land Noreg har samarbeidd med. I den grad det er naudsynt med avgrensingar og prioriteringar, må utvalet grunnkje dette, mellom anna med utgangspunkt i vurderingar av risiko i adopsjonssystema i og med dei ulike landa. Føremålet med utvalets arbeid ligg fast.

Lest i sammenheng med utvalgets anmodning ga mandatjusteringen etter utvalgets syn større mulighet til å foreta nødvendige prioriteringer og til å kunne svare på de hovedspørsmålene mandatet reiser, på best mulig måte. Utvalget har prioritert de tolv landene som er særskilt nevnt i mandatet, og som omfatter om lag 80 prosent av alle utenlandsadopsjoner til Norge. De ressursene utvalget har hatt til rådighet har ikke gjort det mulig å undersøke eller gjennomgå enkeltsaker fra flere enn de tolv prioriterte landene. Også innenfor disse tolv landene har utvalget måttet prioritere med hensyn til hvilke perioder som er undersøkt og hvor omfattende undersøkelser har vært (se punkt 3.6.3).

1.7.3 Hvilke aktører skal granskes

Slik mandatet er formulert, er det naturlig å anse norske adopsjonsmyndigheter og adopsjonsformidlere som hovedfokus for granskingen. Utvalget skal blant annet greie ut om norske styresmakter har «hatt god nok kontroll», og vurdere hvordan de har håndtert «varsel eller kunnskap om omstende i opphavslanda med behov for oppfølging». Når det gjelder plikter for opphavsland, skal en vurdere om «norske myndigheter» burde «fulgt opp tettere». Utvalget skal også vurdere om norske «myndigheter og adopsjonsforeninger» har hatt «høve og oppmøding» til grundigere oppfølging av pengeoverføringer til opphavsland og mellom aktører i opphavsland.

Flere av problemstillingene som skal undersøkes, er imidlertid formulert på en slik måte at det er vanskelig å avgrense granskingen til norske myndigheter og adopsjonsformidlere. Det overordnede formålet med granskingen er å få svar på om det har vært ulovlige eller uetiske forhold «i samband med» adopsjoner til Norge. En av hovedproblemstillingene er om det har skjedd ulovlighe-

ter «ved» adopsjoner til Norge. En gransking av slike forhold kan ikke foretas utelukkende ut fra en vurdering av hva norske myndigheter har gjort. Også ulovligheter ved adopsjonsprosessen i opprinnelseslandet vil være et ulovlig forhold «i samband med» adopsjonen til Norge.

Det faller dermed innenfor oppdraget å vurdere om det har skjedd ulovlige eller uetiske forhold knyttet til adopsjonsprosessen, uavhengig av om dette har skjedd i opphavslandet eller i Norge, og hvem som har ansvaret. Det ligger imidlertid utenfor utvalgets mandat å vurdere ansvarsforhold for aktører i utlandet. Utvalget skal bare utrede hva som faktisk har skjedd i utlandet, så langt det er mulig innenfor rammene av de ressursene vi har hatt til rådighet.

1.7.4 Granskingen gjelder systemene

Ifølge mandatet skal granskingen foregå på systemnivå. Det skal riktignok gås inn i «et utvalg» av enkeltsaker, men hensikten med dette er å belyse hvordan systemene har fungert. Utvalget skal ikke gi svar på hva som har skjedd i den enkelte adopsjonssak.

At granskingen skjer på systemnivå, innebærer også at det faller utenfor mandatet å vurdere enkeltpersoners skyld og ansvar for eventuelle ulovlige eller uetiske forhold.

1.7.5 Overordnede politiske og verdimessige spørsmål

Utvalget skal undersøke forsvarligheten av systemene for utenlandsadopsjon og vurdere om det har skjedd ulovlige eller uetiske forhold.

Utvalget skal imidlertid ikke vurdere om utenlandsadopsjon sett under ett har vært et gode eller ikke, og om ordningen skal bestå. Dette er overordnede verdimessige og til dels politiske spørsmål, som ikke er en del av oppdraget.

Flere andre verdispørsmål vil også falle utenfor utvalgets arbeid. Ved arbeid med utenlandsadopsjoner kan det oppstå ulike etiske dilemmaer og situasjoner med kryssende hensyn. Mange slike dilemmaer gjelder verdibaserte forhold som det faller utenfor utvalgets mandat å ta stilling til. Utvalget vil for eksempel ikke komme nærmere inn på etiske spørsmål i knyttet til global ulikhet og til at utenlandsadopsjoner til Norge i hovedsak har omfattet barn fra den fattige delen av befolkningen i det globale sør som har blitt adoptert til land i det globale nord. Utvalget vil heller ikke foreta noen vurdering av om det hadde vært bedre og mer

effektivt å hjelpe barn i sine opprinnelsesland fremfor å adoptere dem til Norge.

Også ved vurderingen av det sentrale hensynet i adopsjonssaker – hva som er til det enkelte barnets beste – vil avveiningen mellom ulike kryssende hensyn kunne avhenge av hvordan ulike verdier vektlegges. I hvilken grad vil for eksempel de mulige fordelene barnet får av å vokse opp i en familie i Norge, utligne ulempene ved tap av opprinnelig kultur og språk eller eventuell kontakt med opprinnelig familie? Det faller også utenfor utvalgets oppdrag å gi noen nærmere veiledning om hvordan slike hensyn skal vektes mot hverandre ved vurderingen av barnets beste, utover å beskrive den rettslige reguleringen av hvilke hensyn som er relevante, og eventuelle føringer for hvordan de skal vektes, i nasjonalt og internasjonalt regelverk om adopsjoner og barns rettigheter.

1.8 Budsjettrammer for granskingen

Utvalget ble opprinnelig tildelt et budsjett på totalt 10,5 millioner kroner for hele arbeidet.

Etter å ha gjennomgått oppdraget og vurdert ressursbehovet knyttet til blant annet reiser til opprinnelsesland anmodet utvalget 31. januar 2024 departementet om å øke rammene for å gjøre det mulig å gjennomføre de aktivitetene utvalget mente var nødvendige under granskingen. I brev fra departementet 27. juni 2024 fikk utvalget innvilget en utvidelse av budsjettet med 625 000 kroner. Uten denne budsjettøkningen ville utvalget hatt begrensede muligheter til å reise til opprinnelsesland.

I forbindelse med utvidelsen av utvalgets frist til 31. juli 2025 ble utvalgets budsjett økt med 2,9 millioner kroner.

1.9 Utvalgets delrapport

I januar 2025 leverte utvalget en delrapport med resultater fra granskingen av adopsjoner fra to av de tolv opprinnelseslandene som er særlig prioritert i granskingen, Colombia og Ecuador. Delrapporten ga også en beskrivelse av utvalgets arbeidsmetoder og av arbeidet med granskingen så langt. Et av formålene med delrapporten var at utvalget ønsket å være åpne om arbeidsform og metoder, blant annet for å kunne få tilbakemeldinger som kunne nyttiggjøres i det videre arbeidet.

I delrapporten redegjorde utvalget for arbeidet frem til januar 2025 og ga en særlig redegjørelse for granskingen av adopsjoner fra Colombia og

Ecuador og de funn som så langt var gjort knyttet til disse landene.

I delrapporten var det opplyst at omtalen og vurderingene knyttet til Colombia og Ecuador var foreløpige, og kunne bli justert i den endelige rapporten. Dette ble nærmere presisert slik:

De målrettede undersøkelsene av adopsjoner fra Colombia og Ecuador er riktignok gjennomført, men det kan likevel komme ny relevant informasjon under den videre granskingen. Det videre arbeidet med granskingen av adopsjoner fra andre land og av adopsjonssystemet vil dessuten kunne gi utvalget et bedre grunnlag for å forstå og vurdere adopsjonene fra Colombia og Ecuador. Vurderingene av de to landene vil derfor kunne bli påvirket av helheten.

I samsvar med dette er utvalgets beskrivelse og vurdering av adopsjoner fra Colombia og Ecuador i denne rapportens kapittel 12 og 14 i hovedsak de samme som i delrapporten. De mindre justeringene som er gjort gjelder i all hovedsak Colombia, og har kommet som følge av at utvalget har kommet over eller blitt gjort kjent med nye opplysninger.

1.10 Involvering av barn

Det følger av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonens artikkel 12 at barn har rett til å bli hørt i saker som angår dem, og at deres mening skal tillegges vekt. Selv om antall utenlandsadopsjoner har gått markant ned de siste årene, er det fremdeles mange utenlandsadopterte i Norge som er mindreårige.

Etter dialog med Barneombudet og med utgangspunkt i Bufdirs veileder fra 2021 gjennomførte utvalget en høringsprosess våren 2025. Utvalget mottok i den forbindelse henvendelser fra seks adopterte mellom 15 og 18 år, og gjennomførte samtaler med fem av disse.³

For granskingsutvalgets arbeid har det vært særlig relevant å innhente synspunkter fra barn for de delene av mandatet som gjelder etteradopsjonstiltak. Tema knyttet til dette utgjorde dermed hoveddelen av samtalene.⁴ Utvalget innhentet også innspill til hvordan granskingens funn best kunne formidles til barn og unge adopterte.

³ Se kapittelet om metode, punkt 3.6.6.1.

⁴ Se kapittelet om etteradopsjon, punkt 30.4.1.

1.11 Utviklingen på adopsjonsområdet siden oppnevningen av utvalget

Siden oppnevningen av utvalget i juni 2023 har det skjedd en omfattende utvikling på adopsjonsfeltet i Norge. I mandatet er det opplyst at Norge har et pågående samarbeid med ti adopsjonsland, men i dag er det bare Colombia det foreligger en aktiv tillatelse til å formidle adopsjoner fra. Som følge av dette har to av de tre private adopsjonsformidlerne i Norge lagt ned sin formidlingsvirksomhet i løpet av 2025. Det er kun Adopsjonsforum, som har tillatelse til å formidle adopsjoner fra Colombia, som gjenstår.

Nedgangen i antall landtillatelser siden utvalget ble oppnevnt kom dels som følge av at utløpte tillatelser ikke ble fornyet, og dels som en følge av en samlet revurdering av alle tillatelser. Høsten 2023 ga Barne- og familiedepartementet Bufdir i oppdrag å foreta en gjennomgang av alle formidlingstillatelsene for opprinnelsesland for å sikre rettssikkerheten i adopsjoner til Norge. Bufdir har etter dette trukket tilbake eller avslått fornyelser av formidlingstillatelser for åtte av de landene Norge hadde adopsjonssamarbeid med. Fra juni 2024 var det bare Colombia som fikk videreført en tillatelse som også omfatter nye saker, mens Bulgaria ble videreført for slutføring av en sak som var i prosess.

Alle tilbakekall/avslag på formidlingstillatelser ble påklaget til Barne- og familiedepartementet. Klagene ble ikke gitt oppsettende virkning, så formidlingen måtte stanses i påvente av departementets klagebehandling.

I klagebehandlingen stadfestet departementet de fleste avslagene og tilbaketrekkingene. Avslagene for Taiwan, Ungarn og Peru ble imidlertid omgjort eller opphevet av departementet.⁵ Adop-

sjonsformidlingen fra disse landene kom likevel ikke i gang igjen, i hovedsak fordi adopsjonsformidlerne som hadde disse landtillatelsene, la ned adopsjonsvirksomheten i løpet av 2025.⁶

Parallelt med revurderingen av tillatelser for enkeltland pågikk det en vurdering av om det skulle innføres en generell midlertidig stans i alle utenlandsadopsjoner. I januar 2024 anbefalte Bufdir på eget initiativ at det skulle innføres en slik stans i påvente av utvalgets gransking. Departementet ba Bufdir om ytterligere utredning av noen spørsmål, og Bufdir leverte en oppdatert anbefaling med samme konklusjon 15. april 2024. 19. juni 2024 offentliggjorde Barne- og familiedepartementet at regjeringen ikke ville innføre noen midlertidig stans i utenlandsadopsjoner, men at de ville sette inn risikoreduserende tiltak for å sikre trygge adopsjoner.

Utvalget har fulgt med på utviklingen på feltet, men har ikke fått noen forespørsler fra departementet knyttet til vurderingen av foreløpig stans eller av de enkeltstående formidlingstillatelsene. Utvalget har ikke hatt noen rolle i de løpende vurderingene som er gjort av Bufdir og Barne- og familiedepartementet. Mandatet har heller ikke blitt justert som følge av endringene i landtillatelsene, og oppdraget har stått fast.

Den store reduksjonen i antall land det adopteres fra, og at adopsjonsformidlerne Verdens Barn og InorAdopt i 2025 avviklet adopsjonsvirksomheten, innebar at utvalget måtte sørge for å gjennomføre alle nødvendige arkivsøk mens formidlerne fortsatt hadde et sekretariat som kunne bistå. Arkivsøkene lot seg gjennomføre uten problemer, og med god tilrettelegging fra adopsjonsformidlerne.

⁵ Omgjøringsvedtak 7. november 2024 (Taiwan), 8. oktober 2025 (Ungarn) og 27. november 2025 (Peru), omtalt i Bufdirs årsrapport for 2025 s. 7–8.

⁶ Med aktive tillatelser menes tillatelser som åpner for nye søkere/adopsjoner. For noen av landene uten aktive tillatelser er det gitt tillatelse til å slutføre allerede tildelte adopsjoner.

Kapittel 2

Sammendrag

2.1 Oversikt

I dette kapittelet gis et sammendrag av utvalgets utredning. Det er laget et eget sammendrag for barn, som er vedlegg I

Denne utredningen har fire deler.

Del 1 har tre kapitler. I tillegg til sammendraget her i kapittel 2 er det kapittel 1 om oppnevning, mandat og arbeid og kapittel 3 om metode.

Del 2 inneholder deskriptive kapitler som gir rammer og perspektiver for utredningen. Kapittel 4 handler om risikofaktorer ved utenlandsadopsjon, kapittel 5 om rettskilder og sentrale rettslige prinsipper, kapittel 6 om organisering av adopsjonssystemet før og nå, kapittel 7 om adopsjonsformidlerne og kapittel 8 om sentrale politiske føringer på adopsjonsfeltet.

Del 3 inneholder kapitlene 9–21 som gir en fremstilling av utvalgets gransking av de tolv prioriterte landene i utvalgets mandat i alfabetisk rekkefølge. Dette er landene: Bangladesh (9), Brasil (10), Chile (11), Colombia (12), Costa Rica (13), Ecuador (14), Etiopia (15), Indonesia (16), Kina (17), Sri Lanka (18), Sør-Korea (19) og Vietnam (20). I tillegg gir vi enkelte merknader om funn fra andre opprinnelsesland, og noen enkeltfunn som ikke knyttes til land av hensyn til risiko for identifikasjon av enkeltadopterte og deres familier (21).

Del 4 inneholder utvalgets vurderinger av ulike spesifikke og mer overordnede temaer i utvalgets mandat. I kapittel 22 gis en kort innledning til kapitlene i del 4. I kapittel 23 vurderer utvalget betydningen av Haagkonvensjonen 1993 for adopsjoner til Norge. I kapittel 24 vurderer vi hvordan ordningen med adopsjonsformidlere har fungert. I kapittel 25 vurderer utvalget norske myndigheters arbeid med formidlingstillatelser og tilsyn med formidlerne. I kapittel 26 vurderes adopsjonsmyndighetenes arbeid med søknader om forhåndssamtykke til adopsjon, og i kapittel 27 vurderes myndighetenes arbeid med registrering av adopsjoner og adopsjonsbevillinger. I kapittel 28 behandler utvalget adopsjoner utenom formid-

lingsorganisasjon. Utvalget beskriver adoptertes muligheter for å få innsyn i dokumenter i adopsjonssaken og for å søke etter opprinnelse i kapittel 29. I kapittel 30 vurderer utvalget hvordan behovet for etteradopsjonstiltak har blitt i varetatt.

Kapittel 31 inneholder utvalgets overordnede konklusjoner, mens i kapittel 32 gir utvalget sine tilrådninger for fremtiden.

2.2 Del 1 Innledning

I *kapittel 1* fremstilles utvalgets oppnevning, mandat og arbeid. Kapittelet gjør rede for at mandatet er omfattende og komplekst, og at det har vært nødvendig å gjøre avgrensninger. I mandatet ble utvalget bedt om å «granske adopsjonssystemet knytt til alle opphavsland Noreg har adoptert barn fra» og å gå gjennom «eit utval av saker frå kvart land». I tillegg skulle utvalget «som minimum prioritere ei grundigere gransking av» tolv land, se punkt 1.1. Å granske alle land Norge har hatt adopsjoner fra viste seg tidlig å være urealistisk å gjennomføre på en forsvarlig måte. Derfor ba utvalget Barne- og familiedepartementet om å få begrense landgranskingene til i all hovedsak å omfatte de tolv prioriterte landene i utvalgets mandat. Departementet svarte med å presisere at utvalget skulle «gjennomgå systemet for adopsjon frå flest mogleg land Noreg har samarbeidd med», og at utvalget måtte begrunne sine prioriteringer og avgrensninger «mellom anna med utgangspunkt i vurderingar av risiko i adopsjonssystema i og med dei ulike landa».

I *kapittel 3* redegjøres det for utvalgets metoder. Denne granskingen har fordret bruk av flere ulike, komplementerende metoder, inkludert arkivsøk, intervjuer, landbesøk, gjennomgang av enkeltsaker og nyhets- og litteratursøk i sammenheng med ulike problemstillinger. Utvalget har også mottatt og innhentet innspill fra organisasjoner, enkeltpersoner og utvalgets referansegruppe.

Hoveddelen av utvalgets arbeid har bestått i å kartlegge adopsjonsfeltet, innhente informasjon, og analysere og vurdere de faktiske forholdene.

Utvalget har gjennomført landbesøk til fire opprinnelsesland: Colombia, Chile, Etiopia og Sør-Korea. Utvalget møtte myndigheter, opprinnelige familier, personer tilknyttet adopsjonsformidlerne, forskere og ulike organisasjoner.

Videre har utvalget gjennomgått arkivmateriale fra offentlige og private aktører på adopsjonsfeltet og gjennomført intervjuer med mer enn 80 personer. Blant disse er voksne og mindreårige adopterte, adoptivforeldre, personer tilknyttet adopsjonsformidlere og tidligere og nåværende ansatte ved norske adopsjonsmyndigheter. Utvalget har mottatt innspill gjennom referansegruppen, gjennom henvendelser fra enkeltpersoner og organisasjoner og gjennom møter.

Utvalgets undersøkelser har vært underlagt enkelte praktiske og rettslige begrensninger. Enkelte arkiver har vært ufullstendige, noen relevante personer har ikke vært tilgjengelige for intervju, og utvalget har ikke hatt myndighet til å gjennomføre undersøkelser i utenlandske offentlige arkiver.

2.3 Del 2 Perspektiver og rammer

I *kapittel 4* gir utvalget en oversikt over sentrale risikofaktorer ved utenlandsadopsjon. Disse forholdene har på forskjellige måter og i ulik grad hatt betydning for reguleringen av utenlandsadopsjon i opprinnelseslandene, i internasjonalt regelverk og i norsk lovgivning og praksis. Utvalget tar her opp mangelen på fungerende kontrollmekanismer og andre forhold i opprinnelsesland, økonomiske insentiver for adopsjon, konkurranse om tilgjengelige barn i opprinnelsesland, korrupsjon, krig og krisetilstander i opprinnelsesland, fattigdom, samt kulturelle forhold og undertrykte grupper. Til slutt behandles spørsmålet om menneskehandel ved adopsjon.

Kapittel 5 gir en oversikt over sentrale rettskilder og prinsipper ved utenlandsadopsjon som gjennomgående har betydning for utvalgets vurderinger i både del 3 og del 4. Regulering om mer spesifikke spørsmål og ulike deler av adopsjonsprosessen blir fremstilt i kapitlene der dette er relevant.

I *kapittel 6* redegjør utvalget for den historiske utviklingen av det norske adopsjonssystemet, med særlig vekt på den nasjonale utviklingen i Norge, og på de rettslige og institusjonelle rammene for utenlandsadopsjoner. Kapittelet gir en beskrivelse av hovedtrekkene, og temaene som

behandles i kapittelet, blir nærmere fremstilt og drøftet andre steder i rapporten.

I *kapittel 7* beskriver utvalget organisasjonene som har formidlet adopsjoner til Norge: adopsjonsformidlerne. Det gis en overordnet fremstilling av organisasjonenes opprinnelse og utvikling, med særlig vekt på de organisatoriske forholdene som utvalget mener er sentrale for våre beskrivelser og vurderinger av systemet for utenlandsadopsjoner generelt, og for adopsjoner formidlet via disse organisasjonene spesielt.

Kapittel 8 omhandler ulike typer politiske føringer på adopsjonsfeltet som ikke hører naturlig inn under beskrivelsen av spesifikke regelendringer eller større reformer. Kapittelet tar for seg spørsmål som har vært tatt opp på Stortinget i ulike formater, føringer om adopsjoner i partiprogrammer og regjeringsplattformer, samt informasjon fra utvalgets intervjuer med departementsansatte om hva politisk ledelse har vært mest opptatt av på adopsjonsfeltet. Utvalgets generelle inntrykk er at det har vært forholdsvis bred politisk enighet om at ordningen med utenlandsadopsjoner bør opprettholdes, og at mulighetene for utenlandsadopsjoner skulle bedres. Det har vært politisk enighet om reformer som blant annet skjerpet kravene til rettssikkerhet og kontroll på adopsjonsfeltet som ratifiseringen av Haagkonvensjonen og endringer i adopsjonslovgivningen. Utover den politiske behandlingen av slike reformer har det politiske engasjementet i hovedsak, alle fall frem til rundt 2020, vært rettet mot tiltak for å gjøre det enklere og raskere for adoptivsøkere å adoptere.

2.4 Del 3 Landgranskinger

I denne delen behandles funn fra utvalgets landgranskinger.

I *kapittel 9* fremstilles adopsjonsformidlingen fra *Bangladesh*. Mellom 1973 og 1981 ble det gjennomført 110 adopsjoner til Norge med bistand fra Adopsjonsforum. Dette er utvalgets hovedfunn:

- Situasjonen i Bangladesh var av flere grunner uoversiktlig, og systemet der var ikke egnet til å sikre effektiv kontroll av identiteten til barna og personene som overlot disse til myndighetene eller private barnehjem.
- Opprinnelige mødre fikk i liten grad hjelp eller veiledning i forbindelse med beslutningen om å overlate barnet til et barnehjem, og de har ikke alltid forstått at signeringen av vergemåls-overføringen til barnehjemmet kunne føre til at barnet ble adoptert utenlands.

- Adopsjonene ble gjennomført i Norge, basert på vergemålsoverføringen fra barnehjemmet til adoptivforeldrene og barnets bangladeshiske pass. Norske myndigheter hadde ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om vilkårene i adopsjonsloven og andre prinsipper for internasjonal adopsjon var oppfylt i den enkelte sak
- Norske myndigheter har vært klar over og aksepterte risikoen for uriktige opplysninger om barnas bakgrunn og identitet i frigivelsesdokumentene som lå til grunn for adopsjonsbeslutningen.
- Adopsjonene fra Bangladesh ble gjennomført i en periode da retningslinjene og prinsippene for utenlandsadopsjon var forholdsvis lite utviklet. Dette er forhold som må tas i betraktning når det kommer til graden av kritikk som rettes mot de ansvarlige aktørene. Utvalget mener likevel at norske myndigheter kunne og burde gjort mer inngående undersøkelser av forsvarligheten av adopsjonene og stilt strengere krav til virksomheten.

I *kapittel 10* fremstilles adopsjonsformidlingen fra *Brasil*. Mellom 1990 og 2013 ble det formidlet 471 adopsjoner til Norge gjennom formidlerne InorAdopt, Adopsjonsforum og Verdens Barn. Dette er utvalgets hovedfunn:

- Utvalget har ikke mottatt henvendelser eller avdekket konkrete opplysninger som tilsier at frigivelse og adopsjon av barn som har blitt formidlet til norske søkere gjennom InorAdopt eller de to andre norske formidlerne har skjedd på ulovlig grunnlag.
- I Brasil dekket formidlerne bare mindre administrative kostnader, og det var ikke donasjoner eller andre gebyrer knyttet til selve adopsjonene. Etter utvalgets vurdering reduserer dette risikoen for urettmessig økonomisk vinning i tilknytning til adopsjonsvirksomheten.
- Utvalget antar at ressursituasjonen i det brasilianske barnevernssystemet har medført en viss generell risiko for at ikke alle opprinnelige foreldre har fått tilstrekkelig hjelp og/eller veiledning i forkant av en adopsjon og i noen grad har begrenset undersøkelser av alternative plasseringer for barna nasjonalt.
- Utvalget finner at utredningen norske myndigheter gjorde før oppstarten av adopsjonsvirksomhet fra Brasil ikke var tilstrekkelig til å gjøre en forsvarlig vurdering av adopsjoner fra Brasil, jf. utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 første ledd.
- Utvalget mener at adopsjonsmyndighetene ikke tok tilstrekkelig hensyn til de opplysnin-

gene og advarslene som kom frem i dialogen med utenriktjenesten før oppstarten av adopsjonsvirksomhet fra Brasil.

- Utvalget mener at det er kritikkverdig at norske adopsjonsmyndigheter ikke selv sikret at det lokale sosialkontoret i den kommunen barnet ble bosatt i etter adopsjon til Norge utferdiget oppfølgingsrapportene som brasilianske myndigheter krevde for å gjennomføre adopsjonen (frem til Brasil fikk ny adopsjonslov i 1990).
- Utvalget fremhever at praksisen med å hente barn med høy risiko for traumeproblematikk til Norge i en alder hvor man kan forvente et utviklet språk, uten samtidig å sikre dem mulighet til å uttrykke seg og/eller bearbeide opplevelsene på sitt eget språk, er særlig kritikkverdig.

I *kapittel 11* fremstilles adopsjonsformidlingen fra *Chile*. Mellom 1985 og 2016 ble det formidlet 314 adopsjoner til Norge gjennom Adopsjonsforum. Dette er utvalgets hovedfunn:

- Utvalget mener at norske adopsjonsmyndigheter ikke gjorde grundige nok vurderinger av om det var forsvarlig å gi formidlingstillatelse til adopsjon fra Chile, særlig med tanke på at landet var et militærdiktatur med en betydelig grad av korrupsjon, politisk undertrykkelse og alvorlige brudd på grunnleggende menneskerettigheter.
- Utvalget mener at norske adopsjonsmyndigheters vurderinger av de chilenske adopsjonsreglene før de første tillatelsene (til prøvesaker) ble gitt, var mangelfulle: Norske adopsjonsmyndigheter tillot på dette tidspunktet et system for adopsjoner som ikke fulgte av chilensk adopsjonslovgivning.
- Utvalget mener at norske adopsjonsmyndigheter ikke gjorde en forsvarlig vurdering av rettsikkerheten og de politiske og sosiale forholdene i landet da den generelle tillatelsen til formidling ble gitt, desember 1988. Etter utvalgets syn var det ikke forsvarlig å gi formidlingstillatelse for Chile på det tidspunktet dette ble gitt.
- Utvalget mener at norske adopsjonsmyndigheters løpende kontroll med formidlingen fra Chile hadde vesentlige mangler, særlig i dokumentkontrollen før det ble gitt adopsjonsbevilgning i Norge (frem til 1999). Utvalget vil fremheve at norske myndigheter hadde et særskilt ansvar for å kontrollere dokumentene når de selv ga bevilling.
- Utvalget mener at Adopsjonsforum opptrådte kritikkverdig og utviste dårlig skjønn ved å foreslå eller akseptere flere ordninger med

åpenbare risikoer for ulovlige og/eller irregulære adopsjoner.

- Utvalget mener det er sannsynlig at dommeren i Temuco som Adopsjonsforum samarbeidet med, helt eller delvis delte noen av militærstyrets fordommer mot urfolk og tanken om at adopsjon kunne være en løsning på dette «problemet».
- Utvalget har identifisert én adopsjon til Norge hvor barnet skal ha blitt tatt fra moren ved fødselen med påstand om at det var dødfødt. Saken er fra Temuco.
- Utvalget mener at risikoen for at det har skjedd straffbare handlinger, ulovligheter eller andre feil ved adopsjoner fra Temuco i perioden 1987–1995, er høy. Dette gjelder både brudd på kravet om informert samtykke fra de opprinnelige foreldrene, subsidiaritetsprinsippet og forbudet mot urettmessig økonomisk vinning. Også adopsjoner fra andre deler av landet er forbundet med risiko for feil og ulovligheter, spesielt i perioden frem til 1999.

I *kapittel 12* fremstilles adopsjonsformidlingen fra Colombia. Mellom 1972 og 2025 har Adopsjonsforum formidlet 4096 adopsjoner til Norge. Dette er utvalgets hovedfunn:

- Utvalget mener at Adopsjonsforums samarbeid med flere private institusjoner var innrettet og utviklet seg på en måte som bidro til å gjøre institusjonene økonomisk avhengige av å adoptere bort barn for å få donasjoner. Dette skapte en risiko for at økonomiske hensyn kunne gå på bekostning av hensynet til barnets beste, og ga risiko for brudd på blant annet kravet om informert samtykke, subsidiaritetsprinsippet og forbudet mot urettmessig økonomisk vinning ved adopsjoner.
- Utvalget er kritisk til avtalene om forhåndsbetaling som Adopsjonsforum inngikk med noen av de private institusjonene, og som innebar risiko for at andre hensyn enn barnets beste kunne bli styrende i hver enkelt adopsjon.
- Utvalget er også kritisk til at Adopsjonsforum over lengre tid ikke var helt åpne om disse avtalene overfor norske adopsjonsmyndigheter.
- Utvalget er videre kritisk til hvordan norske adopsjonsmyndigheter i flere tilfeller unnlot å reagere på informasjon de fikk, både om mulighet for feil ved adopsjoner fra Bogotá til Norge i slutten av 1970-årene, og om at donasjoner til private institusjoner i starten av 2000-årene i noen tilfeller ble overført direkte til kontoer i tredjeland, som burde gitt grunn for ytterligere undersøkelser.

- Utvalget mener at risikoen for feil i adopsjoner gjennom ICBF har vært til stede gjennom hele formidlingsperioden, blant annet fordi ICBF ikke har hatt ressurser til å utrede barnets bakgrunn og familiens situasjon tilstrekkelig.
- Utvalget mener at hvordan opprinnelig familie varsles om høring og avgjørelse om frigivelse, må anses som en alvorlig svakhet ved det colombianske adopsjonssystemet.
- Utvalget mener det er kritikkverdig at norske adopsjonsmyndigheter frem til 2017 har vist begrenset interesse for og hatt begrenset kunnskap om saksprosessen i Colombia frem til beslutning om frigivelse og senere adopsjon blir truffet, spesielt i adopsjonssaker som ikke bygger på opprinnelige foreldres samtykke.

I *kapittel 13* fremstilles adopsjonsformidlingen fra *Costa Rica*. Mellom 1975 og 1992 ble det formidlet 101 adopsjoner til Norge gjennom Adopsjonsforum. Dette er utvalgets hovedfunn:

- Utvalget har ikke gjort funn i sine undersøkelser som indikerer at det fantes vesentlige kritikkverdige forhold på systemnivå knyttet til Adopsjonsforums adopsjonsformidling fra landet.
- En betydelig andel av barna som ble adoptert fra Costa Rica til Norge ble adoptert etter en omsorgsovertakelsesprosess. Derfor er det kritikkverdig at norske adopsjonsmyndigheter ikke skaffet seg grundig informasjon om stegene i denne prosessen og det rettslige grunnlaget for den og ikke gjorde en vurdering av forsvarligheten i denne prosessen før de tillot et adopsjonssamarbeid med landet.
- Opplysninger fra ulike kilder indikerer at det kan være en risiko for at holdninger i det costaricanske barnevernet overfor personer fra lavere sosioøkonomiske lag og aleneforsørgerne har medvirket til mangelfulle prosesser.

I *kapittel 14* fremstilles adopsjonsformidlingen fra Ecuador. Mellom 1976 og 2004 ble det formidlet 185 adopsjoner til Norge gjennom Adopsjonsforum. Utvalgets undersøkelser har særlig vært konsentrert rundt den såkalte Moncayosaken, men utvalget har også sett på enkelte andre forhold fra 1980-årene og første halvdel av 1990-årene. Dette er utvalgets hovedfunn:

- Det er en risiko for at det kan foreligge feil i adopsjoner til Norge fra Amparo y Hogar i 1980-årene.
- Da advokat Roberto Moncayo i 1986 ble godkjent som Adopsjonsforums kontaktperson i Ecuador, skulle myndighetene og Adopsjonsfo-

rum ha bedt om en nærmere redegjørelse for hvordan han skulle finne barn som kunne adopteres. At dette ikke ble gjort, var et brudd på adopsjonsmyndighetenes utredningsplikt etter forvaltningsloven.

- Etter at Moncayo ble arrestert, burde norske myndigheter i vesentlig større grad vært opp-tatt av å få klarhet i om det forelå straffbare handlinger som kunne gi grunn til å reversere noen av adopsjonene, og av å påskynde vurderingen av dette i Ecuador.

Det er kritikkverdig at norske myndigheter aksepterte et løsningsforslag som gikk ut på å betale penger for å unngå et krav om å returnere et kidnappet barn. Dette er i strid med de grunnleggende prinsippene om at adopsjoner skal avgjøres ut fra barnets beste, og at ingen skal ha noen utilbørlig økonomisk fortjeneste. Bruddet på disse prinsippene er alvorlig.

I *kapittel 15* fremstilles adopsjonsformidlingen fra *Etiopia*. Mellom 1990 og 2013 ble det formidlet 693 adopsjoner til Norge gjennom Adopsjonsforum. Dette er utvalgets hovedfunn:

- Da adopsjonsarbeidet startet i 1991 var Etiopia et militærdiktatur. Generelt mener utvalget at det er betenkelig at norske myndigheter tillot adopsjonssamarbeid med land med militærdiktatur.
- Mellom 1998 og 2000 pågikk det en krig mellom Etiopia og Eritrea. Utvalget mener det er kritikkverdig at verken Statens ungdoms- og adopsjonskontor eller departementet gjorde undersøkelser eller nærmere vurderinger i forbindelse med dette.
- Utvalget mener at det foreligger en betydelig risiko for at opprinnelige foreldre til barn adoptert til Norge har samtykket til adopsjon uten å ha vært innforstått med det absolutte relasjonsbruddet som en slik beslutning medførte.
- Utvalget er kjent med to tilfeller av *staged abandonment* knyttet til barn som er adoptert til Norge, og mener det er risiko for at dette har skjedd også i flere saker.
- I noen tilfeller har opprinnelige foreldre/slektinger først tatt beslutningen om å adoptere bort barn *etter* at de ble gjort kjent med mulighet til å få økonomisk støtte til eventuelt gjenværende barn/søsken gjennom Adopsjonsforums søskenprosjekt. Dette utgjør en utilbørlig påvirkning av foreldrenes samtykke og er et brudd på grunnleggende adopsjonsrettslige prinsipper.
- Ansatte ved Adopsjonsforums samarbeidsbarnehem Faya (2009–2013) oppga at uten-

landsadopsjon var lagt frem som en «first option» for opprinnelige foreldre som hadde vansker med å ivareta barna sine. En slik praksis er i strid med subsidiaritetsprinsippet.

- Utvalget mener at praksisen med å flytte barn til Adopsjonsforums transitthjem før frigivelsesprosessen var fullført, medførte en risiko for at subsidiaritetsprinsippet ikke ble tilstrekkelig ivaretatt.
- Utvalget mener at den økonomiske kompensasjonen til Adopsjonsforums første utenlandskontakt (1991–2004) samlet sett var av en slik størrelsesorden at den var i strid med prinsippet om utilbørlig økonomisk vinning i barnekonvensjonen 1989 artikkel 21 d og forbudet mot urimelige høye godtgjørelser i Haagkonvensjonen 1993 artikkel 32 tredje ledd.
- Utvalget mener at avtalene om økonomisk støtte som Adopsjonsforum fra 2006 inngikk med private organisasjoner/barnehjem med ansvar for tildeling av barn for adopsjon, var i strid med prinsipper knyttet til økonomiske transaksjoner i adopsjonsarbeid jf. blant annet barnekonvensjonen 1989 artikkel 21 d.
- Utvalget mener at det var kritikkverdig at Adopsjonsforum i flere tilfeller ensidig og på kort varsel trakk fast og betydelig støtte til drift av barnehjem og ulike hjelpeprosjekter.
- Utvalget mener det er kritikkverdig at norske adopsjonsmyndigheter ikke gjorde ytterligere undersøkelser etter informasjonen de mottok på tilsynsreisen i 2003. Dette gjelder både opplysninger om mistanker til en sentral myndighetsperson i Etiopia, og opplysninger om til Adopsjonsforums søskenprosjekt.
- Utvalget mener at norske myndigheter i større grad burde stilt spørsmål ved og undersøkt opplysningene i formidlingssøknadene om at Adopsjonsforum ga økonomisk støtte til barnehjemmene de fikk tildelt barn fra.
- Utvalget mener norske myndigheter ikke gjorde tilstrekkelige undersøkelser og tiltak for å sikre forsvarligheten ved adopsjonene til Norge utover 2010-årene, da det internasjonalt ble avdekket flere uregelmessigheter ved adopsjonsarbeidet i Etiopia.

I *kapittel 16* fremstilles adopsjonsformidlingen fra *Indonesia*. Mellom 1977 og 1983 ble det gjennomført 110 adopsjoner til Norge med bistand fra Adopsjonsforum. Dette er utvalgets hovedfunn:

- I perioden da det ble gjennomført adopsjoner fra Indonesia, var landet et militærdiktatur. Generelt mener utvalget at det er betenkelig at

norske myndigheter tillot adopsjonsformidling fra land med militærdiktatur.

- Det er en risiko for at barn kan ha blitt adoptert til Norge på feil grunnlag eller med uriktig identitet. Opplysningene om mor i frigivelsesdokumentene er ofte mangelfull, og det er sannsynlig at opplysningene ikke alltid er korrekte. Særlig gjelder dette adopsjonene fra klinikken Panca Dharma.
- Prosessen for frigivelse av barna har ikke i tilstrekkelig grad sikret frivillige og informerte samtykker fra opprinnelige foreldre.
- Avtalen som Adopsjonsforums representant inngikk med klinikken Panca Dharma om et visst antall barn i uken og forhåndsbetaling av et fast beløp per barn, medførte en risiko for at andre hensyn enn barnets beste ble styrende i adopsjonsprosessen.
- Norske myndigheter tok noen positive grep etter hvert som situasjonen i Indonesia utviklet seg og opplysninger om arbeidet kom frem. Blant annet var det positivt at de sendte en representant til landet, opprettet kontakt med indonesiske myndigheter og innførte en midlertidig stans. Utvalget mener likevel at myndighetene tidligere burde ha opprettet en direkte kontakt med indonesiske myndigheter.
- Adopsjonene fra Indonesia ble gjennomført i en periode da retningslinjer og prinsipper for utenlandsadopsjon var forholdsvis lite utviklet. Utvalget mener likevel at norske myndigheter kunne og burde gjort mer inngående undersøkelser av muligheten til å gjennomføre forsvarlige adopsjoner og stilt strengere krav til virksomheten.

I *kapittel 17* fremstilles adopsjonsformidlingen fra *Kina*. Mellom 1991 og 2017 ble det formidlet 3030 adopsjoner til Norge gjennom formidlerne Verdens Barn, Adopsjonsforum og InorAdopt. Dette er utvalgets hovedfunn:

- Utvalget er kritisk til at adopsjonsprosessen og landforholdene i Kina var mangelfullt utredet da norske adopsjonsmyndigheter i starten av 1990-årene ga tillatelse til adopsjonsformidling fra landet.
- Utvalget mener at den stadig større etterspørselen fra utlandet etter adopsjon av kinesiske barn, i kombinasjon med de høye donasjonene forbundet med hver adopsjon, medførte gradvis større risiko for feil i adopsjonssakene.
- Utvalget mener at oppsamlingen av risikofaktorer som ble synliggjort gjennom «Hunan-saken» i 2006, tilsier at norske adopsjonsmyndigheter burde stanset adopsjonsformidlingen

fra landet, eller i det minste grundig vurdert en midlertidig stans i formidlingen og innledet dialog med andre mottakerlands sentralmyndigheter om hvilke tiltak man kunne foreslått eller satt som vilkår å fortsette samarbeidet.

- Utvalget mener at det gjennom hele formidlingsperioden var risiko for brudd på forbudet mot vederlag/profitt ved adopsjoner og risiko og for at opprinnelige foreldre ikke frivillig hadde overgitt sine barn. Videre mener utvalget det er risiko for brudd på subsidiaritetsprinsippet, også i perioden etter 2006, da Haagkonvensjonen trådte i kraft i Kina.

I *kapittel 18* fremstilles adopsjonsformidlingen fra *Sri Lanka*. Mellom 1975 og 2015 ble det formidlet 222 adopsjoner til Norge gjennom Adopsjonsforum. Dette er utvalgets hovedfunn:

- Utvalgets arkivfunn viser at Adopsjonsforum fra starten av formidlingsperioden var klar over risikoene ved adopsjoner fra Sri Lanka, men mente at de ville klare å navigere i landskapet på en etisk korrekt måte. Likevel laget de i ulike perioder ordninger med åpenbare risikoer for brudd på grunnleggende adopsjonsrettslige prinsipper.
- Norske adopsjonsmyndigheter har vært restriktive med å tillate uavhengige adopsjoner. Dette generelle punktet ved norsk adopsjonsregulering vurderer utvalget som svært positivt, og når det gjelder Sri Lanka, har dette trolig hatt en stor betydning for å forebygge en rekke ulovlige og uetiske praksiser som er beskrevet i granskinger fra andre mottakerland.
- Korrupsjon var et markant samfunnsproblem på Sri Lanka gjennom hele formidlingsperioden. I en slik kontekst er det særlig viktig å unngå betalinger eller andre ytelser som kan innebære utilbørlig økonomisk eller annen vinning i forbindelse med adopsjoner, utover dekning av faktiske kostnader og rimelig vederlag for utførte tjenester. Det var norske adopsjonsmyndigheter som i 1985 foreslo at adopsjoner fra de religiøse samarbeidsinstitusjonene skulle medfølges av en fast donasjon fra Adopsjonsforum. Adopsjonsforum kan følgelig ikke kritiseres for å ha fulgt denne anbefalingen. Det stiller seg annerledes med Adopsjonsforums donasjoner til sentralmyndigheten og Adopsjonsforums bistandsprosjekt fra 2009 for å øke antall tildelinger til norske søkere.
- Utvalget mener at norske adopsjonsmyndigheter ved flere tilfeller har gjort mangelfulle vurderinger, og at kontrollen med adopsjonsfor-

midlingen fra Sri Lanka til Norge har vært mangelfull. Det er kritikkverdig at norske adopsjonsmyndigheter har unnlatt å følge opp flere varsler om uregelmessigheter i prosessene og unnlatt å stille relevante spørsmål til formidlingsarbeidet og adopsjonsprosessen, eller innhente ytterligere informasjon om landforhold, for eksempel ved etableringen av samarbeid i nye regioner. Dette gjelder særlig ettersom landet befant seg i borgerkrig gjennom store deler av formidlingsperioden.

I *kapittel 19* fremstilles adopsjonsformidlingen fra Sør-Korea. Det ble formidlet 6726 adopsjoner fra Sør-Korea til Norge i perioden 1954–2024. Dette er utvalgets hovedfunn:

- Den sørkoreanske Truth and Reconciliation Commission (TRC) har i sin andre periode med undersøkelser avdekket mange systematiske mangler ved den delen av adopsjonsarbeidet som har foregått i Sør-Korea. Utvalget bygger i stor grad på TRCs arbeid, og viser til de systemsvakheterne som deres rapport avdekker. TRC har i mars 2026 blitt opprettet på nytt for en tredje periode med undersøkelser og har åpnet for å ta imot nye klager over adopsjoner fra utenlandsadopterte og opprinnelige foreldre.
- I Sør-Korea har myndighetskontrollen med utenlandsadopsjoner og de private adopsjonsformidlerne vært svært mangelfull. Særlig gjelder dette perioden fram til 1989. Etter dette har kontrollen blitt gradvis bedre, men også frem til 2012 var kontrollen fortsatt begrenset. Situasjonen ble noe bedre etter reformer i 2012, som blant annet innebar at prosessen med godkjenningen av adopsjonene ble overført til domstolene. Myndighetskontrollen hadde imidlertid fortsatt svakheter, og Haagkonvensjonen ble ikke implementert før i 2025.
- Frem til 1989 har det vært en risiko for at savnede barn, som hadde kommet bort fra foreldrene, kunne bli adoptert til utlandet.
- Kontrollen i Sør-Korea med om det var gitt samtykke fra foreldre eller andre med samtykkekompetanse var svært mangelfull i 1970- og 1980-årene.
- Verdens Barn burde allerede i 1980-årene ha stilt spørsmål ved om det å kanalisere all bistand til Sør-Korea gjennom den sørkoreanske adopsjonsformidleren og velferdsorganisasjonen Holt skapte en risiko for at andre hensyn enn det enkelte barnets beste kunne bli avgjørende ved adopsjoner.

- Utvalget mener det er sannsynlig at den samlede økonomiske støtten til Holt, både fra Verdens barn og fra andre samarbeidspartnere som konkurrerte om tildelinger, har påvirket Hols arbeid med adopsjoner. Det er risiko for at økonomiske hensyn i perioder har gått foran hensynet til det enkelte barns beste.
- Utvalget kan ikke se at norske myndigheter på noe tidspunkt har gjort en totalvurdering av støtten til Holt og av hvordan den har påvirket adopsjonsprosessene. Det er kritikkverdig at dette ikke ble gjort.
- Utvalget mener at det er svært kritikkverdig at norske myndigheter så sent som i slutten av 1990-årene ikke var klar over at også barn med kjente foreldre ble registrert uten kjente foreldre i det sørkoreanske famileregisteret. Manglende tiltak fra norsk side har bidratt til at svært mange adopterte feilaktig har trodd at de var funnet som hittebarn, uten kjente opprinnelige foreldre eller annen slekt.
- Samlet sett skulle norske myndigheter ha sørget for et vesentlig grundigere tilsyn med adopsjonssamarbeidet, særlig i lys av at Sør-Korea gjennom mange år var landet det kom klart flest adopterte fra. Derfor er det særlig kritikkverdig at norske myndigheter ikke hadde tilegnet seg mer kunnskap om adopsjonsprosessen i Sør-Korea og i perioder ser ut til å ha vært i villrede om bakgrunnen til barna som ble adoptert til Norge.
- Utvalget har kommet til at det var særlig kritikkverdig at norske myndigheter helt frem til 2012 hadde som fast praksis for å fatte vedtak om adopsjoner fra Sør-Korea uten å ta selvstendig stilling til om vilkårene for adopsjonen i den norske adopsjonsloven var oppfylt, og uten å innhente dokumentasjon som gjorde det mulig å ta stilling til disse vilkårene.
- I 1978 bisto Koreaforeningen et ektepar med å hente et barn i Sør-Korea til tross for at de hadde fått avslag på søknad om forhåndssamtykke til å adoptere fra utlandet. Koreaforeningen ga bevisst uriktige opplysninger til sørkoreanske myndigheter om at foreldrene var godkjente av norske myndigheter. Utvalget mener foreningens opptreden var særlig kritikkverdig.

I *kapittel 20* fremstilles adopsjonsformidlingen fra Vietnam. Det ble formidlet 228 adopsjoner fra Vietnam i tre perioder. Mellom 1968 og 1975 ble det gjennomført 137 adopsjoner til Norge med bistand fra Komiteen for Sydøst-Asia, (lederen for) Norsk-vietnamesisk forbund og Foreldrefore-

ningen for barn fra Vietnam. Mellom 1991 og 1999 ble det formidlet 80 adopsjoner til Norge gjennom Adopsjonsforum. Mellom 2016 og 2021 ble det formidlet 11 adopsjoner gjennom Adopsjonsforum. Dette er utvalgets hovedfunn:

1968–1975

- Utvalget mener at det var en betydelig risiko for uregelmessigheter og feil ved adopsjonene fra Vietnam i perioden 1968–1975. Blant annet gjelder dette påliteligheten av opplysninger om barnas bakgrunn og identitet og hvorvidt frigivelsesprossene foregikk på riktig måte.
- I 1968–1975 var det en pågående borgerkrig i Vietnam. Utvalget mener generelt at det er kritikkverdig å tillate adopsjoner fra et land i krig, da det er vanskelig å gjøre forsvarlige vurderinger av hva som er til barnets beste. Basert på dagens kunnskap og retningslinjer om adopsjon av barn i krigs- og krisesituasjoner mener utvalget at det er klart at barn fra Vietnam ikke burde ha blitt adoptert i den aktuelle perioden. Men ettersom det internasjonale samarbeidet og retningslinjene rundt internasjonal adopsjon var langt mindre utviklet rundt 1970, mener utvalget at det ikke er grunnlag for en sterk kritikk av norske myndigheter for å ha tillatt formidlingsarbeid under de vilkårene som ble satt for dette.
- Utvalget mener at det fremstår betenkelig at det ble gitt formidlingstillatelse til en gruppe ungdomspolitikere uten særskilt kompetanse på de juridiske og sosialfaglige sidene som var relevant for utenlandsadopsjon.
- I den grad dette var mulig i et land i krig, sikret vilkårene som norske myndigheter oppstilte i formidlingstillatelsen til Komiteen for Sydøst-Asia, at barna var rettmessig frigitt for adopsjon. At vilkårene for både antall barn, informasjon om barna og gjennomførte adopsjonsprosesser ikke ble overholdt, er etter utvalgets syn ikke noe norske myndigheter direkte kan klandres for.
- I 1971 hentet lederen for Norsk-Vietnamesisk forbund ti barn fra Vietnam til Norge uten tillatelse. Han omgikk norske myndigheters eksplisitte forbud mot dette, blant annet ved å skaffe visum til Tyskland. Utvalget finner ingen klanderverdige handlinger eller unnlatelser fra norske myndigheters side i denne situasjonen.
- Utvalget har ikke prioritert en inngående undersøkelse av adopsjonene som ble formidlet av Foreldreforeningen for barn fra Vietnam

mellom 1973 og 1975. Utvalget mener likevel at det på generelt grunnlag er betenkelig at norske myndigheter våren 1975 tillot foreldreforeningen å hente flere titalls barn fra Vietnam før adopsjonsprosessen var fullført i opprinnelseslandet.

1991–1999

- Utvalget mener at det er kritikkverdig at norske myndigheter ikke i større grad forsikret seg om Adopsjonsforums mulighet til å sikre lovlige og forsvarlige adopsjoner før det ble gitt tillatelse til å gjennomføre fem «prøvesaker» fra Vietnam i 1990.
- Utvalget mener det er kritikkverdig at norske myndigheter tillot adopsjoner fra Vietnam når landets myndigheter selv pekte på manglende lovverk, systemer og spesialiserte organer.
- Det er kritikkverdig at formidlingstillatelsen for Vietnam ikke ble trukket tilbake, eller at det ikke ble innført en midlertidig stans, da norske myndigheter i midten av 1990-årene ble gjort oppmerksom på usikkerhetsmomenter ved de økonomiske transaksjonene i Vietnam.
- Høy grad av korrupsjon og «kjøp og salg» av barn til *private adopsjoner* var en kjent problemstilling i Vietnam. Utvalget mener det er risiko for at også barn adoptert via barnehjem og formidlerorganisasjoner kunne være del av slike transaksjoner, men har ikke funnet opplysninger om konkrete saker som gjelder adopsjoner til Norge.
- Utvalget mener også at forholdene som ble avdekket på tilsynsreisen i 1998, blant annet korrupsjon, maktkamp mellom ulike ministerier og opplysninger om «kjøp og salg» av barn var så alvorlige at norske adopsjonsmyndigheter burde ha trukket tilbake formidlingstillatelsen. Utvalget finner det særlig kritikkverdig at norske myndigheter fortsatte å tillate adopsjoner til Norge frem til sommeren 1999, til tross for svært problematiske forhold i Vietnam.

2016–2021

- I perioden frem til 2021 endret Bufdirs praksis og rolleforståelse seg. Blant annet brukte de mer ressurser enn tidligere på behandling av formidlingstillatelser, og foretok i større grad selvstendige undersøkelser knyttet til adopsjonsregelverk og -praksis i Vietnam. Etter utvalgets syn bedret dette grunnlaget for å vurdere forsvarligheten av adopsjonsarbeidet.

I *kapittel 21* beskrives to enkeltsaker fra 1980-årene med kritikkverdige forhold der vi av hensyn til personvernet ikke oppgir opprinnelseslandet. Videre gis det en kort redegjørelse for enkelte forhold knyttet til adopsjoner fra Guatemala.

Den første enkeltsaken gjelder et tilfelle der en adopsjon ble gjennomført til tross for at den norske adopsjonsformidleren mente at det ikke ville være til barnets beste. Den andre gjelder en sak der et norsk ektepar, etter å ha fått råd om hvordan de kunne adoptere i det landet der de var midlertidig bosatt, hadde registrert et barn som sitt eget og tatt det med seg til Norge. Da norske myndigheter fulgte opp saken, kontaktet de ikke opprinnelseslandets myndigheter for å undersøke saken og barnets bakgrunn nærmere.

Videre gis det i punkt 21.3 en kort beskrivelse av enkelte forhold ved adopsjoner fra Guatemala.

2.5 Del 4 Utvalgets vurderinger av adopsjonssystemet

I denne delen fremstilles og drøftes utvalgets vurderinger av adopsjonssystemet. Vurderingene i denne delen bygger på funn fra landgranskingene og utvalgets undersøkelser av regelverk, systemer og praksis på et mer generelt plan. Sentrale metoder i denne delen av granskingen er juridisk metode, arkivstudier og intervjuer. Her behandler vi både dokumenter av mer generell karakter, som instruksjer og formidlingstillatelser, og dokumenter fra enkeltadopsjoner.

Kapittel 22 er en innledning til utvalgets vurderinger i del 4, som beskriver enkelte overordnede utgangspunkt for vurderingene, herunder særlig forsvarlighet.

I *kapittel 23* behandles spørsmålet i mandatet om «korleis ratifiseringa av Haagkonvensjonen 1993 førte til endringar i regelverk og praksis for adopsjonar til Noreg». Kapittelet har tre hovedpunkt. I det første redegjøres det for konvensjonens bakgrunn og hovedtrekk i denne. I det neste hovedpunktet redegjøres det for og drøftes hvordan norske myndigheter har forholdt seg til Haagkonvensjonens artikkel 17 bokstav c. Denne bestemmelsen fastsetter at et vedtak i opprinnelsesstaten om at et barn skal overlates til adoptivsøkerne, bare kan fattes dersom sentralmyndighetene i begge stater samtykker til at adopsjonen kan fortsette. Norske myndigheters oppfatning var frem til 2021 at kontrollen fra norsk side var begrenset til å vurdere om det tildelte barnet samsvarte med adoptivsøkernes forhåndssamtykke. Ansvar for denne kontrollen ble delegert til

adopsjonsformidlerne. Utvalget mener norske myndigheters tidligere fortolkning var feil, og at kontrollen også omfattet et ansvar for å vurdere prosessen i opprinnelseslandet, om frigivelse av barnet for adopsjon. Norske myndigheters fortolkning av konvensjonen har etter utvalgets vurdering ledet til at vesentlige svakheter ved dokumentasjon av frigivelsesprosessene i enkeltadopsjoner ikke har blitt fanget opp.

I det tredje punktet i kapittelet vurderes det hvilke endringer Haagkonvensjonen har medført for adopsjonsformidlingen til Norge. Det gis først en oversikt over om og i så fall når de tolv prioriterte opprinnelseslandene i utvalgets mandat har ratifisert Haagkonvensjonen. Det neste spørsmålet er hvilken betydning Haagkonvensjonen fikk for regulering og praksis i Norge. Norske myndigheter la til grunn at bare mindre endringer var nødvendig for å oppfylle konvensjonens krav. Dette innebar blant annet at det ved ratifikasjonen ikke ble gjort noen endringer med hensyn til behandling av enkeltadopsjoner, jf. blant annet spørsmålet om artikkel 17 bokstav c. Videre gjorde norske myndigheter ingen vesentlige endringer i hvilke tiltak som er tilgjengelig for adopterte og deres familier etter adopsjon (etteradopsjonstiltak).

Imidlertid la norske myndigheter ved ratifikasjonen av konvensjonen til grunn en anbefaling fra Haagkonferansen om at mottakerland som hadde ratifisert konvensjonen bare skulle formidle adopsjoner fra land der prosessene var i samsvar med de grunnleggende prinsippene i konvensjonen. Dette fikk betydning for behandlingen av søknader om formidlingstillatelser fra nye land. Haagkonvensjonen har videre, etter utvalgets vurdering, hatt betydning for innstrammingene både i behandlingen av enkeltsaker og søknader om formidlingstillatelse de siste fem årene.

Videre i kapittelet drøftes det hvilken betydning Haagkonvensjonen har fått i de ulike opprinnelseslandene, og dernest Haagkonferansens egen evaluering av konvensjonens betydning.

Til slutt gir utvalget sin samlede vurdering av konvensjonens betydning. Utvalget mener at Haagkonvensjonen har bidratt til en strengere kontroll med utenlandsadopsjoner, både i Norge og i aktuelle opprinnelsesland. For Norges vedkommende førte holdningen om at norsk rett og praksis var i samsvar med konvensjonens krav, imidlertid til at reformene i det norske adopsjonsarbeidet som fulgte av konvensjonen, ble forsinket og kom i flere etapper. Frem til 2021 fikk konvensjonen en begrenset betydning for Norges kontroll med vilkårene på barnets side i enkeltsaker,

som ble tilnærmet fullt ut overlatt til opprinnelseslandet.

I *kapittel 24* vurderer utvalget ordningen med adopsjonsformidlerne og adopsjonsformidlernes virksomhet. Utvalgets overordnede vurdering er at det har vært og er vesentlige svakheter ved ordningen med adopsjonsformidlere i Norge. Det er på den ene siden positivt at formidlerorganisasjonene har bestått av medlemmer, ansatte og styre-medlemmer med personlig engasjement på feltet og ikke er kommersielt motiverte foretak. På den andre siden medfører den personlige tilknytningen til adopsjon risiko for at strategiske valg, avgjørelser og vurderinger påvirkes bevisst eller ubevisst på uheldige måter.

Utvalget mener at norske myndigheter burde ha sørget for mer inngående kontroll og tilsyn med formidlernes organisering og arbeid. Videre burde ansvaret for å utstede samtykker etter artikkel 17 bokstav c i Haagkonvensjonen ha vært lagt til sentralmyndigheten og ikke delegert til adopsjonsformidlerne. At norske myndigheter overtok ansvaret for denne vurderingen i 2025, var et viktig grep for å styrke rettssikkerheten i adopsjonsprosesser.

Utvalget mener videre at adopsjonsformidlerne ikke burde ha mesteparten av finansieringen sin fra foreldreinnbetalinger ved enkeltadopsjoner, men burde ha en høy andel av offentlig finansiering.

Kapittel 25 behandler spørsmål om norske myndigheters behandling av søknader om formidlingstillatelser og fornyelse av slike, samt godkjenning av kontaktpersoner. Videre behandles spørsmål om adopsjonsmyndighetenes tilsyn med adopsjonsformidlerne. Granskingen har avdekket at det var vesentlige svakheter i myndighetenes arbeid med formidlingstillatelser og godkjenning av kontaktpersoner før Haagkonvensjonen trådte i kraft. Behandlingen av formidlingstillatelser til nye land ser ut til å ha blitt vesentlig mer grundig, og kriteriene for å innvilge tillatelsene strengere, etter Haagkonvensjonen. Når det gjelder fornying av tillatelser for eksisterende samarbeidsland, ser Haagkonvensjonen ut til å ha hatt vesentlig mindre effekt, frem til cirka 2019.

Tilsynet med formidlerne og adopsjonsformidlingen fra ulike opprinnelsesland har hatt klare svakheter. Dette gjelder for det første kontrollen med økonomiske forhold ved adopsjonsformidling. Utvalget mener at norske myndigheter i for liten grad utredet risikofaktorer knyttet til økonomiske forhold ved adopsjonsformidlingen, som høye godtgjørelser til kontaktpersoner, og lot være å stille vilkår i formidlingstillatelser om stør-

relsen på godtgjørelser. Videre var tilsynet med bistandsarbeid svært mangelfullt. Kontrollen var i hovedsak innrettet mot å undersøke at formidlerne i Norge hadde separate regnskaper for bistand og adopsjonsformidling, og man overså det helt avgjørende spørsmålet om hvordan koblingen mellom bistand og adopsjonsformidling fremsto for samarbeidspartnere i opprinnelsesland.

Det var videre klare svakheter når det gjelder kontrollreiser til opprinnelsesland. Dels var det særlig etter 2000 få reiser sammenlignet med antall opprinnelsesland det ble formidlet adopsjoner fra, og gjennom store deler av perioden med adopsjonsformidling til Norge ser en del av reiseene ut til å ha hatt mer preg av informasjonsreiser enn kontrollreiser. En annen svakhet ved norske myndigheters tilsyn med formidlingen er at norsk utenrikssteneste ikke har fylt den funksjonen som har vært forutsatt av norske myndigheter som en kilde til informasjon om forhold av betydning for adopsjonsformidling.

Utvalget ser også at det har vært et klart misforhold mellom adopsjonsmyndighetenes personellmessige og økonomiske ressurser og de oppgavene de skulle utføre.

Til tross for at behandling av enkeltsaker om forhåndssamtykke, registrering av adopsjon og adopsjonsbevilling siden 1987 har ligget hos det samme organet som har behandlet søknader om formidlingstillatelse, godkjenning av kontaktpersoner mv. og som har ført tilsyn med adopsjonsformidlingen, har man ikke hatt systemer for erfaringsdeling fra behandling av enkeltsaker til adopsjonsmyndighetenes arbeid med formidlingstillatelser og tilsyn. Dette har ført til at vesentlige svakheter ikke har vært utredet og hensyntatt.

I *kapittel 26* blir det redegjort for norske adopsjonsmyndigheters behandling av saker om forhåndssamtykke til adopsjon. Utvalget beskriver utviklingen i regelverk og praksis og gir sin vurdering av dette. Det pekes på at kjente svakheter, som vedvarende kvalitetsforskjeller i kommunenes utredninger av adoptivsøkerne, ikke ble rettet opp før i 2015. Det samme gjelder mangelen på obligatoriske adopsjonsforberedende kurs.

Kapittel 27 gir utvalget en beskrivelse og vurdering av norske myndigheters behandling av adopsjonssaken etter at barnet er overlatt til adoptivforeldrene og har kommet til Norge.

Norske myndigheters oppgaver på dette stadiet har etter den norske adopsjonsloven vært avhengig av om adopsjonen har blitt gjennomført i opprinnelseslandet eller i Norge. I de fleste opprinnelseslandene var det slik at barna ble adoptert

der før de kom til Norge. I slike tilfeller besto behandlingen av saken i Norge av å ta stilling til om adopsjonen skulle anerkjennes og registreres i Norge (registreringssaker). I noen opprinnelsesland ble imidlertid barna bare frigitt til adopsjon til norske adoptivsøkere, mens selve adopsjonen ble gjennomført i Norge ved at norske myndigheter ga adopsjonsbevilling (bevillingssaker).

Etter langvarig praksis har registreringssaker og bevillingssaker blitt behandlet på tilnærmet lik måte i Norge. Behandlingen har i hovedsak bestått i å sjekke at rette myndighet eller organ i opprinnelseslandet har fattet en endelig avgjørelse om henholdsvis adopsjon (registreringssak) eller frigivelse til adopsjon (bevillingssak). Utvalget har kommet til at denne praksisen har vært feil når det gjelder bevillingssaker.

En adopsjonsbevilling er det endelige vedtaket i en adopsjonssak. Selv om vedtaket kan og bør bygge på saksutredning foretatt på tidligere trinn i adopsjonsprosessen, har norske myndigheter hatt en plikt til å ta selvstendig stilling til vilkårene for adopsjon i den norske adopsjonsloven på vedtakstidspunktet. Behandlingen av bevillingssaker har derfor etter utvalgets syn vært i strid med kravene i den norske adopsjonsloven og forvaltningsloven.

I *kapittel 28* blir det redegjort for adopsjoner utenom adopsjonsformidler. Dette omfatter både adopsjoner med forhåndssamtykke (uavhengige adopsjoner) og adopsjoner der forhåndssamtykke fra norske myndigheter ikke har vært nødvendig (anerkjennelsessaker). I tillegg omtales noen saker der adoptivsøkere på egenhånd har gjennomført adopsjonsprosesser eller lignende omsorgsovertakelser i strid med norsk lov. Utvalget beskriver utviklingen i regelverk og praksis og kommer med sin vurdering av dette.

Kapittel 29 handler om utenlandsadoptertes rettigheter og muligheter til å få kunnskap om egen adopsjonsprosess, om bakgrunnen for den og om sitt opphav. Det gis en gjennomgang av regelverket for adoptertes rett til informasjon og innsyn, herunder regler om anonyme adopsjoner og adoptivforeldres plikt til å dele opplysninger om adopsjonen med barnet. Videre beskrives forvaltningspraksis ved innsyn i norske adopsjonsarkiver samt eksisterende offentlig bistand til opprinnelsessøk. Kapitlet inneholder også en oppsummering av sentrale funn fra de tolv landene utvalget har undersøkt, når det gjelder adoptertes mulighet til å få kunnskap om sin egen opprinnelse. Spørsmålet om opprinnelige familiers rett til informasjon om den adopterte drøftes også. Avslutningsvis gir utvalget sine tilrådinger om hvilken bistand som bør være tilgjengelig for adopterte.

I *kapittel 30* vurderer utvalget spørsmål om etteradopsjonstiltak i perioden med adopsjonsformidling til Norge. Termen etteradopsjon omfatter hjelp og støtte som gis til adopterte og adoptivfamilier etter gjennomført adopsjon. I kapitlet redegjør utvalget for og vurderer etteradopsjonstilbudet i ulike perioder. Utvalget stiller seg kritisk til at det ikke ble gjort noen utredning og styrking av etteradopsjonstilbudet i forbindelse med ratifikasjon av Haagkonvensjonen. Utvalget mener at tilbudet som ble innført av Bufdir i 2023, medførte en vesentlig styrking, men at det fortsatt er svakheter. Utvalget gir i kapitlet også en rekke tilrådinger om tiltak som bør innføres.

Kapittel 31 har utvalgets overordnede konklusjoner. Utvalget vurderer risikofaktorer, samt forsvarligheten av ulike deler av adopsjonssystemet i forskjellige perioder og i hvordan grunnleggende adopsjonsrettslige prinsipper har blitt ivaretatt. Utvalgets overordnede vurdering er at det har vært klare mangler ved adopsjonssystemet i Norge gjennom hele formidlingsperioden frem til utvalget begynte sitt arbeid. Utvalget mener imidlertid at forsvarligheten på flere punkt har blitt styrket over tid.

Det har, etter utvalgets vurdering, hatt avgjørende betydning for den kontrollen som har blitt ført med utenlandsadopsjoner, at norske adopsjonsmyndigheter helt frem til de aller siste årene i liten grad har ment at de har et ansvar for kontroll med den delen av adopsjonsprosessen som skjer i opprinnelseslandet, utover å forsikre seg om at adopsjonene formelt sett lot seg gjennomføre på en gyldig måte. Behandlingen av enkelt saker om adopsjon, både bevillings- og registreringssaker, var mangelfull frem til Bufdir endret sin forståelse av kontrollen som skulle gjennomføres som ledd i samtykket som skal gis etter Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c og i 2022 instruerte formidlerne om at de også hadde et ansvar for å vurdere frigivelsesprosessen. Kontrollen ble ytterligere styrket da Bufdir overtok oppgaven med samtykkene etter artikkel 17 bokstav c fra 2025.

Frigivelsesprosess og adopsjonssystem i opprinnelseslandene ble ikke tilstrekkelig grundig vurdert ved behandlingen av formidlingstillatelser før Haagkonvensjonen trådte i kraft, i 1998. Når det gjelder formidlingstillatelser fra nye land ser utvalget en klar forbedring ved saksutredning og vurderinger etter at Haagkonvensjonen trådte i kraft. Men når det gjelder fornyelse av formidlingstillatelser, mener utvalget at vurderingene i flere tilfeller ikke har vært forsvarlige, og at en tydelig forbedring først skjedde fra cirka 2019.

Utvalget mener at ressursituasjonen, særlig fra da Statens Adopsjonskontor ble opprettet i 1987, begrenset muligheten til å føre tilstrekkelig grundig tilsyn med frigivelsesprosesser og andre forhold i opprinnelsesland. Ressursituasjonen ble ikke noe vesentlig bedre utover i 2000-årene og var tilpasset datidens syn om at norske myndigheter i begrenset grad hadde et ansvar for å kontrollere den delen av adopsjonsprosessen som skjedde i opprinnelseslandet.

Når det gjelder behandling av saker om forhåndssamtykke, var det lenge svakheter ved utredningen av adoptivsøkere, herunder mangel på forskriftsfestede krav (til 2015) og på tilstrekkelige skriftlige veiledninger for skjønnsutøvelsen. Videre var det en svakhet at utredningen av søkere frem til 2015 var lagt til søkernes hjemkommune, og ikke til en spesialisert enhet. Utvalget stiller seg også kritisk til at det ikke var obligatoriske adopsjonsforberedende kurs før 2015. Når det gjelder etteradopsjonstiltak, har det vært en vesentlig utvikling i perioden med adopsjonsformidling til Norge, fra bare tilbud i regi av adopsjonsformidlerne til gradvis mer offentlig involvering og finansiering. Utvalget stiller seg kritisk til norske myndigheters generelle holdning helt til det siste tiåret om at adoptivfamilier ikke skulle skilles ut som noen spesiell gruppe, men i stedet ivaretas gjennom det generelle offentlige service tilbudet. Dette kan ha medført at adopterte og adoptivforeldre ikke har fått den hjelpen de har hatt behov for.

Utvalget mener at norske myndigheter og adopsjonsformidlere klart har undervurdert risikofaktorene ved utenlandsadopsjoner og har hatt for liten kontroll. Systemet for utenlandsadopsjoner har heller ikke vært egnet eller blitt tildelt de nødvendige ressursene til å ha forsvarlig kontroll med risikofaktorene i alle de ulike samarbeidslandene.

I *kapittel 32* gir utvalget sine tilrådinger. Her er en oppsummering av tilrådingene:

Dersom norske myndigheter viderefører ordningen med private adopsjonsformidlere som sentrale aktører ved adopsjonsformidling, må følgende gjøres:

- Det må utredes om organisasjoner som gis tillatelse til å formidle adopsjoner kan være medlemsorganisasjoner eller må ha en annen organisasjonsform. I tillegg bør det utredes hvilke krav som skal stilles til styresammensetning og fagkompetanse.
- Den faste andelen offentlig finansiering til formidlere må økes vesentlig, slik at deres drift og

grunnbemanning i mindre grad er avhengig av antallet adopsjoner.

- Ordningen innført i 2025 med at Bufdir selv foretar kontrollen etter Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c, må videreføres slik at norske myndigheter kan sikre forsvarlighet og rettsikkerhet ved adopsjoner til Norge.
- Forskriftsbestemmelsen om formidlingstillatelser bør liste opp hvilke forhold ved aktuelle opprinnelsesland og samarbeidspartnerne som skal vurderes ved innvilgelse og fornyelse av formidlingstillatelse.
- Norske myndigheter bør videreføre gjeldende praksis for hvordan søknader om formidlingstillatelser og fornyelse av slike behandles, med grundig saksutredning der en rekke kilder undersøkes.
- Bufdir må sikres tilstrekkelige ressurser til forsvarlig behandling av søknader om formidlingstillatelser, tilsyn og kontroll.
- Det må ikke gis flere formidlingstillatelser enn det Bufdir har ressurser til å følge opp med forsvarlig tilsyn og kontroll.
- Norske myndigheter må føre nøye kontroll med økonomiske forhold i forbindelse med adopsjonsformidling, herunder ordninger for godtgjørelse til kontaktpersoner og juridiske representanter, og med hvordan forholdet mellom bistandsarbeid og adopsjon fremstår for samarbeidspartnerne i opprinnelsesland.

Følgende tiltak anbefales for spørsmål om innsyn i adopsjonssaken i Norge, samt søk etter opprinnelse:

- Det bør utvikles en ny og forbedret veiledning til adopterte som ønsker å søke innsyn i utenlandske arkiver og som ønsker å søke etter opprinnelse.
- Det bør opprettes et samtaletilbud til adopterte i forbindelse med søk etter opprinnelse, tilbakereise eller gjenforening med opprinnelig familie.
- Utvalget mener adopsjonsmyndighetene skal kunne gi rådgivning til adopterte om DNA-testing, herunder om risiko, konsekvenser og personvern hensyn. Det bør gjøres en nærmere utredning av spørsmålet, inkludert av mulighetene for økonomisk støtte til DNA-testing.
- Det bør utvikles en ny og forbedret veiledning til adoptert i forbindelse med henvendelser fra opprinnelig familie.
- Det bør utredes om det i noen tilfeller bør åpnes for innsyn for opprinnelig familie som henvender seg til norske adopsjonsmyndigheter.

- Norske adopsjonsmyndigheter bør lage en samlet oversikt over dokumentasjon fra adopsjoner som er lagret hos privatpersoner mv., og deretter utrede behovet for å innhente dette og gjøre det tilgjengelig for adopterte som søker innsyn.

Følgende tilrådinger gis om etteradopsjonstiltak:

- Det bør etableres likepersonsarbeid i det offentlige regi i samråd med private organisasjoner.
- Det bør etableres et kompetansesenter for adopsjon.
- Det bør opprettes et tilpasset tilbud om kurs eller samtaler ved konflikter eller andre utfordringer i adoptivfamilier som er relatert til adopsjonsspesifikke forhold.
- Adoptivbarn bør ha rett til morsmålsopplæring i skolen for å lære og/eller ivareta språket fra sitt opprinnelsesland uavhengig av norskkunnskaper.
- Voksne adopterte bør få rett til gratis språkopplæring i språket fra sitt opprinnelsesland.
- NIBRs anbefalinger fra 2021 om forebygging av og tiltak mot rasisme og diskriminering av utenlandsadopterte bør følges opp.
- Det bør innføres obligatoriske kurs for adoptivforeldre etter adopsjon.
- Det bør innføres obligatorisk oppfølging av adoptivfamiliene etter adopsjon, i form av tilsynsbesøk i hjemmet mv.
- Det må stilles krav om at adoptivsøkere har grunnleggende språkferdigheter i barnets morsmål før adopsjon.
- Standardiserte verktøy for å kartlegge og vurdere adoptivsøkeres psykiske helse og tilknytningsevne bør brukes i utredningen av saker om forhåndssamtykke til utenlandsadopsjon.

Det bør gjøres tiltak som gjelder adoptertes helse:

- Flere av de tiltakene som anbefales i FHI-rapporten fra 2013 om adoptertes helse bør følges opp.
- Det bør iverksettes tiltak for å øke kompetansen blant helsepersonell, blant annet om adopsjonsspesifikke traumer, tilknytningsproblematikk og identitetsutvikling hos adopterte.
- Genetisk veiledning bør så langt det lar seg gjøre tilbys til adopterte som mangler informasjon om sin biologiske bakgrunn.
- Forskingen på adoptertes fysiske og psykiske helse bør styrkes slik at kunnskapsgrunnlaget for tiltak bedres.

I lys av omfang og alvorligheten av feil avdekket i denne granskingen anbefaler utvalget i tillegg følgende tiltak:

- Departementet bør sørge for at rapporten oversettes til engelsk. Rapporten kan ha interesse både i opprinnelseslandene og i andre mot-takerland. Når kun sammendraget foreligger på engelsk, begrenses rapportens tilgjengelighet, også for opprinnelige foreldre og deres støttespillere.
- Norges internasjonale forpliktelser til å bekjempe korrupsjon, også på adopsjonsfeltet, bør vektlegges mer.
- Det bør utredes om ulovlige adopsjoner skal tas inn som særskilt utnyttelsesformål i straffebestemmelsen om menneskehandel.
- Norske myndigheter bør stille seg positive til samarbeid med opprinnelsesland i deres granskninger og strafferettslige etterforskninger, så langt dette skjer i overensstemmelse med grunnleggende rettssikkerhetsgarantier.

Kapittel 3

Metode

3.1 Rettslig grunnlag

Utvalget er et forvaltningsorgan (jf. forvaltningsloven § 1) og er derfor underlagt reglene i blant annet forvaltningsloven, offentleglova og arkivloven, samt ulovfestede prinsipper om krav til forsvarlig saksbehandling. Utvalget må også opptre i samsvar med krav til god forvaltningsskikk, jf. sivilombudsloven § 12 første ledd bokstav a.

Da utvalgets vurderinger og anbefalinger ikke er bestemmende for noens rettigheter eller plikter, gjelder ikke de særskilte reglene om saksbehandling ved enkeltvedtak i forvaltningslovens kap. IV–VI. Noen av saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak kan imidlertid anses som utslag av de ulovfestede prinsippene for saksbehandling og vil derfor likevel gjelde for utvalgsarbeidet.

Det er ikke gitt særskilte lovregler om virksomheten til offentlige granskingsutvalg, men det finnes enkelte retningslinjer. Justisdepartementet ga i 1975 et rundskriv (G-48/75) med retningslinjer om saksbehandlingen i offentlig oppnevnte granskingsutvalg og granskingskommisjoner. Som andre granskingsutvalg de senere årene har dette utvalget fulgt retningslinjene i rundskrivet så langt de passer for vårt oppdrag. I noe nyere tid er det utarbeidet et forslag til lov om offentlige undersøkelseskommisjoner i NOU 2008: 09. Dette arbeidet har ikke blitt fulgt opp, men utvalget har sett hen til synspunktene som kommer frem av utredningen. Utvalget har også sett hen til praksis fra tidligere granskingsutvalg med oppdrag som har likhetstrekk med vårt mandat.

Både retningslinjene og praksis fra andre utvalg legger til grunn at saksbehandlingen i den enkelte granskingen må tilpasses det aktuelle oppdraget, da det er store variasjoner mellom oppdragene til ulike granskingsutvalg. Det er flere særpreg ved dette utvalgets mandat som har betydning for hvordan saksbehandlingen bør innrettes, blant annet følgende:

- Oppdraget er å undersøke om utenlandsadopsjon til Norge har vært forsvarlig på et systemnivå, ikke om enkeltpersoner har gjort feil.

Samtidig skal vi finne ut om det har skjedd ulovlige eller uetiske forhold ved adopsjoner til Norge.

- Oppdraget har et svært stort omfang. Utvalget skal undersøke og vurdere myndighetenes og adopsjonsformidlernes virksomhet på et helt saksområde i en periode på mer enn 50 år. Etter mandatet skal utvalget i utgangspunktet vurdere adopsjoner fra alle land det har vært adoptert fra, men undersøkelsen er i all hovedsak avgrenset til tolv land, jf. punkt 1.7.2. Disse landene har ulike språk, kulturer og rettssystemer.
- Det har vært omfattende og polarisert debatt i mediene om forholdene vi gransker.
- Både i nasjonal og internasjonal presse har det kommet frem opplysninger om svært alvorlige forhold ved enkeltadopsjoner.
- Mange av forholdene det er aktuelt å se på ligger langt tilbake i tid, og tiden som har gått vanskeliggjør granskingen.
- Dokumentasjonen vi samler inn, kan ikke brukes som bevis i en straffesak eller i en sivil sak.

Utvalgets undersøkelser har ikke vært rettet mot enkeltpersoners handlinger, og det er derfor heller ikke aktuelt for utvalget å rette kritikk mot enkeltpersoner. Ingen personer har derfor vært ansett som «part» i saken. Utvalget har likevel sett hen til hvilke roller som personer det er gjennomført samtaler med har hatt i adopsjonsprosessen, og har tilpasset gjennomføringen av samtalene til dette (se punkt 3.6.6).

3.2 Lov om informasjonstilgang

Stortinget ga 12. april 2024 en egen lov om informasjonstilgang mv. for granskingsutvalget, med ikrafttredelse samme dag. Formålet med loven er å sikre at utvalget får tilgang til de opplysningene som er nødvendige for å få utført arbeidet i henhold til mandatet, og gi utvalget grunnlag for å behandle opplysningene det samler inn, jf. § 1 i loven.

Etter lovens § 2 kan enhver gi utvalget opplysninger som er nødvendige for utvalgets arbeid, uten hinder av taushetsplikt. Utvalget kan imidlertid ikke pålegge noen å gi opplysninger.

Opplysninger som utvalget mottar i medhold av lovens § 2, kan ikke brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak, jf. lovens § 5.

Utvalgets medlemmer, sekretariatet og andre som har utført arbeid eller tjeneste for utvalget, er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 f, jf. lovens § 3 første ledd. I den grad utvalgsmedlemmer eller andre som har utført arbeid eller tjeneste for utvalget har mottatt opplysninger som er omfattet av strengere taushetsplikt enn forvaltningslovens regler, gjelder den strengere taushetsplikten.

Lov om informasjonstilgang mv. gir også hjemmel for å behandle nødvendige personopplysninger, jf. lovens § 4.

3.3 Utredning av internasjonal rett, norske rettsregler og andre lands rettsregler

I utredningen må utvalget forholde seg til internasjonale rettsregler, norske rettsregler og rettsregler i de ulike opprinnelseslandene. Videre må utvalget forholde seg til de historiske rettsreglene som gjaldt i de aktuelle periodene vi undersøker.

Norge er bundet av flere internasjonale traktater som på ulike måter gir føringer på adopsjonsfeltet. De forplikter den norske staten, men må gjennomføres i norsk rett for å få virkning for norske rettssubjekter. Barnekonvensjonen har i dag direkte virkning i norsk rett gjennom menneskerettsloven og har forrang i forhold til andre norske lover. Andre sentrale traktater, som Haagkonvensjonen om internasjonale adopsjoner og Europarådskonvensjonen om adopsjon, er gjennomført i Norge ved tilpasninger av norsk lovgivning. Internasjonal rett vil uavhengig av gjennomføring i norsk rett kunne ha betydning for tolkningen av norske rettskilder gjennom presumpsjonsprinsippet.¹ En oversikt over relevant internasjonal rett er gitt i vedlegg 5.

Tolkningen av norske rettskilder foretas etter alminnelig juridisk metode. Lovgivningen i Norge om utenlandsadopsjoner var lenge lite detaljert, og mye av reguleringen var overlatt til retningslinjer og praksis, som kan være vanskelig å gjenfinne og utrede i dag.

¹ Prinsippet om at norsk rett presumeres å stemme overens med internasjonale forpliktelser.

Utvalget har hatt begrensede muligheter til å utrede andre lands adopsjonsregelverk i de ulike aktuelle periodene. Det skyldes rammene for arbeidet og antall land, samt at utvalget og sekretariatet ikke har noen særskilt kompetanse på språket og rettssystemet i de tolv landene som granskes nærmere. Fremstillingene har i stor grad måtte baseres på tilgjengelige sekundærkilder, som regelbeskrivelser fra andre lands granskinger eller beskrivelser funnet i arkivene til norske adopsjonsmyndigheter. Av disse årsakene kan det ikke utelukkes enkelte feil i fremstillingen av utenlandsk rett.

Detaljnivået i utvalgets beskrivelser av regelverket i opprinnelsesland vil variere, blant annet ut fra prioriteringer og hvilke forhold og perioder som undersøkes.

3.4 Metodevalg

Valg av metoder for undersøkelsene av faktiske forhold ble gjort på bakgrunn av vurderinger av mandatet og tilgjengelige ressurser. Det ble også sett hen til metodebruk i granskinger og undersøkelser i andre mottakerland og deres tilgjengelige ressurser. Granskingsrapporter og undersøkelser fra Nederland, Sveits, Belgia, Danmark, Frankrike ble gjennomgått,² og det ble gjort en analyse av metoder, materiale og konklusjoner.³

Det ble også i en tidlig fase gjennomført møter med den svenske granskingskommisjonen, som redegjorde for sine metodiske valg. Utvalget har videre hatt møte med forskere som jobbet for den nederlandske granskingskommisjonen.

I det følgende vil de ulike metodene andre granskinger benyttet seg av, presenteres. Deretter følger en presentasjon av metodene som dette utvalget benytter seg av.

3.4.1 Granskinger og undersøkelser i andre mottakerland

Blant undersøkelser av utenlandsadopsjoner gjennomført i andre mottakerland til nå, er det særlig

² I tillegg ble det innhentet en mindre redegjørelse fra 2022 om adopsjoner fra Sri Lanka til Island, og en rapport fra Finland (2022) som hovedsakelig oppsummerer funn fra undersøkelser i andre mottakerland.

³ Utvalgets gjennomgang av undersøkelser fra andre land baserer seg delvis på en oversikt utarbeidet av Bufdir som ble oversendt til BFD ved oppstart av utvalgsarbeidet, og delvis på utvalgets egne undersøkelser. Det tas forbehold om at det kan være gjennomført undersøkelser som utvalget ikke kjenner til. Gjennomgangen inkluderte ikke uavhengige forskningsprosjekter om utenlandsadopsjon.

den nederlandske og den svenske granskingens mandat og oppdrag som ligner dette utvalgets. Disse vil derfor presenteres først. Deretter følger en redegjørelse for undersøkelser foretatt i Sveits, Belgia, Danmark og Frankrike.

3.4.1.1 Nederland

Den nederlandske granskingskommisjonen jobbet fra mai 2019 til februar 2021. Delvis frikjøpte kommisjonsmedlemmer og et sekretariat fikk bistand blant annet fra et forskerteam ved Universiteit Utrecht.

Undersøkelsene var på systemnivå og skulle gi svar på omfanget av uregelmessigheter, og hvordan nederlandske myndigheter agerte i ulike situasjoner og perioder. Fem land var oppgitt i mandatet.⁴ I tillegg noterte kommisjonen seg uregelmessigheter⁵ de kom over i 18 andre land.⁶

Arbeidet besto i stor grad av dokumentstudier i relevante offentlige og private arkiver, samt ca. 160 kvalitative intervjuer med ulike aktører (adopterte, adoptivforeldre, myndighetsansatte, ulike aktører i ulike opprinnelsesland, forskere og andre interessenter, m.m.). Kommisjonen gransket ikke enkeltsaker med hensikt å gi svar til enkeltpersoner om deres sak.

Kommisjonen gjennomførte landbesøk til Colombia og Sri Lanka. De gjorde et omfattende nyhetssøk i historiske nyhetsdatabaser. De utarbeidet også en oversikt over forskning på relevante felt og skrev en sammenfatning av 40 utvalgte publikasjoner. Videre fikk CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek, Nederlands statistiske sentralbyrå) i oppdrag å gjennomføre en spørreundersøkelse blant et tilfeldig og representativt

utvalg utenlandsadopterte (n = 3454), som omhandlet ulovligheter og uetiske forhold knyttet til respondentenes adopsjon, men også øvrige livserfaringer relatert til adopsjonen, om respondentene har søkt eller vil søke etter biologisk opphav og eventuelle problemer i denne prosessen.

Kommisjonsarbeidet dro nytte av prinsipper for fagfelleevaluering og metodetriangulering, der arkivmateriale ble kryssjekket med materiale fra andre arkiver, og funn kontekstualisert med materiale fra nyhetsartikler og parlamentsdokumenter. Kvalitative intervjuer ble benyttet blant annet for å undersøke hvordan systemet fungerte i praksis. Spørreundersøkelsen ble benyttet blant annet for å gi anbefalinger om etteradopsjonstilbud. De hadde ingen referansegruppe, men del-produkter ble fagfellevurdert, og et utkast av rapporten ble vurdert av en ekstern fagkomité.

En sentral konklusjon i den nederlandske granskingsrapporten er at nederlandske myndigheter var kjent med uregelmessigheter i forbindelse med adopsjoner helt tilbake til 1960-årene og frem til nyere tid, men ikke intervenerte når det, etter kommisjonens vurdering, var grunn til dette. Kommisjonen anbefalte videre å avskaffe et adopsjonssystem som inkluderte private formidlerorganisasjoner.

Rapporten er kritisert for ikke å differensiere mellom generelle uregelmessigheter i opprinnelsesland og uregelmessigheter knyttet til adopsjoner til Nederland konkret. Den er også kritisert for uklarthet med hensyn til kildegrunnlaget for konklusjoner den trekker om omfanget av uregelmessigheter.⁷

Utvalget vil omtale funn fra den nederlandske granskingsrapporten nærmere i forbindelse med konkrete problemstillinger i relevante opprinnelsesland.

3.4.1.2 Sverige

Den svenske granskingskommisjonen ble nedsatt i oktober 2021 og leverte sin rapport «SOU 2025:61 Sveriges internationella adoptionsverk-samhet – lärdomar och vägen framåt» i juni 2025. En utreder, jusprofessor Anna Singer, støttet av et sekretariat på tre personer i fulltidsstilling, hadde hovedansvaret for granskingen. Granskingen dreier seg om sju land: Chile, Colombia, Etiopia,

⁴ Sri Lanka, Colombia, Bangladesh, Brasil og Indonesia. Samtlige overlapper med de prioriterte i dette utvalgets mandat. Jf. «Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie» (2021).

⁵ I den uoffisielle engelske oversettelsen av rapporten brukes begrepet «abuses». På nederlandsk brukes ordet «misstanden», som kan oversettes som *misforhold*, *urett*, eller *klanderverdige forhold*. Kommisjonen definerer begrepet på følgende vis: «handling eller unnlatelse i strid med gjeldende nasjonal og internasjonal lovgivning, samt handling eller unnlatelse som formelt sett ikke er i strid med gjeldende nasjonal og internasjonal lovgivning, men som etisk sett er uansvarlig» (2021) s. 11.

⁶ **Chile, Etiopia, Sør-Korea**, India, Guatemala, **Kina**, Peru, Romania, Thailand, Sør-Afrika, Polen, Haiti, Hellas, Kongo (DRC), Taiwan, Uganda, Ungarn, USA. Land markert med fet overlapper med land prioritert i det norske granskingsutvalgets mandat. Det er uklart fra rapporten hva som er grunnlaget for de registrerte uregelmessighetene i disse 18 landene da kildegrunnlaget ikke går tydelig frem (for eksempel om forholdene er registrert på bakgrunn av nyhetsartikler, arkivfunn, samtaler med adopterte, etterforskning/prosesser i opprinnelsesland e.l.).

⁷ Se f.eks. van Ijzendoorn, M. H. og Bakermans-Kranenburg, M. J. (2022). Intercountry Adoption is a Child Protection Measure. Some comments on «Investigating Historical Abuses» by Balks, Frerks and De Graaf, 2022. *Journal of Applied History* 2022 (1-10).

Kina, Polen, Sri Lanka og Sør-Korea, og består av to bind på til sammen drøye 1500 sider.⁸

Kommisjonen skulle klargjøre forekomsten av eventuelle uregelmessigheter («oegentligheter») i Sveriges internasjonale adopsjonsvirksomhet. Den skulle også se på hvordan myndigheter, autoriserte sammenslutninger, ideelle organisasjoner og andre private aktører handlet og forholdt seg til eventuelle uregelmessigheter ut fra ansvar og rolle. Kommisjonen skulle videre foreslå hvordan nåværende regelverk, organisering og prosesser kan forandres og forsterkes. Behovet for etteradopsjonstiltak skulle også utredes.

Kommisjonen gjorde omfattende dokumentstudier i offentlige og private arkiver. Et stort antall historiske nyhetsartikler ble gjennomgått. Kommisjonen gjennomførte en rekke intervjuer med relevante aktører (tjenestepersoner, adopterte, mv.) og landbesøk til Chile, Colombia, Polen og Sør-Korea. Relevant forskning ble kartlagt. Utredningen av etteradopsjonstiltak inkluderte fokusgruppeintervjuer gjennomført av et eksternt team.

I utgangspunktet hadde ikke kommisjonen anledning til å gjennomgå enkeltsaker, men regelverket ble endret mens granskingen pågikk for å muliggjøre dette. Formålet med enkeltsaksgjennomgangen var å undersøke adopsjonssystemet.

Utredningen hadde en ekspertgruppe satt sammen av myndighetsrepresentanter, representanter fra adopsjonsformidlere og ulike fagpersoner. I tillegg hadde den en referansegruppe med representanter for adoptertes organisasjoner.

Rapporten konkluderte med at «oegentligheter» har forekommet ved adopsjoner til Sverige, at den svenske adopsjonsvirksomheten har vært preget av stor tillit mellom aktørene, og at aktørene ikke i tilstrekkelig grad har vært oppmerksom på risikoene som forelå. Rapporten foreslo å avvikle adopsjonsformidling fra utlandet til Sverige.

Utvalget vil drøfte funn fra den svenske granskingsrapporten i forbindelse med konkrete problemstillinger i relevante opprinnelsesland.

3.4.1.3 Sveits

I Sveits har man ikke lagt opp til en større, samlet ekstern gransking, men i kjølvannet av en rapport om Sri Lanka fra 2020 har myndighetene initiert ulike aktiviteter, inkludert juridiske utredninger, en utvikling av etteradopsjonstilbudet og tilrettelegging for videre forskning. I desember 2020 ble

det publisert en undersøkelsesrapport om adopsjoner fra Sri Lanka til Sveits i perioden 1973–1997. Denne inkluderte en historisk gransking som var en dokumentanalyse av ulike offentlige arkiver, utarbeidet av forskere ved Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), og konkluderte med flere mangler på alle trinn i adopsjonsprosessen.⁹ Rapporten viste at sveitsiske myndigheter mottok informasjon om sakene fra sin ambassade, men at stans av adopsjoner ikke ble vurdert. Det historiske arbeidet ble gjennomført i dialog med en rådgivende gruppe bestående av representanter fra sveitsisk sentralmyndighet, ulike interessenter og øvrige myndighetsrepresentanter. Gruppen sørget for at mandatet ble etterfulgt, og at det var fremdrift i arbeidet, og ga kommentarer før endelig publisering. Etter at rapporten ble offentliggjort i 2020, ble en uavhengig ekspertgruppe satt ned for å analysere konkrete behov for tiltak og endringer i lovverk og praksis.

I november 2023 leverte forskere ved ZHAW en rapport om adopsjoner fra ti land fra 1970 til 1990-årene,¹⁰ basert på dokumentanalyser i sveitsiske føderale arkiver. Denne er beskrevet som et «inventar» (en oversikt og sammendrag) over hva som finnes i arkivene, hvor hensikten er å legge til rette for øvrige, uavhengige forskningsprosjekter på tematikken.¹¹ Materialet indikerte at illegale praksiser og irregulariteter fant sted i alle ti opprinnelsesland, men i varierende grad. Det var ikke mulig å fastslå nøyaktig hvor mange personer som kan være omfattet. Sveitsiske myndigheter var klar over praksisene.

Videre ga sveitsiske myndigheter, som et treårig pilotprosjekt fra 2022, økonomisk støtte til adopterte fra Sri Lanka til opprinnessøk. I tillegg har en tverrfaglig arbeidsgruppe kommet

⁹ Blant annet: utilstrekkelig vurdering av adoptivsøkere, fravær av samtykke fra opprinnelige foreldre, overfladisk vurdering av barnets dokumenter og et profittdrevet system i Sri Lanka knyttet til et nettverk av advokater og adopsjonsbyråer som opererte uten tilstrekkelig tilsyn. Jf. Bitter, Bangert og Ramsauer (2020) Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973–1997. Zur Praxis der privaten Vermittlungsstellen und der Behörden.

¹⁰ Chile, Colombia, Sør-Korea, India, Bangladesh, Brasil, Guatemala, Peru, Romania og Libanon. Jf. Ramsauer, Bühler og Girschik (2023) Hinweise auf illegale Adoptionen von Kindern aus zehn Herkunftsländern in der Schweiz, 1970er- bis 1990er-Jahre. Bestandesaufnahme zu Unterlagen im Schweizerischen Bundesarchiv.

¹¹ Siden har blant annet et forskerteam tilknyttet Universität St. Gallen og Berner Fachhochschule gjort undersøkelser av adopsjoner til Sveits fra India mellom 1973 og 2002. Research Project Adoptions 1973-2002 ZH/TG

⁸ SOU 2025:61 Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt.

med anbefalinger i en egen rapport om hvordan adopterte kan støttes bedre i opprinnelsessøk.

I januar 2025 besluttet sveitsiske myndigheter å forby utenlandsadoptions innen utgangen av 2026.¹²

Øvrige funn og relevante poeng fra de sveitsiske undersøkelsene vil diskuteres opp mot konkrete opprinnelsesland/problemstillinger.

3.4.1.4 Belgia

I juli 2019 nedsatte regjeringen i den flamsktalende delen av Belgia et uavhengig, tverrfaglig ekspertpanel for å undersøke tidligere utenlandsadoptions.¹³ Panelet skulle gi en grundig analyse av utviklingen av utenlandsadoptions med vekt på hva som har gått galt, og utilstrekkelige praksiser, men også positive erfaringer. Målet var å gi politikk anbefalinger til et nytt rammeverk for utenlandsadoptions, inkludert organiseringen av etteradoptions, rådgivning, støtte og oppreisning. Samtidig ble den flamske sentralmyndigheten bedt om å granske adopsjoner fra Etiopia, foranlediget av flere nyhetssaker om problematiske forhold knyttet til adopsjoner fra landet.

Panelet samarbeidet med tre flamske universiteter, der forskerteam leverte til sammen fire delrapporter hvor henholdsvis juridiske, etiske, historisk-sosiale og psykologiske aspekter ved utenlandsadoptions analyseres og diskuteres. Rapportene var utgangspunkt for diskusjonene i panelet, som møttes omtrent månedlig.

I august 2021 leverte panelet sin rapport med anbefalinger. Denne er hovedsakelig fremoverrettet og gir råd for omlegging og forbedring av system og praksis. Rapporten anbefaler en «passiv» fremfor en «aktiv» holdning til utenlandsadoptions: Adopsjonsformidlere bør ikke aktivt lete etter nye samarbeidsland/partnere. I stedet bør adopsjoner initieres av opprinnelsesland etter behov. Rapporten anbefaler også å gjøre adopsjonsformidling til sentralmyndighetenes ansvar. I land med stor risiko for feil i prosessen bør støtte til lokalt barnevern foretrekkes fremfor adopsjonssamarbeid.

De flamske myndighetene i Belgia ble i april 2026 enige om ny lovgivning der utenlandsadoptions til Flandern vil fases ut innen utgangen av 2027.¹⁴

3.4.1.5 Danmark

I Danmark har undersøkelser av adopsjoner fra andre land hittil blitt gjennomført av Ankestyrelsen, som er landets sentralmyndighet. I april 2021 publiserte de en rapport om adopsjoner fra Chile til Danmark i perioden 1978-1988. I januar 2022 kom fire rapporter om adopsjoner fra henholdsvis Bangladesh (1975-1982), Colombia (før 1975, og 1985-1986), Sri-Lanka (1980-årene), og Indonesia (1976-1981). I januar 2024 kom en rapport om adopsjoner fra Sør-Korea (1970- og 1980-årene). Ankestyrelsen vurderte i 2021 å gjøre en undersøkelse av adopsjoner for Guatemala, men fant etter en gjennomgang av enkeltsaker fra 2002 til 2006 at det ikke var grunnlag for å iverksette en egen undersøkelse.

Undersøkelsene besto blant annet av dokumentstudier i utvalgte arkiver hos danske myndigheter, innhentet materiale fra danske adopsjonsformidlere, relevant sekundærlitteratur inkludert informasjon fra andre lands sentralmyndigheter og internasjonale organisasjoner, og en gjennomgang av enkeltsaker.¹⁵

Når det gjelder adopsjoner i periodene som ble undersøkt fra Chile, Colombia og Bangladesh, kan ikke Ankestyrelsen utelukke at de har vært forbundet med ulovligheter i opprinnelseslandene. Når det gjelder undersøkelsen av adopsjoner fra Sri Lanka tyder opplysningene på at «ulovligheter har været en del af formidlingen til Danmark». Angående Indonesia mener Ankestyrelsen at de tilgjengelige opplysningene tyder på en uregulert, men ikke ulovlig formidling i perioden de har undersøkt. Når det gjelder Sør-Korea, mener de at formidlingen var preget av et uregulert formidlingssystem som muliggjorde tilsløring av den adoptertes bakgrunn, og en uheldig insentivstruktur med store pengeoverføringer mellom de danske og sørkoreanske organisasjonene.

I Danmark har utenlandsadoptions i praksis stanset fordi den eneste formidlerorganisasjonen, DIA, i 2024 la ned sin virksomhet. Det finnes foreløpig ingen løsning for å fortsette ordningen.¹⁶

En uavhengig studie av utenlandsadoptions til Danmark i perioden 1964-2016 er påbegynt. Den vil dekke adopsjonsformidling fra alle de 70 land som Danmark har adoptert fra i perioden.¹⁷

¹² The Federal Council, 29. januar 2025: «Federal Council to stop international adoptions», www.admin.ch/en/nsb?id=103957, lesedato: 4. mai 2026.

¹³ Se s. 6, «Expertenpanel inzake interlandelijke adoptie, eindrapport». Publisert 14. august 2021.

¹⁴ The Brussels Times, 27. april 2026: «Flanders passes new regulation on intercountry adoptions».

¹⁵ 31 saker fra Chile, 6 fra Colombia, 28 fra Bangladesh, 10 fra Sri Lanka, 13 fra Indonesia og 60 fra Sør-Korea.

¹⁶ Social- og Boligministeriet, 4. juni 2025. «Ny aftale om en samlet indsats på adoptionsområdet».

¹⁷ Social- og Boligministeriet, 4. juni 2025. «Ny aftale om en samlet indsats på adoptionsområdet».

Øvrige funn og relevante poeng fra de danske rapportene vil diskuteres opp mot konkrete opprinnelsesland.

3.4.1.6 Frankrike

En rapport om undersøkelser av adopsjoner til Frankrike ble offentliggjort i mars 2024. Undersøkelsene ble foretatt av fire inspektører fra ulike franske tilsynsorganer. Mandatet gikk ut på å identifisere ulovlige praksiser i fortiden for å styrke systemet for fremtiden. Ingen bestemt tidsperiode eller spesifikke land ble bestemt. Metodisk har undersøkelsene bestått av dokumentstudier av relevante retningslinjer og lovverk og 179 intervjuer med diverse myndighetspersoner, adopsjonsformidlere, adopterte, adoptivforeldre, forskere og fagpersoner, samt representanter i andre mottakerland og personer i diplomatiet i utvalgte opprinnelsesland. Videre ble et spørreskjema distribuert til ulike offentlige instanser i flere regioner i Frankrike. Fire landbesøk ble gjennomført til Romania, Togo, Colombia og Sri Lanka. I hvert land utredet de de ulike trinnene i adopsjonsprosessen og møtte relevante aktører.

Rapporten sier tydelig at inspektørene ikke har forsøkt å avdekke urett eller fastslå omfanget av eventuell urett, den legger derimot til grunn at ulovlige praksiser¹⁸ har vært en ubestridt realitet,¹⁹ og fremstår fremoverrettet fremfor tilbakeskuende. Fokus ligger på å finne forbedringer på systemnivå. Rapporten konkluderer med at Frankrike i dag har et solid adopsjonssystem der noen svake punkter likevel kan identifiseres. Disse punktene er hovedsakelig knyttet til opprinnelsesland og prosessene som leder frem til frigivelse av barn til adopsjon.

Andre funn og relevante poeng fra de franske undersøkelsene vil diskuteres opp mot konkrete opprinnelsesland og/eller problemstillinger.

¹⁸ På fransk skriver rapporten om «pratiques illicites», som defineres slik: «praksis som fører til situasjoner der et barn har blitt adoptert uten at dets rettigheter eller garantiene som er gitt i [Haag]konvensjonen, er respektert».

¹⁹ Her baserer den seg blant annet på funn i en historisk studie gjennomført i franske myndighetsarkiver (Denéchère Y. og Macedo F. [2023]. *Historical Study of Illicit Practices in International Adoption in France*. Université d'Angers – TEMOS. hal-04130830}, granskinger gjennomført i andre land, rapporter fra The International Social Service og Haagkonferansen for internasjonal privatrett, diverse nyhetssaker, og rapporterte hendelser fra adoptivforeldre og fra adopterte som har undersøkt sin egen sak, mv. (s. 39, *Mission interministérielle relative aux pratiques illicites dans l'adoption internationale en France. Rapport définitif*. Oktober, 2023).

3.4.2 Metodene som er benyttet i denne granskingen

Granskingsutvalgets mandat ble operasjonalisert i sju hovedspørsmål/temaer, med en rekke under-spørsmål. Ulike metodiske innganger til å besvare disse ble diskutert på andre utvalgsmøte (24.–25. februar 2024).

Nedenfor i tabell 3.1 er en skjematisk oppsummering av hvilke metoder som ble vurdert som relevante opp mot ulike deler av mandatet.

For å fremskaffe et bredest mulig kunnskapsgrunnlag og sikre tilstrekkelig opplysning av saksfeltet, besluttet utvalget å benytte flere ulike, komplementerende metoder. I det følgende vil det redegjøres mer detaljert for gangen i undersøkelsen, og for metodene granskingsarbeidet har benyttet.

Utvalget vurderte også å gjennomføre en spørreundersøkelse blant adopterte, som blant annet kunne frembringe representative perspektiver på behov for og innretting av etteradopsjonstiltak, samt adoptertes mulighet til, og ønske om, kunnskap om biologisk opphav. En spørreundersøkelse basert på et tilfeldig og representativt utvalg av utenlandsadopterte ligger utenfor utvalgets ressursrammer. Etter å ha konsultert med SSB og andre relevante aktører ble det klart at det også ville være vanskelig å gjennomføre en spørreundersøkelse basert på selvseleksjon og åpen rekruttering på en tilfredsstillende måte, uten å legge beslag på for store deler av utvalgets ressurser. Etter en vurdering kom utvalget frem til at en spørreundersøkelse derfor måtte nedprioriteres. Utvalget opplyste om dette ved publisering av delrapport (se punkt 3.6.9) og presiserte da at alle som ønsket det kunne sende innspill og henvendelser til utvalget.

3.4.3 Om tidsperioder som er gransket

Det står i utvalgets mandat at «Når det gjeld tidsperiodar bør utvalet sjølv vurdere kva periodar det er naudsynt og føremålstenleg å granske i tilknytning til kvart enkelt land» og at utvalget «skal grunngi avgrensingar og val av tidsperiodar».

Utvalgets avgrensninger i undersøkelsene av de tolv prioriterte landene i utvalgets mandat er omtalt og begrunnet i de ulike landkapitlene.

På overordnet nivå har det hatt betydning for utvalgets prioriteringer mellom perioder at utvalgets mandat hovedsakelig er tilbakeskuende. Videre har det siden utvalget påbegynte sitt arbeid skjedd vesentlige endringer på adopsjonsfeltet i Norge: to formidlerorganisasjoner er lagt

Tabell 3.1 Valgte metoder opp mot problemstillinger/ temaer i mandatet

Tema/problemstilling	Arkiv	Intervju, referanse- gruppe og møter	Nyhets- søk	Forskning/ sekundær- litteratur	Enkelt- saker	Land- besøk
Vurdere om det har skjedd ulovlige/ uetiske forhold ifm. utenlands- adopsjoner til Norge	x	x	x	x	x	x
Om systemet for adopsjoner har vært forsvarlig	x	x	x	x	x	x
Vurdere regelverk og praksis for å gi forhåndssamtykke til adopsjoner	x	x	x	x	x	
Adopsjoner utenom organisasjon – om avslag og godkjenninger	x	x		x	x	x
Adoptertes mulighet til å få kunnskap om biologisk opphav	x	x	x	x	x	x
Hvordan barn og familier har blitt ivaretatt i Norge etter gjennomført adopsjon/ etteradopsjon	x	x	x	x	x	
Behovet for fremoverrettede tiltak og råd om systemet for fremtiden	x	x	x	x		x

ned, antall utenlandsadopsjoner til Norge har sunket ytterligere, og norske adopsjonsmyndigheter har foretatt vesentlige endringer i sitt tilsyns- og kontrollarbeid, blant annet ved å overta ansvaret for å utstede 17 c-erklæring (se kapittel 23).

Av disse grunnene har utvalget ikke gjort en systematisk undersøkelse av forhold som har funnet sted i 2025–2026, selv om enkelte forhold fra de siste årene er omtalt og/eller vurdert (dette gjelder blant annet formidlingstillatelsen til Adopsjonsforum for Colombia i 2025, den sør-koreanske sannhets- og forsoningskommisjonens rapport fra 2025 og den strafferettslige etterforskningen i Chiles tiltalebeslutninger fra 2025, jf. kapittel 12, kapittel 19 og kapittel 11).

Om anonymisering og navngivelse

Utvalgets arbeid er basert på innsyn i materiale som i stor grad er underlagt lovbestemt taushetsplikt og omfatter sensitiv informasjon. Dette forutsetter en særlig aktsomhet i håndteringen av informasjonen og en tillit som utvalget har vært opptatt av å forvalte på en ansvarlig måte.

Som hovedregel har utvalget tilstrebet å omtale forhold med et så høyt presisjonsnivå som mulig. I tilfeller der det kan være risiko for identi-

fisering av involverte parter ved omtale av forhold som er underlagt taushetsplikt, må utvalget anonymisere. Dette innebærer at enkelte opplysninger, som konkrete årstall og land, i noen tilfeller er angitt på et overordnet eller omtrentlig nivå. Det har også i noen tilfeller vært nødvendig å utelate elementer fra beskrivelsen av faktiske forhold, slik at berørte parter knyttet til forhold underlagt taushetsplikt ikke kan identifiseres. Dette gjelder primært detaljer som ikke har vært avgjørende for forståelsen eller vurderingene. Utvalget har foretatt konkrete vurderinger i hvert enkelt tilfelle av hvilke opplysninger som kan offentliggjøres.

I kapittel 21 og kapittel 28 gis det en omtale av forhold knyttet til andre opprinnelsesland enn utvalgets tolv prioriterte og av enkeltsaker som av personvern hensyn ikke kan knyttes til et enkeltland.

I motsetning til utvalgets flertall, mener et mindretall, utvalgsmedlem *Rudolf Christoffersen*, at det ikke foreligger tilstrekkelig tungtveiende hensyn som tilsier at det er grunn til å anonymisere et opprinnelsesland hvor de aktuelle hendelsene fant sted for over 40 år siden. Å oppgi et opprinnelsesland utgjør ikke i seg selv en identifiserende opplysning om den adopterte eller øvrige tredjeparter. Det dreier seg om en geografisk og

historisk opplysning av overordnet karakter – sammenlignbar med å angi hvilket tiår en hendelse fant sted. Personvernrisikoen må derfor anses som minimal, mens nytteverdien for samfunnets forståelse av adopsjonshistorien kan være vesentlig. Både i norsk rett og i EUs personvernforordning (GDPR) anerkjennes det at hensynet til historisk dokumentasjon, forskning og den enkeltes rett til selvkunnskap kan legitimere åpenhet om opplysninger som ellers ville vært undergitt personvernbeskyttelse. De involverte partene i den aktuelle saken er dessuten i en livsfase der de eventuelle skadevirkningene av åpenhet er vesentlig redusert sammenlignet med saker av nyere dato.

3.4.3.1 Om navngivelse i granskingsrapporten

Når det gjelder omtale av forhold som *ikke* er underlagt taushetsplikt, for eksempel forhold ved yrkesutøvelsen til enkeltpersoner, har utvalget besluttet å ikke navngi enkeltpersoner i rapporten – for eksempel ansatte i norske adopsjonsmyndigheter eller formidlingsorganisasjoner – men i stedet vise til rolle eller stilling. Dette henger sammen med at granskingen er rettet mot systemnivå, ikke mot enkeltpersoners handlinger, og et ønske om å legge til rette for at personer utvalget intervjuet kunne snakke åpent og uten forbehold. Dette innebærer imidlertid ikke full anonymisering, ettersom enkeltpersoner i enkelte tilfeller kan være indirekte identifiserbare gjennom kontekst, rolle eller sakens karakter.

Ansvarlig statsråd er unntatt fra denne praksisen. Dette begrunnes med statsrådets særlige ansvar og rolle i den overordnede styringen av forvaltningens virksomhet på området.

I noen tilfeller omtales også aktører i opprinnelsesland, når disse allerede er offentlig kjent, for eksempel gjennom mediasaker.

I motsetning til utvalgets flertall mener et mindretall, utvalgsmedlem *Rudolf Christoffersen*, at det i denne granskingsrapporten ikke foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner til å ikke navngi personer som i stilling som ambassadør for Norge har utført kritikkverdige eller uetiske handlinger knyttet til adopsjonsprosesser. En ambassadør er øverste representant for Norge i utlandet. Når de kritikkverdige handlingene gjelder tjenesteutøvelse på vegne av staten Norge veier hensynene til åpenhet om hvem den aktuelle ambassadøren var, og hvilken rolle vedkommende hadde i de konkrete adopsjonsprosesser tyngre enn hensynet til personvernet.

3.5 Merknader om adopsjonsstatistikken i utredningen

Både i den generelle historiske fremstillingen (kapittel 6) og i de ulike landkapitlene vil det bli vist til statistikk over antall adopterte barn per år og fra ulike land. Granskingsutvalget har verken kompetanse eller ressurser til å utarbeide egne statistiske oversikter og har derfor måtte basere seg på tilgjengelige kilder. Det har imidlertid vært en utfordring at ulike kilder opererer med forskjellige regnemåter og presenterer ulike tall på antall gjennomførte adopsjoner. Det gis derfor her en kort forklaring på hva utfordringene knyttet til statistikken går ut på, og hvordan utvalget har forholdt seg til dem i arbeidet.

Utvalget har primært innhentet adopsjonsstatistikk fra tre kilder: adopsjonsformidlerne, Bufdir og SSBs offentlige rapporter.²⁰

I adopsjonsformidlernes egne oversikter er barnets ankomst til Norge skjæringspunktet for hvilket år adopsjonen regnes gjennomført. Avhengig av adopsjonsprosedyrene i ulike land kan det dermed være at adopsjoner inngår i formidlernes statistikk for et tidligere eller senere år enn da adopsjonsbevillingen ble gitt (i Norge eller opprinnelseslandet).²¹ Dette gjelder særlig for adopsjonsprosesser som har blitt sluttført i slutten av et kalenderår, men også for adopsjoner fra land der bevilling ble gitt først etter en periode der adoptivforeldrene skulle ha fosterhjemsomsorg for barnet.

Bufdir har oversendt direktoratets interne statistikk over adopsjoner formidlet gjennom organisasjoner mellom 1979 og 2022.²² Oversikten er opplyst å bygge på rapporteringer fra formidlerne og sammenfaller i all hovedsak med formidlernes offentlige statistikker.²³ Særlig i 1980-årene er det likevel noen mindre avvik i tallene fra enkeltland, uten at nåværende ansatte i Bufdir har kjennskap til årsaken til dette. Det bemerkes videre at Bufdir ikke har statistiske oversikter over adopsjoner

²⁰ I tillegg har utvalget innhentet et uttrekk fra adopsjonsregisteret på årstall og land, men uttrekket var ikke umiddelbart egnet til statistisk fremstilling.

²¹ I Colombia forekom det blant annet ved flere tilfeller at det tok flere år før bekreftelsen på at adopsjonsavgjørelsen var rettskraftig ble oversendt Norge (se punkt 12.7.2.1).

²² Utvalget har lagt ved denne statistikken i vedlegg VII. Det presiseres at Bufdir har opplyst at statistikken ikke er kvalitetssikret. Når den likevel vedlegges er det fordi utvalget ikke er kjent med noen annen oversikt som viser tall for formidlete adopsjoner per opprinnelsesland per år.

²³ Hentet fra adopsjonsformidlernes nettside/ oversendt utvalget fra formidlerne selv.

som er gjennomført utenom godkjent adopsjonsformidler, de såkalte *uavhengige* adopsjonene (se kapittel 28).

SSBs statistikk viser på sin side tidvis store avvik fra formidlernes og Bufdirs tall.²⁴ Tallene for enkelte år er høyere enn det Bufdir/formidlerne oppgir som det totale antallet adopsjoner formidlet via organisasjon, mens de for andre år er lavere. I 1980 oppgir for eksempel SSB at det totalt ble gjennomført 275 adopsjoner, mens Bufdir oppgir at det bare gjennom adopsjonsformidlerne ble gjennomført 384 (eventuelle uavhengige adopsjoner kommer da i tillegg til Bufdirs tall). I 2005 oppgir SSB at det ble gjennomført 704 utenlandsadopsjoner, mens Bufdir oppgir at det ble formidlet 582.²⁵ Avvikene skyldes trolig flere forhold. For det første skiller ikke SSBs statistikk mellom adopsjoner gjennomført gjennom adopsjonsformidler og uavhengige adopsjoner. For det andre bygger ikke SSBs statistikk på ankomstår, men når adopsjonsbevilling ble gitt i utlandet, eventuelt når adopsjonen ble registrert/det ble gitt bevilling i Norge.²⁶ For det tredje arbeider SSB – så vidt utvalget bekjent – primært med samlefiler fra adopsjonsregisteret som de får oversendt fra Bufdir.²⁷ Etter det utvalget har fått opplyst, føres mange opplysninger i adopsjonsregisteret inn som fritekst, og skrivefeil og duplikater er mulige feilkilder i statistisk sammenheng.²⁸

I tillegg til disse mer fullstendige oversiktene har utvalget også gjennom kilde- og arkivsøk kommet over en rekke mindre omfattende tabeller, for eksempel hvor det oppgis antall adopterte barn fra noen få land og/eller noen få år. Disse avviker gjennomgående både fra hverandre og fra de allerede nevnte oversiktene.²⁹

Utvalget har som nevnt ikke grunnlag for å ta stilling til hva som er det korrekte antall gjennomførte adopsjoner fra ulike land. Selv om en verifi-

sert statistikk hadde vært ønskelig, vurderes ikke dette som strengt nødvendig for granskningens formål. Det bemerkes at utfordringer med å hente ut historisk tallmateriale primært sier noe om svakheter i det norske registreringssystemet med hensyn til statistikk. Disse utfordringene har begrenset betydning for utvalgets vurdering av myndighetenes saksbehandling på enkeltsaksnivå. Utvalget mener likevel at vanskeligheter med å fremskaffe verifiserbar statistikk tyder på manglende oversikt hos norske myndigheter.

I utredningen har utvalget valgt å legge adopsjonsformidlernes egen statistikk til grunn for adopsjoner formidlet gjennom deres organisasjon. Beslutningen bygger på at formidlerne har vært nærmest på den enkelte adopsjonssak og har hatt størst behov for å avklare antall adopsjoner per år, blant annet i forbindelse med utregning og fordeling av adopsjonskostnader. Bufdir oppgir at nyere tall er basert direkte på opplysninger fra adopsjonsformidlerne, men at det er noe usikkert hva man har bygget disse tallene på tidligere. SSB sine registeruttrekk har videre ulemper som er nevnt ovenfor.

3.6 Gangen i undersøkelsen

Hoveddelen av utvalgets arbeid har bestått i å kartlegge adopsjonsfeltet og innhente informasjon, samt analysere og vurdere faktiske forhold. Forholdene som undersøkes, strekker seg over mange tiår, og utvalgets undersøkelser involverer mange ulike organer, også i andre land. Det ble derfor tidlig klart at faktagrunnlaget ville være svært omfattende. Det faktiske grunnlaget utvalgets vurderinger er basert på, er dels tilsendte eller innhentede dokumenter fra aktuelle organer, instanser og land, og dels opplysninger som har fremkommet gjennom samtaler med enkeltpersoner og organisasjoner.

De innledende delene av granskingsarbeidet besto av å kartlegge, innhente og analysere dokumenter knyttet til regelverk og praksis på utenlandsadopsjonsfeltet. Tidlig i arbeidet ble det avholdt møter med ulike interessenter (se vedlegg 3). Skriftlige innspill til utvalgsarbeidet fra

²⁴ SSB tabell 04766: Adopterte etter adopsjonstype, statsborgerskap, år og statistikkvariabel.

²⁵ Det kan ikke ha forekommet over hundre uavhengige adopsjoner i 2005, se punkt 6.2.2.2.

²⁶ Uttrekket varierer fra land til land.

²⁷ Adopsjonsregisteret inneholder opplysninger om adopsjoner som er gjennomført eller godkjent i Norge tilbake til 1917. Adopsjoner som i sin helhet er gjennomført i og av andre stater, for eksempel fordi adoptivforeldrene har bosted eller er statsborgere der, er ikke innført i adopsjonsregisteret selv om de senere har blitt anerkjent av norske myndigheter. Se punkt 6.2.2.3.

²⁸ SSB opplyser om rutiner for å kontrollere mulige avvik, men utvalget har ikke grunnlag for å vurdere hvor sikre disse metodene er. Ettersom SSBs statistikk er basert på barnets statsborgerskap er det uklart hvorvidt den omfatter barn som fikk norsk statsborgerskap før adopsjonsbevilling ble gitt.

²⁹ Et eksempel er tabellen som er gjengitt i punkt 6.2.2.2, som RIA utarbeidet på forespørsel fra svenske myndigheter i 1982. Denne stemmer ikke overens med tallene fra SSB, Bufdir eller Norsk Koreaforening. I NOU 1976: 55, s. 10 er det videre oppgitt en tabell som i stor grad samsvarer med RIAs oversikt fra 1982, men hvor det likevel er angitt to færre barn i 1975. Man kan merke seg at arbeidsgruppen selv påpeker flere mulige feilkilder i denne statistikken jf. NOU 1976: 55, s. 10–11.

organisasjoner og enkeltpersoner ble behandlet og systematisert fortløpende. Det ble foretatt en analyse av granskingsrapporter og undersøkelser fra andre land. Det ble også gjennomført mediesøk i Nasjonalbibliotekets avisdatabase for å fange opp eventuell offentlig kjennskap til ulovlige/uetiske praksiser knyttet til utenlandsadopsjon til Norge. Nyere saker registrert i nyhetsdatabasen Retriever ble også innhentet. Mediesøkene fortsatte i forbindelse med undersøkelser av enkeltland.

3.6.1 Innspill, referansegruppe og henvendelser til utvalget

I kapittel 1 er det redegjort for utvalgets referansegruppe og hvordan den ble benyttet til å gi innspill til granskingen.

Utover referansegruppen tok utvalget fortløpende imot innspill fra organisasjoner, interessenter og enkeltpersoner. Innspillene ble systematisert etter opprinnelsesland og/eller tema. Innspillene ble gitt skriftlig, og i flere tilfeller også i form av møter med sekretariat og/eller hele/deler av utvalget.

Innspillene som utvalget har mottatt, har vært av stor betydning for granskingsarbeidet og utvalget ønsker å anerkjenne arbeidet som har blitt lagt ned på frivillig basis av organisasjoner og enkeltpersoner for å belyse ulike sider ved utenlandsadopsjoner til Norge.

3.6.2 Nettside

Utvalget har hatt en egen nettside: www.utenlandsadopsjonsutvalget.no. Nettsiden ble brukt til å informere om utvalgets løpende arbeid. Her lå det også informasjon om hvordan man kunne sende henvendelser, informasjon og innspill til utvalget. Alle innspill utvalget mottok, ble tatt med i utvalgets arbeid og vurderinger. Se også punkt 3.6.6.

3.6.3 Landundersøkelser

Fra mars 2024 begynte sekretariatet med strukturerte arkivsøk hos adopsjonsformidlere og offentlige myndigheter. Lov om informasjonstilgang for granskingsutvalget trådte i kraft 12. april 2024. Fra dette tidspunktet kunne arbeid med å gjennomgå enkeltsaker også begynne.

Det er blitt gjennomført dokument- og arkivgjennomganger med henblikk på de tolv prioriterte landene i mandatet hos Bufdir, Barne- og familiedepartementet, Riksarkivet, Statsforvalte-

ren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, Utenriksdepartementet, samt hos adopsjonsformidlerne Adopsjonsforum, Verdens Barn og InnoAdopt.

Det ble laget en generell mal for hver konkret landundersøkelse som bestod av følgende steg:

1. Innhenting og gjennomgang av overordnet generell informasjon om landet og utenlandsadopsjoner fra den aktuelle perioden. Rapporter fra utenlandske granskinger, Landinfo, ISS, og uavhengige NGO-er vil være relevante.
2. Innhenting og gjennomgang av formidlingstilatelser og søknader. Her gis det typisk informasjon om samarbeidspartnere og aktører i landet, samt om regelverk og praksis. Risikomomenter og forhold det har vært tvil om, kan også være belyst.
3. Mediesøk om adopsjoner fra landet. (Aktuelle funn følges eventuelt opp gjennom videre arkivsøk.)
4. Søk etter relevant litteratur og forskning.
5. Gjennomgang av generell informasjon om adopsjoner fra landet i arkivene til Bufdir, Barne- og familiedepartementet, adopsjonsformidler(e), Riksarkivet og eventuelt UD.
6. Innhenting av dokumenter i enkeltsaker fra Bufdir/Statsforvaltere.
7. Intervjuer med personer som har jobbet med landet hos adopsjonsformidler(e), eventuelt også ansatte hos myndighetene.
8. Intervjuer med enkeltpersoner, primært adopterte, adoptivforeldre og opprinnelige foreldre.
9. Eventuelt nye runder med aktivitetene i 1–7.
10. Vurdere kontakt med kilder i opprinnelsesland, som opprinnelige foreldre, NGO-er, fagfolk eller myndigheter.
11. Eventuelt landbesøk.

I all hovedsak ble de ulike trinnene i malen fulgt i undersøkelsene av det enkelte land, men med nødvendige tilpasninger som følge av foreløpige funn, ressursmessige rammer, tilgjengelige kilder og hensynet til samordning med øvrige utredningspunkter i mandatet. Hvilke undersøkelser som er gjort ved de enkelte landgranskningene er beskrevet i de respektive landkapitler.

De tolv prioriterte landene i mandatet er svært forskjellige når det gjelder generelle samfunnsforhold, antall utenlandsadopsjoner, hvilke perioder adopsjonene har funnet sted, og hvilke aktører som har formidlet adopsjoner. Det varierte mellom land hvor mye informasjon som kunne fremskaffes gjennom de ulike undersøkelsesmetodene. Eksempelvis kunne tilfanget av informanter

være færre for adopsjoner som fant sted i 1970- og 1980-årene enn for senere år. Landundersøkelsene måtte derfor tilpasses de konkrete forholdene i de enkelte landene, og metodiske valg og vurderinger måtte justeres etter hva som ble avdekket, og hva det var praktisk mulig å få svar på. Dette er i tråd med prinsipper for kvalitativ forskning,³⁰ og er også presisert i mandatet.³¹

Konkret betyr dette for eksempel at informasjon fra et intervju kunne påvirke arkivundersøkelsens videre gang, eller vice versa. Videre har det for eksempel ikke vært hensiktsmessig å gå gjennom det samme antallet enkeltsaker fra hvert land, ettersom enkeltsaker fra noen land viste seg å gi mye informasjon som var relevant for undersøkelsen, mens enkeltsaker fra andre land ga langt mindre relevant informasjon. Det kunne også forekomme at undersøkelsen av enkeltsaker ga indikasjoner om at det fantes mønstre i adopsjonssakene, som det var grunn til å undersøke nærmere ved å se på flere saker.

Ressursspørsmål har hatt konsekvenser for hvor dypt inn i enkeltland undersøkelsene kunne gå. Avgrensninger ble gjort etter hvert som undersøkelsene skred frem, og basert både på ressurs-hensyn og vurderinger av de konkrete saksforholdene: Hvilken risiko har det vært for ulovlige eller uetiske forhold, hvor alvorlige er de aktuelle forholdene, og hvilke muligheter var det for å få dem tilstrekkelig opplyst til å foreta en vurdering? Prioriteringer og avgrensninger førte nødvendigvis til ulikheter i hvilke ressurser som kunne brukes på hvert av de tolv prioriterte landene, og hvor grundig rapporten er for de enkelte landene.

Selv om utvalget tok utgangspunkt i de tolv prioriterte landene i utvalgets mandat, ble også enkelte opplysninger om vesentlige ulovlige/uetiske forhold knyttet til andre opprinnelsesland registrert.

Parallelt med landundersøkelsene jobbet utvalget med å utrede overordnede problemstillinger og hvordan systemene i Norge har fungert. Dette betyr for eksempel at intervjuer med adopterte og adoptivforeldre fra enkeltland også ble benyttet til å innhente perspektiver på og erfaringer knyttet til etteradopsjon og forhåndsgodkjenning av adopsjonssøkere, eller at enkeltsaksgjennomgangen

også bidro til å belyse barnets mulighet til å få kjennskap om eget opphav.

I det følgende vil det redegjøres mer detaljert for de empiriske metodene granskingsarbeidet har benyttet, og det vil drøftes problemstillinger og begrensninger ved dem.

3.6.4 Arkivsøk

En vesentlig del av granskingsarbeidet har bestått av gjennomgang av arkivene til offentlige og private virksomheter som har jobbet på adopsjonsfeltet. Dette arbeidet har vært ressurskrevende. Utvalget har foretatt søk og dokumentinnhenting fra arkivene til Bufdir, Barne- og familiedepartementet, flere statsforvaltere, Utenriksdepartementet, Riksarkivet, Statsarkivet, Nasjonalbiblioteket, Adopsjonsforum, Verdens Barn og InorAdopt. Utvalget har likevel ikke hatt mulighet til å gjøre uttømmende søk i alle arkiver med relevant materiale.

Under arkivsøkene gikk sekretariatet igjenom bokser med omfattende mengder papirdokumenter eller digitale filer. Sekretariatet foretok fortløpende skjønnsmessige vurderinger av hvilke dokumenter som var relevante for granskingen, og innhentet disse til utvalgets eget digitale arkiv.

Utvalget ser at det er varierende om og hvordan eldre materiale er blitt tatt vare på. Arkivene er ikke alltid fullstendige, og vi har sett eksempler på at dokumenter og opplysninger vi forventet å finne ikke er blitt arkivert eller ikke arkivert på rett sted.

3.6.4.1 Myndighetsarkiver

Myndighetsarkiver, hovedsakelig fra adopsjonsmyndighetene – Bufdir og forløpere (BUFA, SUAK, SAK og RIA), samt ansvarlig departement – har stått sentralt i søkene. På grunn av de mange endringene i hvilke offentlige organer som har hatt ansvar for adopsjon, var det viktig å identifisere hvilke dokumenter som fantes hvor. Relevante arkiver for granskingen har vært spredt på mange lokasjoner (Bufdir, Riksarkivet, statsforvalterne, mv.).

Ved oppstart av granskingsarbeidet overleverte Bufdir en pakke med dokumenter som departementet hadde bestilt til granskingen. Den inneholdt formidlingssøknader og formidlingstilatelser fra år 2000 til i dag, en oversikt over adopsjonsmyndighetenes reisevirksomhet fra 1988 til i dag, en oversikt over avslåtte formidlingssøknader siden år 2000 og en beskrivelse av bakgrunnen for avslutningen av landsamarbeid som er

³⁰ Se f.eks. Maxwell, J. A. (2013) *Qualitative research design: an interactive approach* (3. utg., vol. 41) Sage; Grønmo, S. *kvalitativ metode i Store norske leksikon* på snl.no. Lesedato: 31. oktober 2024.

³¹ «Det må takast ulike omsyn når det gjeld dei ulike landa, og utvalet er i tillegg forventa å tilpasse seg etter sine egne funn undervegs.»

opphørt etter år 2004. Utvalget oversendte siden bestillinger puljevis til Bufdirs arkiv, hovedsakelig sortert etter land. Hos Bufdir ble fysiske arkivbøker organisert etter organ, tidsperiode og/eller land gjennomgått av utvalgets sekretariat. Utvalget fikk også tilgang til Bufdirs elektroniske saksbehandlingssystem, slik at saker og korrespondanse fra og med 2004 kunne søkes opp direkte. Dokumenttypene som har blitt gjennomgått, er blant annet: reiserapporter, kommunikasjon mellom adopsjonsmyndigheter og formidlingsorganisasjoner, intern kommunikasjon, kommunikasjon med ansvarlig departement, formidlingstillatelser, søknader om formidlingstillatelse og om godkjenning av kontaktpersoner og kontaktnett, generell landinformasjon og dialog mellom norske adopsjonsmyndigheter og diverse aktører og personer.

Fra Barne- og familiedepartementets arkiv ba utvalget om et uttrekk over alle saker med «adopsjon» i emnefeltet, for perioden 1990–2016. Det ble i tillegg bestilt uttrekk av saker knyttet til relevante arkivkoder. På bakgrunn av disse uttrekkene ble utvalgte saker bestilt til nærmere gjennomsyn. Arkivaren har også oversendt en rekke saker knyttet til formidlingen fra konkrete enkeltland som ble vurdert som særlig relevante for utvalgets arbeid. Videre har utvalget bedt om oversendelse av konkrete saker fram til 2025, knyttet til bestemte problemstillinger i undersøkelsene.

Frem til 1990 lå ansvaret for adopsjonsfeltet til Justisdepartementet og Sosialdepartementet. Arkivmaterialet fra den aktuelle perioden er avlevert til Riksarkivet og utvalget har gjennomgått deler av dette. Dokumenttypene som har blitt gjennomgått i departementenes arkiver sammenfaller i stor grad med det som beskrives ovenfor om Bufdirs arkiver, og omfatter både adopsjonsarbeidet generelt, enkeltland og kommunikasjon knyttet til enkeltsaker.

Sekretariatet har også gjennomført søk i Utenriksdepartementets arkiver når det gjelder noen enkeltland. Arkivene fra norske utenriksstasjoner er i liten grad gjennomgått. Disse arkivene er i noen tilfeller oversendt til Riksarkivet, i andre tilfeller har de ligget på fjernlager i Norge, og for noen land ligger de fysiske arkivene fremdeles til aktuelle utenriksstasjoner. I Chile fikk utvalget gjennomført et søk i de fysiske arkivene ved ambassaden i Santiago. Arkivar ved UD har i tillegg vært behjelpelig med å oversende konkrete saker fra ulike opprinnelsesland på anmodning fra utvalget.

Det er viktig å presisere at utvalget ikke har hatt tilgang til andre lands myndighetsarkiver. I enkelte tilfeller har utvalget imidlertid mottatt informasjon etter konkrete forespørsler til utenlandske myndigheter eller institusjoner. Dette gjelder blant annet dokumentasjon oversendt fra Costa Ricas nasjonalarkiv, informasjon knyttet til den pågående strafferettslige etterforskningen i Chile, samt utkast til rapport fra sannhets- og forsoningskommisjonen i Sør-Korea.

Utvalget har også foretatt søk i hovedregisteret i Stortingets digitale arkiv over historiske saker.

Nærmere om tilgang til enkeltsaker

Dokumenter knyttet til gjennomførte utenlandsadopsjoner etter 1987 ligger i Bufdirs arkiver. Dokumentene knyttet til utenlandsadopsjoner gjennomført før 1987 kan gjenfinnes i arkivene til statsforvalteren for adoptivsøkernes bosted ved adopsjon. Sistnevnte kategori har vært langt mer ressurskrevende for utvalget å gjøre en gjennomgang av. I disse sakene har utvalget først måttet henvende seg til Bufdir for å få et uttrekk av enkeltsaker fra relevante år og opprinnelsesland. Deretter kunne sakene bestilles fra statsforvalteren. I enkelte tilfeller har det imidlertid, grunnet feilregistreringer som gjør at sakene ikke fremgår med riktig år og land i adopsjonsregisteret, vært nødvendig å undersøke gamle kartotekoversikter over adoptivsøkere hos adopsjonsformidlerne for å identifisere eldre enkeltsaker fra aktuelle land hos rett statsforvalter. Basert på opplysningene i adopsjonsregisteret har det heller ikke vært mulig å trekke ut saker for eksempel basert på hvilket barnehjem/institusjon barnet kom fra. Se ellers punkt 3.5 om uklarheter som generelt hefter ved adopsjonsstatistikken.

Utvalget bemerker også at det er forskjeller mellom ulike fylkesmenn og/eller tidsperioder når det gjelder hvilken informasjon det har vært praksis for å bevare i enkeltsakene. Særlig ser utvalget en forskjell mellom ulike fylkesmannsembeter når det gjelder mengden dokumenter knyttet til forhåndssamtykket. Utvalget har også funnet eksempler på enkeltsaker hos statsforvalteren som helt mangler frigivelses- eller rettsavgjørelsesdokumenter fra myndighetene i opprinnelseslandet, da disse har blitt returnert til adoptivforeldrene etter adopsjonen ble registrert/det ble gitt bevilling i Norge. Se kapittel 29 for en nærmere omtale av dette.

3.6.4.2 Adopsjonsformidlernes arkiver

Alle adopsjonsformidlerne (Adopsjonsforum, Verdens Barn og InorAdopt) har stilt sine fysiske og digitale arkiver til disposisjon for utvalget.³² Også Foreldreforeningen for barn fra andre land har stilt sitt arkiv til disposisjon. Utvalget kunne imidlertid ikke prioritere en gjennomgang av dette.³³ Det har blitt gjennomført arkivgjennomganger hos Adopsjonsforum, Verdens Barn og InorAdopt, med særlig henblikk på de tolv prioriterte landene i utvalgets mandat, men også med tanke på generelle opplysninger om formidlerorganisasjonenes arbeid.

Adopsjonsforum har et forholdsvis stort papirarkiv. Det varierte likevel hvor mye materiale utvalget fant om enkelte land og tidsperioder. Imidlertid fant vi hos Adopsjonsforum mange detaljer knyttet til formidlingen, eksempelvis avtaler med lokale aktører, som vi ikke fant i myndighetsarkiver.

Utvalget har ikke sett på nyere, elektronisk korrespondanse ut over hva som eventuelt er blitt skrevet ut og lagt i fysiske mapper eller på digitale fellesområder. Fra Adopsjonsforums digitale fellesområder har vi hentet ut landmapper og annen generell informasjon om driften.

Verdens Barn hadde et betydelig mindre fysisk arkiv da de gjennom ulike flytteprosesser hadde kassert det meste av det gamle arkivmaterialet. Det var ikke i samme grad tatt vare på korrespondanse, prosjektpermer og så videre, slik som hos Adopsjonsform. Fra Verdens Barns digitale fellesområder hentet utvalget ut landmappene for relevante opprinnelsesland, samt annen generell informasjon om driften.

InorAdopt hadde foretatt en gjennomgang av sine arkiver i forkant av at utvalget fortok sin arkivgjennomgang, og blant annet systematisert materialet og kassert duplikater. Arkivet til InorAdopt var langt mindre omfattende enn hos øvrige adopsjonsorganisasjoner. Blant annet var det ikke i samme grad tatt vare på korrespondanse, og det mangler også rapporter fra mange

av InorAdopts reiser til samarbeidsland. I noen grad kan dette ha sammenheng med at InorAdopt, ifølge en tidligere daglige leder, ikke alltid lagde skriftlige rapporter etter reiser til opprinnelsesland, og at styret i stedet ble orientert muntlig. Fra InorAdopts digitale fellesområder hentet utvalget ut landmapper og annen generell informasjon om driften.

En utfordring med utvalgets kildegrunnlag i vurderingen av ordningen med adopsjonsformidlere, er altså at det er svært ulikt hvilke dokumenter av generell karakter de tre adopsjonsformidlerne har tatt vare på. Adopsjonsforums arkiver inneholder vesentlig mer materiale om virksomheten utover enkeltsakene enn arkivene til InorAdopt og til dels også Verdens Barn. Særlig tydelige forskjeller er det mellom Adopsjonsforums og InorAdopts arkiver. Adopsjonsforums arkiver inneholder i langt større grad internkommunikasjon av både uformell og mer formell art, herunder kommunikasjon med ansatte og samarbeidspartnere i opprinnelsesland. Dette har i vesentlig grad bidratt til utvalgets faktagrunnlag. InorAdopts arkiv fremstår generelt som ufullstendig sammenliknet med arkivene til de andre to formidlerne. Utvalget finner grunn til å påpeke at Adopsjonsforums omfattende arkivmateriale har vært avgjørende for mange av funnene knyttet til denne formidleren. Utvalget har ikke hatt tilsvarende grunnlag for granskingen av de andre formidlerne.

Utvalget har ikke utredet hvilke arkivrettslige plikter den enkelte formidler har hatt til arkivering av ulik type informasjon i forskjellige perioder. Det er på det rene at myndighetene har gitt begrensede føringer for dette, og dermed i stor grad har latt det være opp til hver enkelt formidler å tolke gjeldende lovverk og utarbeide rutiner og systemer. I tillegg til regelverk om arkiv, har formidlerorganisasjonene også måttet forholde seg til personvernlovgivning som begrenser adgangen til å oppbevare personopplysninger om ansatte, adoptivsøkere og adopterte.

Utvalget anerkjenner at vurderingen formidlerne har måttet gjøre av hva som skal, bør, kan og ikke kan arkiveres ikke er like enkel på alle områder. Det ligger ikke i utvalgets mandat å vurdere hvorvidt den enkelte formidler har opptrådt i samsvar med lovverket som gjaldt for deres arkivplikt i de ulike periodene vi undersøker. Utvalget finner likevel grunn til å bemerke at virksomhetens art tilsier en grundigere og mer systematisk dokumentasjon av eget generelt arbeid enn det som er funnet hos InorAdopt. Det kan tenkes flere ulike situasjoner – ikke bare en offentlig gransking –

³² Utvalget har ikke hatt tilgang til formidlernes digitale saksbehandlingssystemer, og har heller ikke etterspurt en slik tilgang.

³³ Bakgrunnen for dette er blant annet at antall adopsjoner fra prioriterte land gjennom foreldreforeningen er lavt sammenliknet med de andre formidlerne. Foreldreforeningen for barn fra Vietnam (Foreldreforeningen for barn fra andre land fra 1975) formidlet mellom 1973 og 1975 totalt 50 adopsjoner fra Vietnam, se punkt 20.5.4. Se også punkt 29.8 om utvalgets tilrådninger om materiale som bør undersøkes og eventuelt innlemmes i norske adopsjonsmyndigheters arkiver.

hvor det vil være behov for å kunne evaluere og ettergå konkrete forhold ved arbeidet. Det vil i den sammenheng være problematisk ikke å ha tilgang på skriftlige og samtidige kilder som dokumenterer blant annet hendelsesforløp og vurderinger som er gjort. Det fremstår svært sårbart å basere dette på enkeltpersoners hukommelse.

Utvalget vil ellers fremheve at vi har opplevd åpenhet og velvilje fra alle adopsjonsformidlerne i forbindelse med gjennomføringen av arkivsøk.

3.6.5 Systemnivå og enkeltsaker

I henhold til mandatet skulle utvalget granske adopsjoner på systemnivå, og vi skulle også skal gå inn i et utvalg av enkeltsaker. Det er viktig å presisere at hensikten med å se på enkeltsaker var å vurdere adopsjonssystemet, jf. punkt 1.7.4.

Enkeltsaksgjennomgangen besto i første omgang av å få en oversikt over hvilke dokumenter som ligger på sakene, hvilken informasjon det er mulig å lese ut av dem, samt hvordan dette eventuelt endrer seg over tid og som følge av regelendringer i opprinnelsesland. Også hvilke dokumenter/informasjon som ikke ligger på sakene, men som man kunne forventet å finne, ble notert. Hvilken informasjon som finnes i sakene, varierer som nevnt både mellom land og tidsperioder. Informasjonen utvalget fant, ble systematisert, og det ble deretter vurdert hvordan en eventuell videre saksgjennomgang skulle forløpe. Seleksjonskriterier for utvalget av enkeltsaker kan derfor beskrives som strategisk, og ikke tilfeldig.

Totalt har utvalget gjennomgått over 500 enkeltsaker. Nærmere informasjon om enkeltsaksgjennomgangene knyttet til enkeltland behandles i respektive landkapitler, se også punkt 3.6.4.1 om tilgangen til enkeltsaker.

3.6.6 Møter, samtaler og intervjuer

Utvalget har gjennomført en rekke møter og samtaler. Flere innledende møter ble holdt for å bli kjent med aktørene på feltet og for å få innspill om granskingen. Vi hadde blant annet møter med Bufdir, de tre formidlingsorganisasjonene og flere organisasjoner som representerer adopterte fra ulike land og med ulike syn på adopsjon. Vi har også hatt møter med ulike grupperinger av adoptivforeldre. Møtene har dels blitt holdt med hele eller deler av utvalget til stede og dels med sekretariatet. En oversikt over aktørene utvalget har møtt ligger i vedlegg 3. Aktørene utvalget møtte i forbindelse med landbesøk fremgår av de enkelte landkapitlene.

I tillegg til møtene har vi gjennomført en rekke samtaler og intervjuer med enkeltpersoner. Dette gjelder personer som har jobbet med adopsjon i offentlig eller privat virksomhet, eller som har vært involvert i en adopsjon som adoptert, opprinnelig forelder eller adoptivforelder. Vi har også snakket med forskere og personer som har engasjert seg i temaer med relevans for utvalgets mandat, som opprinnelsessøk, etteradopsjon og forhåndssamtykke.

Utvalget har gjennomført lengre intervjuer med 30 voksne adopterte om deres adopsjonshistorier. Dette kommer i tillegg til flere møter med organisasjoner for adopterte og andre arenaer for innspill, som telefonhenvendelser, møter i forbindelse med landbesøkene, skriftlige innspill og referansegruppemøtene. Det samlede antallet adopterte utvalget har hørt er dermed atskillig høyere. Videre har utvalget intervjuet 11 adoptivforeldre. Også her er det samlede antallet adoptivforeldre som utvalget har hørt – blant annet i forbindelse med møter med organisasjoner, intervjuer med ansatte hos adopsjonsformidlerne og referansegruppemøtene – atskillig høyere.

Utvalget har gjennomført intervjuer med 12 personer tilknyttet Adopsjonsforum i Norge (landkontakter, tidligere ansatte og 3 tidligere styreledere), 6 personer tilknyttet Verdens Barn (tidligere ansatte og 2 tidligere styreledere), 1 person tilknyttet InorAdopt (som ansatt og styremedlem), og 2 personer tilknyttet Foreldreforeningen for barn fra andre land.

Antall intervjuede personer har sammenheng med varighet av formidlingsvirksomheten og hvor mange av de tolv landene i utvalgets mandat adopsjonsformidleren har hatt adopsjonssamarbeid med. Adopsjonsforum har formidlet adopsjoner fra elleve av de prioriterte landene i utvalgets mandat, Verdens Barn fra tre, InorAdopt fra to og Foreldreforeningen for barn fra andre land fra ett.

Utvalget har også intervjuet 15 tidligere eller nåværende ansatte ved norske adopsjonsmyndigheter hvorav 5 fra departementsnivå og 10 fra direktoratsnivå (Bufdir og forgjengere).

Utvelgelsen av de personene vi har intervjuet fra adopsjonsformidlerne og myndighetene, var basert på informasjon utvalget har innhentet om nåværende og tidligere ansatte og ansvarsområder hos adopsjonsformidlerne og myndighetene. I tillegg har vi sett hen til opplysninger vi fant i arkivsøk. Vi har måttet foreta et utvalg av intervjuobjekter for å dekke ulike land og perioder, og har prioritert å snakke med de med antatt mest erfaring og kunnskap om forhold som er av interesse for granskingen. Det var frivillig å snakke med utvalget, og

enkelte opplyste at de ikke kunne snakke med oss på grunn av alder, helse eller andre forhold. I noen tilfeller fikk disse forelagt utvalgets spørsmål, med mulighet til å svare skriftlig.

Etter samtaler med personer som har arbeidet med adopsjoner hos myndigheter eller adopsjonsformidlere i Norge, fikk disse referatet til gjennomgang, med mulighet til å komme med merknader. Selv om de ikke regnes som part, da undersøkelsene retter seg mot systemene for adopsjon, var det naturlig å gjennomføre disse samtalene på en måte som sikret kontradiksjon og notoritet.

Mange adopterte har henvendt seg til utvalget med ønske om å bidra til granskingen med sin historie. Utvalget har også oppfordret til dette, blant annet via ulike organisasjoner og interessegrupper som har viderebrakt dette til sine medlemmer/følgere. Mange har meldt seg, og utvalget har dessverre ikke hatt ressurser til å snakke med alle. Utvalget har ønsket å snakke med et utvalg adopterte fra hvert av de prioriterte landene, og der mange meldte seg, har vi blant annet prioritert adopterte som har vesentlig informasjon om adopsjonene sine utover det som kommer frem av adopsjonsdokumentene i Norge.

Utvalget har også gjennomført samtaler med flere adoptivforeldre, som har blitt plukket ut på en tilsvarende måte som de adopterte. Videre har vi snakket med enkelte opprinnelige foreldre eller opprinnelig familie. De fleste av samtalene med opprinnelige foreldre ble gjennomført på utvalgets fire landbesøk. Dette har sammenheng med at vi på disse landbesøkene lettere fikk kontakt med foreldre som ønsket å snakke med utvalget. I Colombia og Chile skjedde intervjuene ved hjelp av lokale organisasjoner, som bidro med støtte og oppfølging av foreldrene i forbindelse med samtalen. I mange tilfeller var det også å foretrekke at slike samtaler ble gjennomført ved fysiske møter, både på grunn av informantenes begrensede tilgang til digitale plattformer og gode nettforbindelser, og av hensyn til å sikre gode og trygge rammer for samtalen.

Formålet med intervjuene som utvalget gjennomførte, var å innhente kunnskap om intervjuobjektens erfaringer og perspektiver. Materialet som ble fremskaffet gjennom intervjuer vurderes derfor som informantens egne fremstillinger av hendelser og erfaringer, slik de selv oppfatter og husker dem.

Ingen hadde forklaringsplikt til utvalget. Utvalget hadde heller ingen sanksjonsmuligheter dersom noen valgte å forklare seg bevisst uriktig.

Prosedyrer for gjennomføring av intervjuer var som følger:

- Deltakerne mottok et informasjonsskriv som informerte om granskingen, om hvordan intervjuene ville gjennomføres og regler for konfidensialitet og arkiv, samt prinsipper for referat og anonymisering.
- Det ble presisert at medvirkning til granskingen var frivillig.
- Utvalget utarbeidet intervjuguider for ulike aktører som fungerte som støtte til samtalen.

Utvalget er klar over at samtaler om egen adopsjonshistorie i noen tilfeller kan oppleves utfordrende. Dessverre hadde ikke utvalget ressurser til å tilby oppfølging av dem vi snakket med. Vi oppmuntret de som trengte det, til å sørge for at de hadde en støtteperson tilgjengelig i etterkant. I forbindelse med intervjuene informerte vi også om Bufetats kostnadsfrie samtaletilbud der adopterte kan ringe inn og bestille samtale med en terapeut med taushetsplikt. I dialog med Bufetat øst fikk vi bekreftet at adopterte som hadde hatt samtaler med utvalget, ville få et tilbud uavhengig av om de allerede hadde brukt de veiledende rammene på seks samtaler med terapeut.

3.6.6.1 Samtaler med mindreårige og unge adopterte

Som nevnt i punkt 1.10, følger det av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12 at barn har rett til å bli hørt i saker som angår dem, og at deres mening skal tillegges vekt.

Utvalget tok også imot innspill fra referansegruppen om viktigheten av barns medvirkning til granskingen.

På bakgrunn av dette ble det innledet dialog med Barneombudet, som kom med faglige råd om hvordan en slik medvirkning best kunne gjennomføres. Utvalget laget en plan for medvirkningen og begynte å søke etter deltakere i første halvdel av 2025. Totalt seks mindreårige og unge adopterte i alderen 15–18 år tok kontakt og utvalget gjennomførte samtale med fem. Se også punkt 30.4.1.

Temaene for samtalene var erfaringer med å være adoptert til Norge og etteradopsjon. Utvalget mottok også verdifulle innspill til hvordan granskingens funn best kunne formidles til barn og unge adopterte.

3.6.6.2 Møter i Haag 6.–8. mai 2025

I mai 2025 foretok utvalget en reise til Haag for å gjennomføre møter med følgende aktører:

- Sentralmyndigheten for adopsjoner i Nederland
- Sekretariatet til Haagkonferansen for internasjonal privatrett
- Hans van Loon, tidligere generalsekretær for Haagkonferansen og sentral i etableringen av Haagkonvensjonen 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner.

Formålet med møtene var blant annet å innhente informasjon om og drøfte ansvarsfordeling og kontrollmekanismer etter Haagkonvensjonen av 1993. Dette omfattet særlig forholdet mellom opprinnelses- og mottakerstatenes ansvar, praktiseringen og virkningene av sentrale konvensjonsbestemmelser, rollefordelingen mellom offentlige myndigheter og private aktører, samt behovet for styrket tilsyn, rettssikkerhet og videreutvikling av regelverket i lys av avdekket risiko og internasjonale erfaringer. I møtene ble det også diskutert bakgrunnen for og tilblivelsen av Haagkonvensjonen, hvordan konvensjonen har fungert i praksis, hvordan virkningene har blitt evaluert over tid, samt nyere utviklingstrekk. Videre ble spørsmål knyttet til etteradopsjonstjenester, godkjenningprosesser for adoptivsøkere og oppfølgingen av nasjonale granskinger i mottakerstater diskutert.

3.6.7 Mediesøk

Historiske nyhetssøk har blitt benyttet av de fleste granskinger i andre land for å finne / fange opp kjente saker om ulovlige/uetiske forhold knyttet til utenlandsadopsjoner.

Utvalget har gjort søk i norske arkiver (Nasjonalbibliotekets avis- og tidsskriftarkiv samt nyhetsdatabasen Retriever) for å identifisere relevante saker.³⁴ Disse ga deretter retning til arkivundersøkelsene og, når det var relevant, også intervjuer. Mediesøkene bidro også med kontekstuell informasjon om den offentlige debatten rundt utenlandsadopsjon og hvordan den utviklet seg fra 1950-årene og frem til i dag.

Når det gjelder internasjonale nyhetssaker, bygget utvalget på oversikter og søk utført av andre granskinger (Nederland, Frankrike) samt egne søk knyttet til enkeltland (se punkt 3.6.3), og saker det refereres til i rapporter fra relevante organer/aktører om enkeltland og forskningslitteratur.

³⁴ Søk ble systematisert etter dato og land. Totalt ble over 100 nyhetssaker registrert. Videre ble det gjennomført mer spissede søk knyttet til undersøkelser av enkeltland.

3.6.8 Landbesøk

På referansegruppemøtet 18. mars 2024 ble det uttrykt bekymring blant adoptertes organisasjoner og fra adopsjonsformidlerne om hvorvidt utvalget ville ha anledning til å foreta tilstrekkelige undersøkelser i opprinnelsesland (jf. punkt 1.6). På bakgrunn av disse innspillene, og etter råd fra den svenske granskingskommisjonen og den nederlandske granskningen, besluttet utvalget å prioritere å gjennomføre fire landbesøk. Landbesøkene var svært ressurskrevende, og ytterligere landbesøk ville i for stor grad gått utover andre aktiviteter som var nødvendige for granskningen.

Det ble gjennomført landbesøk til Colombia (7.–13. oktober 2024) og Chile (14.–20. oktober 2024), Etiopia (27. januar til 3. februar 2025) og Sør-Korea (24.–29. mars 2025).³⁵

3.6.8.1 Valg av land

Det ble tidlig besluttet å prioritere landbesøk til Colombia og Sør-Korea. Til sammen utgjør adopterte fra disse to landene ca. 52 prosent av alle adopterte (formidlet gjennom formidlingsorganisasjon) til Norge. Det har videre vært formidling fra begge land i lange tidsperioder, det har vært oppmerksomhet i mediene om ulovlige/uetiske forhold knyttet til adopsjoner fra begge land, og utvalget hadde også mottatt flere henvendelser om dette.

Når det gjaldt vurderingen av hvilke to andre land som skulle besøkes, ble følgende momenter vurdert:

- Land med mange adopsjoner bør prioriteres.
- Besøkene bør dekke flere kontinenter.
- Besøkene bør dekke alle adopsjonsformidlere.
- En forsvarlig sikkerhetssituasjon.
- Gode muligheter for dialog med relevante myndigheter i landet.
- I land det er lenge siden Norge adopterte fra, kan det være vanskelig å oppdrive informasjon / finne noen å snakke med som er relevante for de norske adopsjonene. (Dette gjelder Bangladesh, Costa Rica, Indonesia og Ecuador.)
- Det bør helst være gjort noen undersøkelser av historiske utenlandsadopsjoner i landene vi skal besøke, enten av myndighetene selv eller

³⁵ Utvalgsleder Camilla Bernt deltok på alle landbesøk. I Colombia deltok i tillegg utvalgsmedlem Ketil Eide. I Chile og Etiopia deltok i tillegg utvalgsmedlem Rudolf Christoffersen. I Sør-Korea deltok i tillegg utvalgsmedlem Torunn Kvisberg. To fra sekretariatet bistod også ved hvert landbesøk.

av private/organisasjoner, slik at vi har noen å møte/kontakte.

- h. Av budsjettensyn må én tilleggsreise skje i forlengelsen av reisen til Colombia. Dette forutsetter at reisen går til et annet land i Sør-Amerika.

De ulike momentene ble diskutert under utvalgsmøte 6.–7. juni 2024, der det ble besluttet å besøke Chile og Etiopia.

De viktigste argumentene for å velge disse fremfor andre aktuelle land var antallet adopsjoner fra landene og nærhet i tid til adopsjoner til Norge. For Etiopias del spilte det også inn at det er det eneste landet i Afrika som er prioritert i utvalgets mandat. For Chiles del var det sentralt at det har vært flere offentlige granskinger av adopsjoner i landet, og at konklusjonene fra disse granskningene ga grunn til å mistenke at det har skjedd uregelmessigheter på systemnivå.

3.6.8.2 Innspill til landbesøk

I forbindelse med reiseplanleggingen søkte utvalget etter innspill fra mange ulike aktører. Utvalget har dratt nytte av erfaringer fra den svenske og nederlandske granskingens landbesøk, bedt om innspill fra de norske ambassadene i landene og fra organisasjoner for adopterte. Vi gikk også gjennom norske myndigheters tilsynsrapporter, konsulterte forskere og gjorde selvstendige undersøkelser om mulige relevante aktører. Det ble i tillegg publisert informasjon om reiseplanene på utvalgets nettsider, slik at de som ønsket det, har kunnet sende utvalget innspill også i forbindelse med reisene.

3.6.8.3 Møter ved landbesøk

En oversikt over de ulike aktørene utvalget møtte under landbesøk, redegjøres for i landkapitlene.

3.6.9 Delrapport

22. januar 2025 ble utvalgets delrapport publisert. Rapporten presenterte funn fra utvalgets undersøkelser av Colombia og Ecuador, samt informerte om metodiske valg og prioriteringer. Rapporten ga også en foreløpig historisk oversikt over utenlandsadopsjoner til Norge og noen sentrale rettslige prinsipper.

Et viktig formål med delrapporten var å sikre åpenhet om utvalgets arbeid og metoder, blant annet for å kunne få tilbakemeldinger som utvalget kunne nyttiggjøre seg i det videre arbeidet.

Delrapporten var tema for utvalgets andre referansegruppemøte 6. februar 2025. Utvalget mottok her viktige innspill til sine videre undersøkelser og vurderinger, blant annet knyttet til arbeidsmetoder, presentasjon og innhold.

3.6.10 Eksternt oppdrag

I forbindelse med utvalgets utredninger av den rettslige reguleringen av adopsjonsmyndighetenes arbeid har utvalget også innhentet en utredning fra førsteamanuensis i rettsvitenskap ved Universitetet i Innlandet, Tarjei Ellingsen Røsvoll om arbeidsfordeling, styring, tilsyn og kontroll på adopsjonsfeltet.³⁶ Utredning ble avgitt til Granskingsutvalget for utenlandsadopsjoner 7. november 2025 og er inntatt som digitalt vedlegg. Røsvoll deltok også på et utvalgsmøte der han presenterte utredningen og drøftet innholdet med utvalget. Denne utredningen har vært et nyttig bidrag til utvalgets arbeidsprosess og drøftelser.

3.6.11 Skriftlig foreleggelse av faktum for adopsjonsformidlerne

I forkant av publisering av utvalgets utredning ble formidlerorganisasjonene Adopsjonsforum, Verdens Barn og InorAdopt forelagt utvalgte utdrag med sentrale faktaopplysninger om deres formidlingsvirksomhet knyttet til adopsjoner fra utvalgets tolv prioriterte land. Adopsjonsforum mottok slike utdrag i forbindelse med delrapporten 3. januar 2025 og den endelige rapporten 5. mars 2026, mens Verdens Barn og InorAdopt mottok utdrag 5. mars 2026. Organisasjonene fikk anledning til å kommentere opplysningene.

Utvalget mottok Adopsjonsforums merknader 10. januar 2025 (til delrapporten) og 31. mars 2026. InorAdopts og Verdens Barns merknader ble mottatt henholdsvis 18. og 26. mars 2026.

Innspillene ble hensyntatt, og de omtales der utvalget mener det er grunn til det.

3.7 Begrensninger

Utvalgets undersøkelser har vært underlagt både praktiske og rettslige begrensninger. Disse er beskrevet i dette kapittelet. Blant annet har enkelte arkiver vært ufullstendige, relevante personer har i noen tilfeller ikke vært tilgjengelige,

³⁶ Tarjei Ellingsen Røsvoll (2025). Utredning om arbeidsfordeling, styring, tilsyn og kontroll på adopsjonsfeltet.

og ingen har hatt forklaringsplikt overfor utvalget. Det har videre ligget utenfor utvalgets ressursrammer å utrede andre lands rettssystemer, og utvalget har ikke hatt myndighet til å foreta undersøkelser i utenlandske offentlige arkiver. Begrensninger som gjorde seg gjeldende i forbindelse med de ulike landgranskingene, er beskrevet nærmere i de aktuelle kapitlene.

Det må også presiseres at utvalgets oppdrag har vært å granske på systemnivå, og at en slik

gransking ikke gir grunnlag for å tallfeste omfanget av lovbrudd og uetiske forhold ved adopsjoner. Det ville heller ikke vært mulig for en norsk gransking å granske enkeltsaker på en måte som ville gjort det mulig å foreta en slik tallfesting, da dette ville forutsette inngående undersøkelser av enkeltsaker i opprinnelseslandene. Der det har vært mulig å gi indikasjoner på omfanget, har utvalget imidlertid etterstrebet dette.

Del II
Perspektiver og rammer

Kapittel 4

Risikofaktorer ved utenlandsadopsjon

4.1 Innledning

I dette kapittelet vil utvalget gi en oversikt over de mest sentrale risikofaktorer ved utenlandsadopsjon. Disse forholdene har på forskjellige måter og i ulik grad hatt betydning for reguleringen av utenlandsadopsjon i opprinnelseslandene, i internasjonalt regelverk, og i norsk lovgivning og praksis. I kapittel 5 vil utvalget redegjøre nærmere for rettskilder og sentrale rettslige prinsipper ved adopsjon. I dette kapittelet er formålet å gi en mer overordnet fremstilling av risikofaktorer – uavhengig av den rettslige reguleringen på ulike tidspunkt.

4.2 Risikofaktorer

Det er flere risikofaktorer som er sentrale for utvalgets vurderinger av adopsjonsformidlingen fra de tolv opprinnelseslandene som undersøkes, samt for hvilket tilsyn og hvilken kontroll norske myndighet burde ha ført. Her vil noen av de mest sentrale bli beskrevet.

Mangel på fungerende kontrollmekanismer og andre forhold i opprinnelseslandet

En gjennomføring av adopsjoner i trygge rammer fordrer at det finnes systemer og kontrollmekanismer i opprinnelseslandet, som sikrer at barns frigivelse til adopsjon skjer etter en forsvarlig prosess. En slik prosess bør sikre at barnets beste er det overordnede hensynet, at andre mulige omsorgsløsninger i barnets familie og hjemland er vurdert, og at et informert og fritt samtykke fra de opprinnelige foreldrene er gitt der dette er nødvendig.¹ Når en stat helt eller delvis mangler robuste kontrollinstanser, eller av andre grunner ikke utfører en forsvarlig kontroll, øker risikoen for feil og ulovligheter ved utenlandsadopsjoner.

¹ Grunnleggende krav til og prinsipper om utenlandsadopsjoner beskrives nærmere i punkt 5.4.

Det vil særlig være slik risiko når svake kontrollmekanismer opptrer i kombinasjon med andre risikofaktorer, herunder økonomiske insentiver for adopsjon, fattigdom, væpnet konflikt, naturkatastrofer eller interne uroligheter.

Kvaliteten på rettssystemet, og i hvilken grad borgerne er sikret grunnleggende rettslige garantier er av betydning, samt om landet har utviklet et offentlig apparat for å ivareta barns rettigheter. Særlig vil landets systemer for barnevern og for å registrere barnefødsler og familierelasjoner ha betydning for muligheten til å sikre trygge adopsjoner. Manglende barnevern og/eller manglende bistand til utsatte familier kan blant annet innebære at det gjøres for lite for å hjelpe familier med å beholde barn og med å sikre alternative omsorgsløsninger i opprinnelseslandet, slik subsidiaritetsprinsippet forutsetter.² Et fødselsregister med god notoritet, der barn registreres umiddelbart etter fødsel i tråd med barnekonvensjonen artikkel 7 første ledd, er avgjørende for blant annet å sikre at ikke andre utgir seg for å være foreldre ved frigivelse av et barn til adopsjon.

Økonomiske insentiver for adopsjon

Barnets beste skal være det overordnede hensynet ved adopsjoner. Ulike økonomiske insentiver ved adopsjoner kan medføre en risiko for at dette ikke alltid er tilfelle. Barnekonvensjonen og Haagkonvensjonen gir regler om forbud mot urettmessig vinning ved utenlandsadopsjoner. Risikoer ved økonomiske insentiver har også stått sentralt i Haagkonferansens arbeid med adopsjonsfeltet etter vedtagelsen av Haagkonvensjonen 1993, og dette har ført til flere anbefalinger, blant annet i Guide to Good Practice 1 og 2.

Økonomiske insentiver kan påvirke en adopsjonsprosess på mange ulike måter. De mest alvorlige forholdene gjelder kjøp og salg av barn, enten gjennom betaling til barnets foreldre eller til tredjepersoner som har kidnappet barnet. I

² Subsidiaritetsprinsippet er nærmere beskrevet i punkt 5.4.

andre tilfeller finner man situasjoner der for eksempel et ønske om å opprettholde driften av et barnehjem, som er finansiert av adopsjoner, påvirker rådgivningen som gis til gravide som vurderer adopsjon. All virksomhet som i stor grad er finansiert av utenlandsadopsjon kan ha en risiko for at et ønske om å øke inntjeningen, eller å opprettholde egen virksomhet eller arbeidsplass, kan påvirke små eller store avgjørelser om adopsjoner.

På landnivå vil også de økonomiske fordelene opprinnelsesland får av å adoptere barn til andre land fremfor å sørge for alternative omsorgsløsninger i eget land, kunne gi en risiko for at landet ikke utvikler egne systemer for omsorg og støtte til barn og foreldre som trenger dette. Et slikt incentiv kan være sterkt i land med svak offentlig økonomi, og kan bidra til å undergrave subsidiaritetsprinsippet.³

I noen tilfeller har donasjoner i forbindelse med adopsjoner finansiert tilbud til andre barn. Det kan for eksempel dreie seg om tilbud til andre barn som bor på samme institusjon som det tildeles barn fra, og som ikke kan adopteres på grunn av alder eller andre forhold.

Norske adopsjonsformidlere har også drevet bistandsarbeid, både i land de har adoptert fra og noen ganger i andre land. Dette har blant annet vært finansiert av innsamlinger eller av oppsparte midler. Enkelte opprinnelsesland har også stilt krav om at utenlandske adopsjonsformidlere har eller støtter bistandsprosjekter i landet. Bistandsarbeid er nærmere beskrevet i punktene 24.3.6 og 25.9.5.

Det er på det rene at donasjoner, støtte og bistandsarbeid har bidratt til at mange vanskeligstilte barn har fått hjelp. Samtidig er det svært viktig at det ikke finnes noen form for koblinger mellom bistand og adopsjoner, og at institusjoner i opprinnelsesland ikke er avhengige av å gjennomføre adopsjoner for å finansiere driften. En slik økonomisk avhengighet kan påvirke arbeidet med adopsjoner på en uheldig måte, noe som har vært vektlagt i arbeidet med oppfølgingen av Haagkonvensjonen.

Under konvensjonspartenes og Haagkonferansens arbeid med oppfølgingen av konvensjonen har det vært noe uenighet om disse hensynene og om hvorvidt man som ledd i en adopsjon skulle kunne gi eller kreve bidrag for å forbedre opprinnelseslandets arbeid med vern av barn. Under spesialkommisjonen i 2000 ble man imidlertid enige om følgende anbefaling:

Receiving countries are encouraged to support efforts in countries of origin to improve national child protection services, including programmes for the prevention of abandonment. However, this support should not be offered or sought in a manner which compromises the integrity of the intercountry adoption process, or creates a dependency on income deriving from intercountry adoption. In addition, decisions concerning the placement of children for intercountry adoption should not be influenced by levels of payment or contribution. These should have no bearing on the possibility of a child being made available, nor on the age, health or any characteristic of the child to be adopted.

Konkurranse om tilgjengelige barn i opprinnelsesland

En risikofaktor er konkurranse mellom ulike mottakerland og adopsjonsformidlere om barn som er tilgjengelig for adopsjon i opprinnelsesland. En slik konkurranse mellom private formidlere fra ulike mottakerland har foreligget i flere av de tolv landene utvalget har undersøkt.

Denne typen risiko var en sentral bakgrunn for arbeidet med Haagkonvensjonen 1993, som nettopp tok sikte på å motvirke kommersialisering, press og konkurranse mellom formidlere, og å etablere klare rammer for samarbeid mellom stater gjennom sentralmyndigheter. Dette er også utdypet i Haagkonferansens *Guide to Good Practice No. 2* (2012), hvor det understrekes at akkrediterings- og tilsynsordninger må bidra til å forebygge konkurranse som kan påvirke etiske standarder eller svekke barnets beste, særlig i opprinnelsesland med begrenset institusjonell kapasitet.

Korrupsjon

Korrupsjon defineres gjerne som misbruk av betrodd makt for egen vinning, og kan forekomme både i offentlig og privat sektor.⁴ Den vanligste formen er bestikkelser – enten å gi eller motta disse – men korrupsjon kan også opptre i andre former.

I land med høy korrupsjonsforekomst er det en reell risiko for at offentlige myndigheters avgjørelser påvirkes av privatøkonomiske hensyn fremfor rettslige og faglige kriterier. På adopsjonsfeltet kan dette innebære at hensynet til barnets beste ikke tillegges tilstrekkelig vekt, eller at det

³ Se punkt 5.4.

⁴ Transparency International Norge, <https://www.transparency.no/hva-er-korrupsjon/>

helt tilsidesettes. I land med utbredt korrupsjon vil likevel omfanget og alvorligheten kunne variere betydelig mellom ulike sektorer og regioner. I adopsjonssaker er korrupsjon i domstolene og hos øvrige beslutningstakere i adopsjonsprosessen særlig alvorlig, ettersom dette direkte kan påvirke avgjørelsens innhold og legitimitet.

En særskilt form for korrupsjon er såkalte fasilitetsbetalinger, der offentlige tjenestemenn rutinemessig krever et uformelt vederlag for å utføre ordinære tjenestehandlinger. Slike betalinger er særlig utbredt i land med lavt lønnsnivå i offentlig sektor. Selv om fasilitetsbetalinger ikke alltid påvirker selve avgjørelsens utfall, kan dette være vanskelig å fastslå i etterkant. Forekomsten av slike betalinger øker uansett risikoen for at avgjørelsers utfall også kan påvirkes mot vederlag.

Frem til 1990-årene var det en viss aksept for at norske virksomheter i utlandet i noen grad benyttet bestikkelser der dette fremstod som en forutsetning for å kunne operere i vedkommende land. Slik praksis ble tolerert, og ble frem til 1995 til og med ansett som fradragsberettiget i visse tilfeller, forutsatt at betalingen ikke var straffbar etter lokal rett.⁵ Dersom korrupsjon av denne karakter har vært egnet til å påvirke utfallet i adopsjonssaker, må dette likevel anses som etisk utillatelig og i strid med norske rettslige standarder, uavhengig av samtidens praksis.

Krig og krisesituasjoner

Adopsjoner skal ikke foretas under eller kort tid etter krisesituasjoner forårsaket av for eksempel naturkatastrofer eller krig og konflikt. Dette følger blant annet av uttalelser fra FNs barnekomité i 2005⁶ og av anbefalinger fra Haagkonferansen utstedt under tsunamikatastrofen i Asia i 2005, jordskjelvkatastrofen på Haiti i 2010 og ved krigsutbruddet i Ukraina i 2022.⁷

I slike situasjoner kan barn komme bort fra familien sin, og de kan ha behov for nødhjelp som mat, klær og husly, men også omsorg. Slike situasjoner kan tiltrekke seg useriøse aktører og øke risikoen, ikke bare for ulovlige adopsjoner, men også for ren handel med barn. Myndighetenes kapasitet vil også kunne påvirkes av en katastrofe, slik at det ikke er mulig å gjennomføre adopsjoner på en trygg og rettssikker måte. Under slike omstendigheter må man prioritere å hjelpe barna i

opprinnelseslandet og gjenforene dem med familiene sine.

Fattigdom

Fattigdom og nød gjør familier sårbare for utnyttelse. En familie med mange barn som lever i stor fattigdom, kan føle seg tvunget til å vurdere å frigi et barn til adopsjon dersom dette gir dem en økonomisk fordel, eller dersom de er redde for at barnet ellers ikke vil overleve.

Fattigdom i seg selv skal ikke gi grunnlag for å ta barn fra foreldre sine. Dette følger blant annet av retten til vern om sitt familieliv etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8.⁸ I FNs *Guidelines for alternative care of children* (2010) står følgende om dette:

Financial and material poverty, or conditions directly and uniquely imputable to such poverty, should never be the only justification for the removal of a child from parental care, for receiving a child into alternative care, or for preventing his/her reintegration, but should be seen as a signal for the need to provide appropriate support to the family.⁹

Disse føringene gjelder først og fremst omsorgsovertakelser gjennomført av det offentlige (barnevernet), men subsidiaritetsprinsippet og barnets rett til å kjenne og få omsorg fra foreldrene sine etter barnekonvensjonen artikkel 7 innebærer også en forpliktelse til å hjelpe familier til å beholde barna sine der det er rene økonomiske forhold som gjør at de føler seg tvunget til å samtykke til å frigi et barn til adopsjon.

Kulturelle forhold og undertrykte grupper

I flere opprinnelsesland er ikke mødre med barn født utenfor ekteskap sosialt akseptert av kulturelle og eller religiøse grunner. Både mødre og barna kan bli stigmatisert. I slike land kan enslige mødre oppleve et stort press fra samfunnet og/eller familien om å gi fra seg barnet.

Enkelte befolkningsgrupper i opprinnelsesland er særlig sårbare for å bli utnyttet fordi de tilhører en etnisk eller kulturell minoritet. Adopsjoner fra slike grupper kan innebære en særlig risiko. Mødre fra urfolksgrupper kan ofte ha tilhold på landsbygda og kan ha et annet morsmål og mindre utdanning enn majoritetsbefolkningen.

⁵ Se blant annet Ot.prp. nr. 76 (1995–1996), kapittel 1.

⁶ Barnekomiteens *General comment no. 6* (2005), avsnitt 91.

⁷ Haagkonferansens nettsider.

⁸ Jf. NOU 2016: 16 punkt 4.4.3.

⁹ Avsnitt 15.

Slike forhold gjør det vanskeligere å få gjennomslag for egne og barnets rettigheter. Konflikter mellom folkegruppene kan øke risikoen ytterligere.

Ifølge en rapport fra FNs rapportør for salg og seksuell utnyttelse av barn (2016), har mange av familiene som har blitt utsatt for ulovlige adopsjoner befunnet seg i sårbare sosioøkonomiske situasjoner, for eksempel ved at de har vært fra landsbygda eller tilhørt en urfolksgruppe.¹⁰

4.3 Særskilt merknad om menneskehandel og adopsjon

I en del sammenhenger løftes menneskehandel frem som en alvorlig risiko ved utenlandsadopsjoner. Termen menneskehandel brukes da som betegnelse på at barn bortføres og selges for å kunne adopteres. Selv om dette er alvorlige straffbare handlinger, har menneskehandelbegrepet i strafferettslig forstand i norsk rett ikke omfattet dette.

Straffebestemmelsen om menneskehandel kom inn i den norske straffeloven i 2003. Straffebudet ble innført for å oppfylle FNs protokoll for å

forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, den såkalte Palermoprotokollen. Den norske menneskehandelsbestemmelsen er utformet med utgangspunkt i Palermoprotokollen og omfatter utnyttelse til spesifikke formål – for eksempel prostitusjon, tvangsarbeid eller ulovlig organhandel. Det å betale vederlag for barn med henblikk på adopsjon er ikke nevnt som et utnyttelsesformål i den norske menneskehandelsbestemmelsen, og er heller ikke nevnt i den internasjonale strafferettslige definisjonen av menneskehandel slik menneskehandel er definert i Palermoprotokollen og i Europarådskonvensjonen av 2005 om bekjempelse av menneskehandel. Utvalget legger derfor til grunn at illegale adopsjoner og kjøp og salg av barn med formål adopsjon i utgangpunktet ikke rammes av den norske straffebestemmelsen om menneskehandel.

I 2024 ble det i EU oppnådd enighet mellom Det europeiske råd og Europaparlamentet om å inkludere illegale adopsjoner i EUs nye Anti-trafficking Directive (Directive (EU) 2024/1712) som et særskilt utnyttelsesformål som skal dekkes av EUs anti-trafficking lovgivning. EU-direktivet gjelder imidlertid ikke for Norge, og følgelig er ikke kjøp og salg av barn med formål adopsjon kriminalisert som menneskehandel i Norge.

¹⁰ *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography* (2016), avsnitt 55.

Kapittel 5

Rettskilder og noen sentrale rettslige prinsipper

5.1 Innledning og avgrensninger

I dette kapittelet skal det redegjøres for rettskilder og noen sentrale rettslige prinsipper på utenlandsadopsjonsfeltet.

Utvalgets mandat er i hovedsak tilbakeskue. Det primære formålet med dette kapittelet er ikke å gi en redegjørelse for gjeldende rett (verken nåværende eller tidligere) men å gi en oversikt over det rettslige rammeverket i ulike perioder, samt utviklingen av visse sentrale prinsipper. Tyngdepunktet i denne gjennomgangen er de rettskilder og prinsipper som er mest sentrale for å besvare utvalgets mandat.

Utvalget vil gå nærmere inn i de materielle reglene for de ulike delene av adopsjonsprosessen og tilknyttede spørsmål i del IV. Dette gjelder blant annet regulering av formidlingstillatelser og tilsyn (kapitlene 24 og 25), forhåndssamtykke (kapittel 26), registrerings- og bevillingssaker (kapittel 27), adopsjoner utenom formidlingsorganisasjon (kapittel 28), adoptertes muligheter til innsyn og kunnskap om opprinnelse (kapittel 29) og etteradopsjon (kapittel 30). En mer omfattende beskrivelse av Haagkonvensjonen 1993 gis i forbindelse med utvalgets vurderinger av betydningen av denne (kapittel 23).

Det norske regelverket gjelder for adopsjoner som gjennomføres i Norge, og kommer derfor ikke til direkte anvendelse på adopsjoner som gjennomføres i utlandet.¹ I disse tilfellene vil ikke norske regler regulere selve avgjørelsen om adopsjon, men vil blant annet gjelde for registrering og virkning av adopsjonen i Norge. Reglene og prinsippene gir også uansett rammer og grunnlag for å vurdere organiseringen og gjennomføringen av adopsjonsarbeidet i praksis.

¹ Der adoptivsøkerne har sitt vanlige bosted i Norge gjelder reglene om forhåndssamtykke i norsk rett selv om adopsjonen gjennomføres i utlandet, jf. adopsjonsloven 2017 § 43.

5.2 Rettskilder på adopsjonsfeltet

5.2.1 Innledning

Utenlandsadopsjoner har blitt gjennomført i organiserte former tilbake til 1950-årene. Som på andre samfunnsområder har det rettslige rammeverket rundt adopsjon og adopsjonsformidling utviklet seg betraktelig siden den gang og frem til i dag. I det følgende skal det bli gitt en kort fremstilling for de ulike rettskildene som har vært gjeldende på feltet.

Fastleggelse av rettsregler på adopsjonsfeltet følger alminnelig juridisk metode og rettskildelære. Rettskildene som redegjøres for i dette kapittelet er internasjonale konvensjoner, norsk lov (inkludert forskrifter) og rundskriv.²

Andre aktuelle rettskilder som ikke vil bli særskilt behandlet her, er forarbeider, rettspraksis og forvaltningspraksis. Slike kilder nevnes fortløpende der de har betydning.

5.2.2 Internasjonale konvensjoner

Det er en rekke internasjonale konvensjoner, erklæringer og deklarasjoner som har hatt betydning på adopsjonsfeltet. Mange internasjonale instrumenter knyttet til menneskerettigheter har blant annet generelle bestemmelser om barns rettigheter, rett til familieliv og vern av foreldre/mødre og barn som vil kunne aktualiseres når det gjelder omstendigheter i forkant av/ i forbindelse med en adopsjonsprosess.³

I dette punktet vil det redegjøres for konvensjoner som eksplisitt omhandler adopsjon.⁴ Flere internasjonale kilder blir omtalt i redegjørelsen for sentrale rettslige prinsipper i punkt 5.3, og for øvrig der de er relevante i granskingen.

Ulike internasjonale konvensjoner har ulik stilling i norsk rett. Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og FNs barnekonvensjon gjelder eksempelvis direkte som norsk lov og skal

² Se nærmere i metodekapittelet, punkt 3.3.

ved motstrid gå foran annen lovgivning.⁵ Haagkonvensjonen 1993 er derimot ikke direkte inkorporert som norsk lov, men er folkerettslig bindende. Dette medfører at norske myndigheter plikter å etterleve konvensjonen, blant annet ved å tilpasse nasjonalt regelverk, samt tolke lovverket i tråd med konvensjonene.⁶

Nordisk familierettslig konvensjon 1931 (ratifisert 1931)

Konvensjonen ble inngått mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige. Formålet var å samordne de privatrettslige bestemmelser om ekteskap, adopsjon og vergemål. Det dreide seg imidlertid primært om nasjonale forhold, og adopsjon over landegrenser ble ikke særskilt behandlet.

Haagkonvensjonen 1965 (ikke ratifisert)

Den første Haagkonvensjonen som hadde som siktemål å regulere adopsjon over landegrenser ble vedtatt i 1965. Konvensjonene inneholdt regler om myndighetenes kompetanse, lovvalg og anerkjennelse av avgjørelser i adopsjonssaker. Konvensjonen ble imidlertid bare ratifisert av tre stater.⁷ Selv om konvensjonen dermed ikke fikk noen formell posisjon, var den likevel del av et økt internasjonalt fokus på de særskilte utfordringene som adopsjon over landegrenser utgjorde.

Europarådskonvensjonen 1967 om adopsjon (ratifisert 1972), revidert 2008 (ratifisert 2010).

Europarådskonvensjonen fra 1967 var en såkalt rettsharmoniseringskonvensjon, som inneholdt felles regler om vilkår og minstekrav for adopsjon, saksbehandling, rettsvirkninger, og krav til grundige sosialundersøkelser av adoptivsøkere for medlemslandene.

I 2008 ble konvensjonen revidert. Blant annet ble hensynet til barnets beste presisert, det ble åpnet for at flere kunne adoptere (likekjønnede og samboere), og det ble innført ytterligere krav til samtykke og saksbehandling.

FNs barnekonvensjon 1989 (ratifisert 1991)

I 1991 ratifiserte Norge Barnekonvensjonen fra 1989. I tillegg til en rekke generelle bestemmelser som vil kunne aktualiseres i forbindelse med en adopsjon, inneholder konvensjonens artikkel 21 særlige regler om adopsjon, også over landegrenser. I bestemmelsen blir blant annet regler om samtykke, forbud mot utilbørlig økonomisk fortjeneste og prinsippet om subsidiaritet slått uttrykkelig fast.

Barnekonvensjonen har siden 2003 vært direkte gjeldene som norsk lov, og skal ved motstrid gå foran annen lovgivning.⁸

Haagkonvensjonen 1993 (ratifisert 1997)

Haagkonvensjonen om vern av barn og samarbeid med internasjonale adopsjoner fra 1993 har vært et sentralt verktøy i reguleringen av utenlandsadopsjoner. Formålet med konvensjonen er blant annet å sikre barnas rettigheter, og å etablere et system for samarbeid mellom kontraherende stater.⁹ Konvensjonen slår fast en rekke grunnvilkår for utenlandsadopsjoner, og en oppgavefordeling mellom opprinnelsesstat og motakerstat.

Å vurdere betydningen av Haagkonvensjonen 1993 er en del av utvalgets mandat. Denne konvensjonen blir derfor omhandlet særskilt i punkt 5.3 i dette kapitlet, samt i kapittel 23.

5.2.3 Lov og forskrift

Adopsjonsinstituttet, inkludert adgang til adopsjon av utenlandsk barn, ble innført i norsk rett

³ For eksempel FNs verdenserklæring om menneskerettigheter 10. desember 1948, Den europeiske menneskerettskonvensjonen 4. november 1950, FNs erklæring om barns rettigheter 20. november 1959, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter 16. desember 1966), FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (kvinnekonvensjonen) 18. desember 1979, FNs Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with Special Reference to Foster Placement and Adoption Nationally and Internationally, 3. desember 1986, FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og Palermo-protokollen 15. november 2000.

⁴ I SOU 2025: 61 volum 2 redegjøres det forholdsvis detaljert for en rekke konvensjoner og andre internasjonale instrumenter med direkte eller indirekte betydning for adopsjon.

⁵ Jf. Menneskerettsloven 1999 §§ 2 og 3 jf. lov 1. august 2003 nr. 86.

⁶ Tolkingsprinsipper i folkeretten følger av Wien-konvensjonen fra 1969. Norge har ikke undertegnet eller ratifisert denne konvensjonen. Prinsippene som fremgår der regnes imidlertid som folkerettslig sedvanerett, som Norge er bundet av.

⁷ Storbritannia, Østerrike og Sveits.

⁸ Menneskerettsloven 1999 §§ 2 og 3, jf. lov 1. august 2003 nr. 86.

⁹ Se konvensjonens artikkel 1.

med lov om adoption i 1917. Siden da har loven blitt erstattet to ganger, først ved Adopsjonsloven 1986, og deretter Adopsjonsloven 2017. I tillegg har det blitt gjort flere revisjoner av disse lovene. Fra 1980-årene har det også blitt vedtatt flere forskrifter.

I det følgende skal det redegjøres for noen hovedtrekk i adopsjonslovene og sentrale revisjoner. Fokuset vil være regler som har vært av særlig betydning for utenlandsadopsjoner. Det bemerkes at rettsstillingen før 1950 er av begrenset betydning i denne sammenheng, ettersom det organiserte adopsjonsarbeidet som utvalget er bedt om å vurdere, først startet i etterkrigstiden.¹⁰

Lov om adoption 2. april 1917 nr. 1.

I den første norske adopsjonsloven ble utenlandsadopsjon regulert i § 29. I denne bestemmelsen gikk det frem at norske statsborgere måtte ha forhåndssamtykke fra norske myndigheter før de kunne adoptere et utenlandsk barn. Adopsjonen kunne skje i barnets opprinnelsesland, eller i Norge.

Loven manglet forøvrig regler om jurisdiksjon og lovvalg for adopsjoner over landegrenser, noe som først ble innført ved revisjon i 1980 (se nedenfor).

Lov om barnevern 17. juni 1953 nr. 14.

I 1953 kom det en ny lov om barnevern som også fikk betydning på adopsjonsfeltet. For det første fordi det i § 24 ble oppstilt krav til en sosialundersøkelse for godkjenning av fosterhjem, som i praksis også ble tolket å omfatte adoptivsøkere som søkte om forhåndssamtykke til adopsjon. For det andre oppstilte loven i § 26 bokstav b et generelt forbud mot at privatpersoner drev adopsjonsformidling. Organisasjoner kunne imidlertid søke om tillatelse til slik formidling.

Revisjon av lov om adoption. Lov 13. juni 1980 nr. 32 (interlegale spørsmål)

I 1980 ble adopsjonsloven revidert, særlig med henblikk på utenlandsadopsjonene. I §§ 29–35 i den reviderte loven ble det inntatt bestemmelser som regulerte interlegale spørsmål som tidligere hadde vært uklare. Blant annet gjaldt dette regler

om når en adopsjonssak kunne behandles i Norge, lovvalgsregler, og regler om rettsvirkninger av adopsjoner gjennomført i utlandet.

En sentral og prinsipiell endring ved denne revisjonen var at man gikk bort fra at loven skulle omfatte alle norske statsborgere (statsborgerprinsippet) til at den skulle gjelde alle som var bosatt i Norge (domisilprinsippet). Et unntak fra hovedregelen var likevel at adopsjoner gjennomført av utenlandske statsborgere i sitt statsborgerland automatisk skulle anerkjennes i Norge, uavhengig av om adoptivforeldrene hadde innhentet forhåndssamtykke til adopsjon.

Lov om adopsjon (adopsjonsloven) 28. februar 1986 nr. 8.

I 1986 ble det vedtatt en ny adopsjonslov. Lovproposisjonen ble utarbeidet av Justisdepartementet, uten en forutgående offentlig utredning. I forarbeidene blir det presisert at loven ikke representerte en samlet prinsipiell gjennomgang av adopsjonsfeltet, og at det var lovtekniske grunner som gjorde at forslaget ble utformet som en ny lov, heller enn en revisjon.¹¹

Lovendringene knyttet seg i hovedsak til situasjonen etter at adopsjonen er gjennomført, blant annet likestilling av adoptivbarn og biologiske barn og adoptertes rett til kunnskap om biologisk opphav. Særreglene knyttet til utenlandsadopsjon ble i all hovedsak videreført, og de interlegale reglene fra revisjonen i 1980 ble stående tilnærmet ordrett.

Revisjon av adopsjonsloven. Lov 11. juni 1999 (adopsjonsformidling og godkjenning av adoptivhjem)

I 1999 ble adopsjonsloven revidert på nytt, og det ble innført et nytt kapittel 3A i loven (§§16 a – 16 f) som regulerte adopsjonsformidling og forhåndssamtykke til adopsjon. Disse forholdene var tidligere regulert i barnevernsloven, men ble ved denne revisjonen flyttet til adopsjonsloven.

Kravene til adopsjonsformidlere ble samme år presisert i en egen forskrift.¹²

¹⁰ Se likevel noen hovedtrekk ved utviklingen i punkt 6.3.

¹¹ Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 3.

¹² Forskrift om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon, fastsatt av Barne- og familiedepartementet med hjemmel i lov av 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon § 16 d, 30. november 1999 nr. 1195.

Revisjon av adopsjonsloven. Lov 4. juni 2010 nr. 18 (anerkjennelse av adopsjon gjennomført i og av andre stater).

I 2010 ble det gjennomført en revisjon som var av særlig betydning for utenlandske statsborgere som var bosatt i Norge. Ved revisjonen i 2010 ble regelen fra 1980 om automatisk anerkjennelse av adopsjoner gjort i statsborgerlandet opphevet.¹³

Revisjon av adopsjonsloven. Lov 25. april 2014 nr. 10 (forhåndssamtykke)

I 2014 ble det gjort en mindre revisjon blant annet ved at departementet fikk kompetanse til å utarbeide en forskrift knyttet til bestemmelsen om forhåndssamtykke til utenlandsadopsjon, § 16 bokstav e. En slik forskrift ble utarbeidet, og medførte blant annet at utredningsansvaret for adoptivsøkere som tidligere hadde vært lagt til kommunen, ble flyttet til Bufetats regionkontorer.¹⁴

Lov om adopsjon (adopsjonsloven) 16. juni 2017 nr. 48.

Den någjeldende adopsjonsloven ble vedtatt i 2017, og trådte i kraft 1. juli 2018. Bakgrunnen for loven var behov for bedre systematisering, samt et ønske om å lovfeste adopsjonsmyndighetenes praksis og retningslinjer.¹⁵

En vesentlig endring var kravet om at formidlerne måtte søke om generell driftstillatelse, i tillegg til formidlingstillatelse for hvert enkelt land. En annen ny regel var at også etterkommere av adopterte på visse vilkår kan få innsyn i opplysninger om den adoptertes biologiske opphav. I tillegg ble inntatt et eksplisitt forbud mot å gi vederlag som kunne påvirke beslutninger i adopsjonsprosessen. Et slikt forbud var allerede gjeldende gjennom konvensjoner Norge har vært tilsluttet, se punkt 5.4.6.

I tillegg til loven ble det utarbeidet en ny felles forskrift til adopsjonsloven som avløste forskriften fra 1999 (krav til adopsjonsformidlere) og 2015 (om forhåndssamtykke).¹⁶

5.2.4 Rundskriv og andre føringer

Adopsjonslovene har fortrinnsvis regulert adopsjonsfeltet på et mer overordnet nivå. Loven oppstiller eksempelvis krav til at adoptivsøkere må innhente forhåndssamtykke til adopsjon, og at organisasjoner må søke om tillatelse til å formidle adopsjoner, men inneholder i liten grad nærmere føringer om hvilke vurderinger adopsjonsmyndigheten skal gjøre i den sammenheng. Siden 1999 har det blitt vedtatt forskrifter som regulerer enkelte sider ved adopsjonsprosessen, men i stor grad har det nærmere innholdet i ulike vilkår og vurderinger fremgått av rundskriv. Selv om rundskriv formelt sett har begrenset rettskildemessig vekt, har de dermed i praksis spilt en vesentlig rolle på adopsjonsfeltet.

Det har opp gjennom årene vært en rekke rundskriv som har omhandlet ulike sider av adopsjon, og som er gitt av forskjellige departementer:

- Sosialdepartementets rundskriv 20. mai 1954, Særlige vernetiltak – barnevernrundskriv nr. 3
- Sosialdepartementets rundskriv 13. juli 1954, Om fosterbarn og fosterheime – barnevernrundskriv nr. 5
- Sosialdepartementet rundskriv 1. november 1964, Adopsjonsformidling – barnevernrundskriv nr. 36
- Sosialdepartementets rundskriv av 4. november 1968 om adopsjon av utenlandske barn – barnevernrundskriv nr. 47
- Justisdepartementets rundskriv 26. januar 1973 (G-34/73) om Europeisk konvensjon av 26. januar 1967 om adopsjon av barn 123
- Sosialdepartementets rundskriv 24. mai 1976 til barnevernnemndene om adopsjon av utenlandske barn
- Sosialdepartementets rundskriv 25. september 1978 om adopsjon av utenlandske barn, rundskriv I-9/78
- Justisdepartementets rundskriv 17. juni 1983 (G-133/83) om adopsjon av stebarn
- Sosialdepartementets rundskriv 26. juni 1987 om Statens adopsjonskontor, rundskriv I-20/87
- Sosialdepartementets rundskriv 13. oktober 1989 om retningslinjer for behandling av søknad om adopsjon, rundskriv I-15/89
- Barne- og familiedepartementets rundskriv 14. januar 1994 (Q-6/94) Tillegg til rundskriv I-15/89 der gyldighetstiden for forhåndssamtykke til adopsjon av utenlandsk barn tidsbegrenses
- Barne- og familiedepartementets rundskriv september 1998 (Q-0972) om utenlandsadopsjon med retningslinjer for undersøkelse og

¹³ For å unngå haltende rettsforhold var det likevel også etter dette anledning til å søke om å få anerkjent en slik adopsjon, men dette ble da avgjort etter en skjønnsmessig vurdering. Se punkt 28.2.2.

¹⁴ Forskrift 30. januar 2015 nr. 72 om adopsjon av barn fra utlandet.

¹⁵ Prop 88. L (2016–2017) s. 11.

¹⁶ Forskrift om adopsjon 22. juni 2018 nr. 959. Jf. opphevingsforskrift 14. desember 2018 nr. 1920.

godkjenning av adoptivhjem, revidert mars 2009

- Barne- og familiedepartementets rundskriv desember 2000 (Q-1013) med retningslinjer for tildeling av engangsstøtte ved adopsjon av barn fra utlandet
- Barne- og familiedepartementets rundskriv desember 2002 (Q-1045) med retningslinjer for saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon og særlig om skjønnsutøvelse ved innenlandsadopsjon, revidert mars 2009
- Barne- og familiedepartementets veiledning desember 2002 (Q-1046) om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon, revidert mars 2009
- Barne- og likestillingsdepartementets rundskriv, publisert 5. januar 2006, om endring i barnevernloven § 4–20 og adopsjonsloven § 1.
- Barne- og likestillingsdepartementets tilleggsrundskriv 12. mai 2006 med endring i retningslinjene i rundskriv Q-1045 om stebarnadopsjon i registrert partnerskap
- Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementets rundskriv 24. september 2014 (Q-1225 B) Retningslinjer til endringer i adopsjonsloven
- Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementets rundskriv 2. februar 2015 (Q-2015-28) Forskrift om adopsjon av barn fra utlandet – med kommentarer
- Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementets rundskriv 3. mars 2016 (Q-1045) Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon
- Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementets rundskriv 8. mars 2016 (Q-1046) Veiledningshefte om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon
- Barne- og likestillingsdepartementets rundskriv 29. juni 2018 (Q1245) Retningslinjer gitt av Barne- og likestillingsdepartementet juni 2018 til adopsjonslov 16. juni 2017 nr. 48 (i kraft 1. juli 2018) – Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon
- Barne- og likestillingsdepartementets rundskriv 16. juni 2018 (Q1246) Veiledningshefte om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets rundskriv august 2020 (BUFDIR-2020-9002) Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon

I tillegg til rundskriv, har det også blitt gitt instruksjer på andre måter, blant annet gjennom

brev fra departementet til underliggende organer. Slike brev vil bli vist til fortløpende i utredningen, men blir ikke listet opp her.

5.3 Særlig om Haagkonvensjonen om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner 1993

5.3.1 Innledning

Haagkonvensjonen om vern av barn og samarbeid ved internasjonale organisasjoner ble vedtatt i 1993. Konvensjonene ble ratifisert av Norge 18. juli 1997 og trådte i kraft 1. januar 1998.

Haagkonvensjonen er folkerettslig bindende for Norge.¹⁷ Dette medfører at norske myndigheter plikter å etterleve konvensjonen, blant annet ved å tilpasse nasjonalt regelverk, samt tolke lovverket i tråd med konvensjonene.¹⁸ I proposisjonen som lå til grunn for ratifikasjonen i 1997 la departementet til grunn at det ikke var nødvendig med lovendringer for at konvensjonen skulle kunne tre i kraft i Norge.¹⁹ Stortinget sluttet seg til denne vurderingen.²⁰

I utvalgets mandat fremgår det følgende om Haagkonvensjonen:

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

I det følgende vil det redegjøres kort for konvensjonens bakgrunn og innhold. En mer detaljert beskrivelse av dette, samt utvalgets vurderinger knyttet til oppgaven i mandatet går frem i kapittel 23.

5.3.2 Bakgrunn for konvensjonen

Bakgrunnen for arbeidet med Haagkonvensjonen om internasjonal adopsjon var blant annet FNs barnekonvensjon artikkel 21. Barnekonvensjonen forplikter stater som tillater adopsjon til å sikre at barnets beste skal være det overordnede hensynet. I artikkelens bokstav e står det at statene

¹⁷ Til sammenligning gjelder f.eks. EMK og FNs barnekonvensjon direkte som norsk lov, jf. menneskerettsloven 1999.

¹⁸ Tolkningsprinsipper i folkeretten følger av Wien-konvensjonen fra 1969. Norge har ikke undertegnet eller ratifisert konvensjonen. Prinsippene som fremgår der regnes imidlertid som folkerettslig sedvanerett, som Norge er bundet av.

¹⁹ St.prp. nr. 77 (1995–96), s. 5.

²⁰ Innst. S. nr. 267 (1995–96).

for dette formålet kan inngå bilaterale eller multilaterale avtaler, og bestrebe seg på å sikre at plassering av barnet i et annet land blir utført av kompetente myndigheter eller organer.

I arbeidet med adopsjonskonvensjonen ble en rekke opphavsstater som ikke var medlem av Haagkonferansen invitert med i forhandlingene, slik at konvensjonens reguleringer og forpliktelser skulle tilpasses forholdene i både opphavsstater og mottakerstater.²¹

Det er ikke knyttet noe internasjonalt overvåknings- eller håndhevsingsorgan til Haagkonvensjonen. Konferansen arrangerer med noen års mellomrom Special Commissions der representanter fra konvensjonsstatene og internasjonale organisasjoner møtes og drøfter problemstillinger knyttet til konvensjonen.

Viktige kilder ved tolkingen av konvensjonen er en Explanatory Report, skrevet av Professor G. Parra-Aranguren, og to veiledere til konvensjonen utarbeidet av Haag-konferansens sekretariat.²² Haagkonferansen har videre publisert «Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption» (2023).²³

Verken Haagkonferansens sekretariat, spesialkommisjonene eller arbeidgruppene har kompetanse til å endre konvensjonsteksten eller gi bindende føringer for tolkingen av den. Veilederne og de andre dokumentene som er publisert etter vedtagelsen av konvensjonen, er ikke rettslig bindende for konvensjonsstatene. Men i praksis har dokumentene stor betydning i konvensjonsstatenes arbeid med internasjonal adopsjon.

5.3.3 Konvensjonens innhold

De tre hovedformålene med konvensjonen er angitt i artikkel 1: Den skal (a) sikre at internasjonale adopsjoner «finner sted til barnets beste» og med respekt for hans eller hennes grunnleggende rettigheter, (b) etablere et system for samarbeid mellom de kontraherende stater for å sikre at disse garantier blir respektert og derved forhindrer bortføring av eller handel med barn og (c)

sikre at konvensjonsstatene anerkjenner adopsjoner som er foretatt i samsvar med konvensjonen.

Konvensjonens virkeområde er definert i artikkel 2 og 3: Den gjelder når et barn med bosted i en konvensjonsstat (opprinnelsesstaten) «er flyttet, flytter eller skal flytte» til en annen konvensjonsstat (mottakerstaten), enten etter at han eller hun er adoptert i opprinnelsesstaten av ektefeller eller en person med bosted i mottakerstaten eller når formålet er slik adopsjon i mottaker- eller opprinnelsesstaten. Konvensjonen gjelder bare adopsjoner som etablerer et varig foreldre/barnforhold. Den gjelder adopsjon av barn under 18 år.

I konvensjonens kapittel II oppstilles vilkårene for internasjonal adopsjon. Her defineres også rollene til opprinnelsesstat i artikkel 4 og mottakerstat i artikkel 5. Overordnet er det opprinnelsesstatens oppgave å undersøke og vurdere vilkår/forhold på barnets side, mens mottakerstaten skal undersøke og vurdere vilkår/forholdene på adoptivsøkernes side.²⁴

I konvensjonens kapittel III reguleres sentralmyndigheter og offentlig godkjente organer.

Konvensjoner som utarbeides på Haagkonferansen inkluderer tradisjonelt en ordning der hver konvensjonsstat skal utpeke en sentralmyndighet som har en viktig rolle både i statens interne arbeid med konvensjonssaker og i samarbeidet mellom statene. Adopsjonskonvensjonen regulerer sentralmyndigheter i artikkel 6 til 9. Den skiller mellom tiltak sentralmyndigheten må gjennomføre selv (artikkel 7(1)), tiltak sentralmyndigheten skal gjennomføre «selv eller gjennom offentlige myndigheter» (artikkel 8) og tiltak sentralmyndigheten skal gjennomføre «selv eller gjennom offentlige myndigheter eller andre organer som er offentlig godkjente i deres stat» (artikkel 9).

Et særtrekk ved adopsjonskonvensjonen sammenlignet med andre Haagkonvensjoner, er at konvensjonens har regler om «offentlig godkjent organ» som åpner for at deler av sentralmyndighetenes oppgaver kan overlates til adopsjonsformidlere. Konvensjonen stiller vilkår til slike «offentlige godkjente organer» i artikkel 10–12.

Et organ som er offentlig godkjent i en stat, kan opptre i en annen konvensjonsstat bare dersom myndighetene i begge stater har tillatt det.

Konvensjonens kapittel IV regulerer saksbehandlingen ved internasjonale adopsjoner.

Artikkel 14 fastsetter at adoptivsøkere som vil adoptere et barn med bosted i en annen konven-

²¹ Norge deltok i konvensjonsforhandlingene ved representanter fra Barne- og familiedepartementet og Statens adopsjonskontor.

²² Guide to Good Practice No 1: The Implementation and Operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention (2008) og «Guide to Good Practice No 2: Accreditation and Adoption Accredited Bodies (2013).

²³ Haagkonferansen har også nedsatt en arbeidsgruppe som arbeider med «The Financial Aspects of Intercountry Adoption».

²⁴ Jf. artikkel 14–16. Se kapittel 23 for ytterligere redegjørelse.

sjonsstat, skal fremsette søknaden til sentralmyndigheten i den stat der søkeren bor. Etter artikkel 15 skal sentralmyndigheten forvisse seg om at søkerne oppfyller vilkårene og er egnet for å adoptere, og skal da utarbeide en rapport om søkerne som skal oversendes til sentralmyndigheten i opprinnelsesstaten.²⁵

Artikkel 16 fastsetter at sentralmyndigheten i opprinnelsesstaten skal forvisse seg om at barnet kan adopteres.²⁶

Myndighetene i barnets opprinnelsesstat skal så utarbeide en rapport med «opplysninger om barnets identitet, hvorvidt barnet kan adopteres, dets bakgrunn, sosiale miljø og familie- og helsemessige forhold», ta behørig hensyn til barnets oppfostring og bakgrunn og forvisse seg om at det er innhentet samtykke i samsvar med artikkel 4. Etter artikkel 16 (1) bokstav d skal sentralmyndigheten så «spesielt på bakgrunn av rapportene om barnet og adoptivsøkerne, avgjøre hvorvidt den foreslåtte anbringelse tjener barnets interesser best». Det er denne vurderingen som kalles *matching* av barnet og søkerne.

Det neste steget i adopsjonsprosessen er at sentralmyndigheten i opprinnelsesstaten skal oversende sentralmyndigheten i mottakerstaten sin rapport om barnet, bevis for at de nødvendige samtykker er innhentet og begrunnelsen for sin avgjørelse om anbringelse. Foreldrenes identitet skal ikke opplyses dersom dette ikke tillates i opprinnelsesstaten, jf. artikkel 16 (2).

Før myndighetene i opprinnelsesstaten kan fatte vedtak om at barnet skal overlates til adoptivsøkerne, oppstilles det etter konvensjonens artikkel 17 flere krav til sentralmyndigheten både opprinnelsesstat og mottakerstat. Blant annet skal sentralmyndighetene i begge stater samtykke til at adopsjonen kan foretas, jf. bokstav b.

Sentralmyndighetene i begge stater skal deretter ta alle nødvendige skritt for at barnet får tillatelse til å forlate opphavsstaten og flytte til mottakerstaten, jf. artikkel 18.

Artikkel 19 presiserer at overføring av barnet til mottakerstaten kan bare skje dersom kravene i artikkel 17 er oppfylt.

Etter artikkel 20 skal sentralmyndighetene informere hverandre om adopsjonssakens utvikling. Artikkel 21 regulerer situasjonen der adopsjon skal finne sted i mottakerstaten etter at barnet er kommet dit, og adopsjonen ikke er til beste

for barnet. Sentralmyndigheten i opprinnelsesstaten skal da rådføres før en ny plassering, eller som siste utvei skal barnet sendes tilbake. Artikkel 22 åpner for at sentralmyndighetens oppgave kan delegeres til annen offentlig myndighet eller godkjent organ.

Konvensjonens kapittel V gjelder anerkjennelse av adopsjonen og virkningene av den. Hovedregelen er at når myndigheten i den staten der adopsjonen er gjennomført attesterer at en adopsjon er foretatt i samsvar med konvensjonen, skal adopsjonen anerkjennes i alle konvensjonsstatene, jf. artikkel 23.

Til slutt i konvensjonen er det to kapitler med alminnelige og avsluttende bestemmelser.

5.4 Noen sentrale rettslige prinsipper

5.4.1 Innledning

I dette kapitlet vil utvalget gjennomgå noen sentrale prinsipper for adopsjonsarbeid, som er sentrale både i norsk rett og internasjonale regelverk. Disse prinsippene har utviklet seg over tid.

- I kapitlet her gjennomgås følgende prinsipper:
- *Barnets beste*: Barnekonvensjonen artikkel 21 slår fast at barnets beste skal være det overordnede hensynet ved adopsjon. Dette er både et selvstendig vilkår for adopsjon, men har også betydning for tolkningen av andre vilkår.
 - *Krav til samtykke fra opprinnelige foreldre*: Hvilke materielle og formelle krav som har blitt stilt til opprinnelige foreldres forutgående samtykke til adopsjon.
 - *Barnets rett til å bli hørt*: Hvilke regler som gjelder for barns rett til å bli hørt i adopsjonsprosessen, og reglene om når adopsjon krever barnets samtykke.
 - *Subsidiaritetsprinsippet*: Utviklingen av prinsippet om at egnede omsorgsalternativer i barnets opprinnelsesland skal gå foran utenlandsadopsjon.
 - *Forbudet mot urettmessig vinning*: Utviklingen knyttet til reguleringen av økonomiske vederlag i adopsjonsprosessen, og hvordan dette over tid har blitt strengere regulert.
 - *Adoptertes rett til å bevare sin identitet og kjenne sitt opphav*: Utvikling i synet på- og reguleringen av rettigheter knyttet til barnets opprinnelse.
 - *Særlige rettigheter for barn som er urfolk*: Hvilken betydning har det at den adopterte har urfolksbakgrunn, og hvilke særlige rettigheter utløser dette.

²⁵ Denne forpliktelsen må ses i sammenheng med artikkel 5.

²⁶ Denne forpliktelsen må ses i sammenheng med artikkel 4.

I denne gjennomgangen er hovedvekten lagt på de prinsippene som er mest sentrale for å besvare utvalgets mandat.

5.4.2 Barnets beste – det overordnede hensyn

Prinsippet om barnets beste står sentralt i internasjonal rett og utgjør et grunnleggende utgangspunkt ved adopsjonssaker.

Etter FNs barnekonvensjon artikkel 3 skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, enten disse foretas av offentlige eller private institusjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer.

I saker om adopsjon skal hensynet til barnets beste ha enda større vekt enn i andre saker. Dette kommer til uttrykk i artikkel 21, hvor det understrekes at stater som tillater adopsjoner skal sikre at barnets beste skal være *det overordnede hensynet* ved adopsjonsbeslutninger. Barnekomiteen legger til grunn at dette innebærer at barnets beste skal være den avgjørende faktoren (the determining factor) i avgjørelser om adopsjon.²⁷

I adopsjonssaker er barnets beste dermed både et selvstendig vilkår og et overordnet prinsipp. Den generelle regelen om barnets beste er av barnekomiteen beskrevet som et tredelt konsept, som både gir materielle rettigheter, legger føringer for tolkning av regelverk og stiller krav om prosessuelle garantier.²⁸

Konvensjonen forutsetter videre at adopsjon bare skal tillates når kompetente myndigheter, på grunnlag av relevante og pålitelige opplysninger, finner at adopsjonen er forsvarlig og til barnets beste.

Barnekonvensjonen regulerer dermed blant annet hvilken vekt som skal legges på barnets beste i beslutningene som tas i en adopsjonssak. Det konkrete innholdet i barnets beste-vurderinger ble likevel ikke nærmere konkretisert ved vedtakelsen. Hove-utvalget skrev følgende om dette (i 2009):

Ved tilblivelsen av FNs barnekonvensjon hadde ikke diskusjoner rundt innholdet av prinsippet noen fremtredende plass. Verken innholdet i prinsippet eller mulige konflikter mellom barns beste og de spesielle rettighe-

tene i konvensjonen, ble særlig diskutert. At innholdet ble tatt noe for gitt kan skyldes at uttrykket barnets beste allerede var godt kjent i de enkelte landenes lovgivning, samt et ønske om rom for at barnets beste kunne forstås på forskjellige måter og mer i samsvar med det enkelte lands kultur. Uavhengig av dette er det lagt til grunn at barnets beste må forstås i sammenheng med de øvrige rettighetene som barnekonvensjonen gir. Disse gir på ulikt vis uttrykk for interesser eller løsninger som regnes som gode eller nødvendige for barn, og således interesser som generelt regnes å være til barnets beste.²⁹

I 2013 utga FNs barnekomité en kommentar (*general comment*) om hvordan «barnets beste» skulle tolkes. Barnekomiteens kommentarer er ikke bindende, men er «verdifulle retningslinjer for tolkning og anvendelse av barnekonvensjonen».³⁰ I avsnitt 32 går blant annet følgende frem:

Konseptet om barnets beste er komplekst, og innholdet må avgjøres fra sak til sak. Det er gjennom tolkning og gjennomføring av artikkel 3, para. 1, på linje med de øvrige bestemmelsene i konvensjonen, at lovgiver, dommer, administrativ, sosial eller pedagogisk myndighet vil kunne klargjøre begrepet og gjøre konkret bruk av det. Følgelig er begrepet barnets beste fleksibelt og tilpasningsdyktig. Det bør justeres og defineres på individuell basis, i henhold til den spesifikke situasjonen til barnet eller barna det gjelder, tatt i betraktning deres personlige kontekst, situasjon og behov. Når det gjelder enkeltvedtak skal barnets beste vurderes og avgjøres i lys av de konkrete omstendighetene til det aktuelle barnet.³¹

Plikten til å vektlegge hensynet til barnets beste følger også av annen internasjonal rett. Eksempelvis verner den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 retten til privatliv og familieliv. Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har i sin praksis lagt til grunn at barnets beste skal tillegges betydelig vekt i saker som gjelder barn, samtidig som statene må foreta en

²⁷ Barnekomiteens General Comment No. 14 (2013), CRC/C/GC/14, avsnitt 38.

²⁸ Barnekomiteens General Comment No. 14 (2013), CRC/C/GC/14 avsnitt 6.

²⁹ NOU 2009: 21 s. 31.

³⁰ <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/fns-barnekonvensjon/generelle-kommentarer-fra-fns-barnekomite/id573909/> (lesedato 12. mai 2026).

³¹ Barnekomiteens General Comment No. 14 (2013), CRC/C/GC/14. Oversatt til norsk av BFD.

konkret avveining mellom barnets interesser og foreldrenes rettigheter etter artikkel 8. Domstolen har fremhevet at barnets behov for stabilitet, trygghet og forutsigbare omsorgsrammer ofte vil være sentrale momenter, særlig der barnet har levd lenge i en etablert omsorgssituasjon.³²

I norsk sammenheng har prinsippet om at adopsjon skal være til det beste for barnet vært lovfestet siden 1917, men med noe varierende ordlyd. I lov om adoption 1917 § 8 gikk det frem at adopsjonsbevilling ikke kunne gis med mindre det var «grund til at tro, at adoptionen vil bli til gagn for barnet». I Adopsjonsloven 1986 ble formuleringen noe skjerpet, og bevilling skulle bare gis «når det kan antas at adopsjonen vil bli til gagn for barnet».³³ Barnekonvensjonen, herunder bestemmelsen om at barnets beste skulle være det «overordnede hensyn» ved adopsjon, ble ratifisert i 1991, og gjort til norsk lov i 2003.³⁴

Selv om formuleringene i tidligere adopsjonslover tillegger hensynet til barnets beste – eller hva som er «til gagn» for barnet – noe mindre vekt enn det som fremgår av barnekonvensjonen, har det i norsk sammenheng blitt fremholdt som et overordnet prinsipp siden 1970-årene. Da Hagenutvalget leverte sin utredning i 1976 foreslo de tre prinsipielle retningslinjer for adopsjonsformidling, hvorav den første var at «[h]ensynet til barnet og dets framtidige utvikling må være et overordnet prinsipp for all adopsjonformidling».³⁵ Stortinget ga sin tilslutning til disse prinsippene i 1977.³⁶

En vurdering av hva som er til det enkelte barns beste må alltid bero på en konkret og helhetlig vurdering av barnets situasjon.³⁷ Adopsjon, ikke minst når dette skjer over landegrenser, er et inngripende og livsvarig tiltak som vil ha store konsekvenser for barnet, blant annet når det gjelder omsorgssituasjon, tilhørighet og identitet. Vurderingen vil nødvendigvis være preget av betydelige usikkerhetsmomenter, ettersom man ikke bare skal ta stilling til barnets nåværende situasjon, men også foreta en fremtidsrettet vurdering hvor to potensielt svært ulike livsløp må veies opp mot hverandre. Dette innebærer blant

annet vurderinger knyttet til barnets behov for varig omsorg, utviklingsmuligheter, tilknytning og stabilitet, samt rett til identitet og kultur. Komplexiteten gjør at det verken er mulig eller hensiktsmessig med en uttømmende eller detaljert lovregulering av hva som utgjør barnets beste. I stedet må vurderingen bero på et bredt skjønn, hvor relevante momenter identifiseres og avveies konkret i den enkelte sak.

Når forståelsen og etterlevelsen av hensynet barnets beste i granskingen skal vurderes i en historisk sammenheng, er det et vesentlig poeng at forståelsen av hva som vil være til et teoretisk eller konkret barns beste har endret seg. Dette henger sammen med at det siden 1950-årene både nasjonalt og internasjonalt har skjedd stor utvikling i synet på barn generelt. Eksempelvis ser det ut til at ytre faktorer (f.eks. økonomisk trygghet og oppvekst i en kjernefamilie) hadde en større plass i barnets beste-vurderinger tidlig i perioden, mens indre faktorer (f.eks. identitet og tilhørighet) gradvis har fått større rom.

5.4.3 Barnets rett til å bli hørt

5.4.3.1 Innledning

Barn har rett til å uttrykke sine meninger og ha innflytelse i saker som angår dem. Denne sentrale rettigheten er en menneskerettighet som fremgår av FNs barnekonvensjon artikkel 12:

Statene forplikter seg til å «garantere et barn som er i stand til å gjøre danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet». Det er presisert at barnet særlig skal gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet.

I Norge ble barnets rett til å bli hørt tatt inn i Grunnloven ved revisjonen i 2014, og står nå i Grunnloven § 104.

I adopsjonsregelverk skilles det ofte mellom regler om barns rett til å uttale seg og bli hørt i en adopsjonsprosess, og regler om at adopsjon krever barnets samtykke.

5.4.3.2 Internasjonal rett

Haagkonvensjonen om adopsjon artikkel 4 bokstav d har regler om barns rett til å uttale seg og om krav til samtykke fra barn. Etter denne rege-

³² NOU 2009: 21 s. 31.

³³ Formuleringen ble endret til «kan antas at adopsjonen vil bli til barnets beste» ved lov 25. april 2014 nr. 13.

³⁴ Se punkt 5.2.2.

³⁵ NOU 1976: 66 s. 31.

³⁶ På grunnlag av St.prp. nr 210 (1976–77). Prinsippene fremgår videre i Innst. S. nr. 430 (1976–77), som ble enstemmig vedtatt 4. juni, jf. S.tid.) 1976–77) *Forhandlingar i Stortinget*, s. 4291–4296.

³⁷ Dette følger blant annet av Barnekomiteens generelle kommentar nr. 14 (2013), se ovenfor.

len skal adopsjon bare finne sted dersom myndigheten i opprinnelsesstaten:

under hensyn til barnets alder og modenhet har forsikret seg om at:

- (1) han eller hun har fått rådgivning og er behørig informert om virkningene av adopsjonen og av sitt samtykke til denne i de tilfeller slikt samtykke kreves,
- (2) det er tatt hensyn til barnets ønsker og oppfatning,
- (3) barnet frivillig har gitt sitt samtykke til adopsjon når slikt samtykke kreves, og at samtykket er gitt på den måte loven foreskriver, og at det er kommet til uttrykk eller bevitnet skriftlig,
- (4) slikt samtykke ikke er foranlediget av betaling eller godtgjørelse av noe slag

Haagkonvensjonen stiller ikke opp noen fast aldersgrense for barnets rett til å uttale seg eller å samtykke. Det er myndigheten i opprinnelsesstaten – der barnet er bosatt – som skal forsikre seg om at barnet har fått rådgivning og informasjon, at det er tatt hensyn til barnets uttalelser. I de tilfellene der adopsjon krever barnets samtykke, skal dette være gitt frivillig og dokumentert skriftlig. Også for barnets samtykke krever konvensjonen at det ikke skal være foranlediget av betaling eller annen godtgjørelse.

I Europarådskonvensjonen er regelen om barnets samtykke til adopsjon plassert i artikkel 5 nr. 1 bokstav b – mellom regelen om opprinnelige foreldres samtykke (bokstav a) og samtykke fra adoptivforelderens ektefelle (bokstav c). Etter konvensjonen krever en adopsjon barnets samtykke dersom barnet «etter loven har tilstrekkelig forståelse; et barn skal anses å ha tilstrekkelig forståelse når det når den alder som loven krever, og som ikke skal settes høyere enn 14 år». Konvensjonen forutsetter altså at konvensjonsstatenes adopsjonslovgivning skal ha regler om barns samtykke for adopsjon, og aldersgrensen kan ikke settes høyere enn 14 år.

Europarådskonvensjonen artikkel 6 har en regel om barnets mulighet for å bli hørt i de tilfellene det ikke kreves samtykke fra barnet. Barnet skal høres så langt det er mulig, og dets meninger og ønsker skal tillegges vekt i samsvar med dets modenhet. Det er mulig å se bort fra kravet om at barnet skal høres, dersom det åpenbart vil være i strid med barnets beste.

5.4.3.3 Norsk rett

I norsk rett er det et vilkår for adopsjon at barnet selv skal *samtykke* i adopsjon når han eller hun har fylt 12 år, jf. adopsjonsloven § 6 annet ledd. Dette gjelder likevel ikke dersom barnet på grunn av psykisk utviklingshemming eller psykisk eller fysisk sykdom åpenbart ikke er i stand til å forstå hva et samtykke innebærer.

Regelen om krav til samtykke fra 12 års-alder var lovfestet allerede i adopsjonsloven av 1917, men slik at det kunne gjøres unntak fra samtykkeregelen blant annet når det var grunn til å tro at det ville virke skadelig for barnet å få forelagt spørsmålet om adopsjon.

I adopsjonsloven 1986 § 6 annet ledd var regelen uten unntak. Det var lite diskusjon om regelen, selv om Barneombudet i høringen hadde vært kritisk til den.

Adopsjonslovutvalget foreslo i NOU 2014: 9 at aldersgrensen skulle heves til 14 år. Dette ble ikke fulgt opp i departementets proposisjon. Der ble regelen om 12 års-grensen videreført.

Loven fastsetter videre at før barnet gir samtykke, skal det få informasjon om hva det innebærer å bli adoptert. Samtykket skal være skriftlig og gitt frivillig uten at barnet har fått eller blitt lovet vederlag eller noen annen ytelse for det. Bare en offentlig tjenesteperson kan ta imot eller bekrefte samtykket. Tjenestepersonen skal forsikre seg om at barnet har forstått informasjonen. Kommunen skal bistå med å opplyse saken og innhente samtykke dersom adopsjonsmyndigheten ber om det.

Regelen om at samtykket skal være informert og gitt uten vederlag, er utformet etter mønster av regelen i Haagkonvensjonen. Dette var foreslått av Hove-utvalget i NOU 2009: 21, og ble fulgt opp av adopsjonslovutvalget i NOU 2014: 9.

I tillegg til regelen om samtykke, har loven regler om barns *uttalerett* i § 9 første ledd:

Har barnet fylt 7 år, skal det gis mulighet til å uttale seg før det treffes vedtak om adopsjon. Det samme gjelder barn som er yngre enn 7 år, hvis barnet er i stand til å danne seg egne synspunkter. Barnet skal få informasjon om hva en adopsjon innebærer, og veiledning som er tilpasset barnets evne til å forstå. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Adopsjonsloven har altså både en fast aldersgrense; barn som har fylt 7 år skal ha mulighet til å uttale seg, og en regel om at yngre barn skal ha

mulighet til å uttale seg etter en vurdering av om barnet er i stand til å danne seg egne synspunkter. Også disse barna har krav på informasjon om hva adopsjon innebærer, og veiledningen skal være tilpasset barnets forståelsesevne.

5.4.4 Krav til samtykke fra opprinnelige foreldre

5.4.4.1 Innledning

Informert samtykke fra opprinnelige foreldre er et vilkår for adopsjon både etter norsk og internasjonal rett, samt i de opprinnelseslandene vi har sett på. Men dette vilkåret er ikke absolutt. Samtykke kan i noen tilfeller gis av andre enn foreldrene, for eksempel en verge dersom foreldrene er forsvunnet. Dersom foreldrene er fratatt foreldreansvaret og barnet er under statens/barnevernets omsorg, kan myndighetene i noen tilfeller ha kompetanse til å samtykke til adopsjon.

5.4.4.2 Internasjonal rett

Det første internasjonale regelverket på adopsjonsrettens område er Europarådkonvensjonen 1967.³⁸ Konvensjonens artikkel 5 regulerte samtykke og slår blant annet fast at barnets foreldre – eller person eller myndighet som hadde rett til å utøve foreldreretten i deres sted – måtte samtykke til adopsjonen. Av særlig betydning for forståelsen av norsk rett var punkt 4 i artikkelen, hvor det ble slått fast at mor tidligst kunne gi sitt samtykke til adopsjon seks uker etter fødsel.³⁹

FNs barnekonvensjon av 1989 regulerer samtykke til adopsjon i artikkel 21 bokstav a nr. 1:

Parter som anerkjenner og/eller tillater adopsjon, skal sikre at barnets beste skal være det overordnede hensynet, og de skal sikre at [...] de berørte personer, om nødvendig, har gitt sitt samtykke til adopsjon etter å ha fått full informasjon og den rådgivning som måtte være nødvendig.

Barnekonvensjonen stiller ikke eksplisitte krav til hvem som skal samtykke ved en adopsjon, og overlater vurderingen av når og av hvem man skal kreve samtykke, til statene selv, jf. formuleringen «om nødvendig».⁴⁰ Det konvensjonen krever, er at

de som skal gi samtykke, må få full informasjon og nødvendig rådgivning.

Haagkonvensjonen regulerer samtykke i artikkel 4 bokstav c, der det står at adopsjon bare kan finne sted når myndighetene «har forsikret seg om at:

1. de personer, institusjoner og myndigheter som må gi sitt samtykke til en adopsjon, har fått den nødvendige rådgivning og er behørig informert om virkningene av sitt samtykke, spesielt hvorvidt en adopsjon vil føre til opphør av rettsforholdet mellom barnet og hans eller hennes opprinnelige familie,
2. de frivillig har gitt sitt samtykke på den måte loven foreskriver og at dette er kommet til uttrykk eller bevitnet skriftlig,
3. samtykkene ikke er foranlediget av betaling eller godtgjørelse av noe slag og at de ikke er tilbakekalt, og
4. at morens samtykke der dette kreves, først er avgitt etter barnets fødsel [...].»

Også her overlates det til statene selv å avgjøre *hvem* det er nødvendig å innhente samtykke fra.⁴¹

Når det gjelder tidspunkt for opprinnelige foreldres samtykke, kan mors samtykke først avgis etter barnets fødsel. Utover dette, inneholder ikke konvensjonen noen tidsrammer for når samtykke kan gis. Bakgrunnen for at man ikke foreslo noen ytterligere frist, var at man fant dette lite gjennomførbart i praksis; når mødre grunnet nød eller fattigdom så seg nødt til å gi fra seg et barn, skjedde dette ofte i umiddelbar tilknytning eller like etter fødselen.⁴² I mange tilfeller ville mor deretter forsvinne, og det ville ikke være praktisk mulig for landets myndigheter å kontakte henne på nytt for å innhente et nytt samtykke.⁴³

I 2008 ble Europarådkonvensjonen 1967 revidert. Den tidligere artikkel 5 om samtykke ble i det vesentlige videreført, men med noen tillegg

⁴⁰ Kvalø, K.K. *Karnov lovkommentar: Menneskerettsloven* – mrl. 1999, note 1 til art 21., Lovdata.no (hentet 14. januar 2025). I lys av EMK artikkel 8 om retten til privatliv og familieliv, må det likevel legges til grunn at dette i utgangspunktet vil omfatte barnets foreldre (se bl.a. NOU 2009: 21, s. 77).

⁴¹ The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention Guide No.1: Guide to Good Practice 2008 (Guide to good practice (2008)). s. 34-35 nevner «legal custodian or guardian of the child», og gir noen videre føringer for innhenting av samtykker.

⁴² I Guide to good practice (2008) s. 35 heter det likevel at samtykke fra mor først bør innhentes «some time after the birth of her child».

⁴³ Hognestad og Steenberg (2000) s.199 jf. St.prp. nr 77 (1995-96) s. 9.

³⁸ Mer om innføringen i Justisdepartementets rundskriv 26. januar 1983 (G 34/73).

³⁹ Se punkt 5.2.3.

og endringer. Den viktigste endringen er i punkt 2, som er slik:

De personer som må gi sitt samtykke til en adopsjon, må ha fått nødvendig rådgivning og være behørig informert om virkningene av sitt samtykke, spesielt om hvorvidt en adopsjon vil føre til opphør av rettsforholdet mellom barnet og dets opprinnelige familie. Samtykket må være gitt på fritt grunnlag og på den måte som loven foreskriver, og være gitt eller bevitnet skriftlig.

Artikkel 5 nr. 4 åpner for at dersom mor eller far ikke har foreldreansvaret eller rett til å samtykke til adopsjon, kan nasjonal lovgivning bestemme at slikt samtykke ikke er nødvendig for gjennomføring av adopsjon. Artikkel 5 nr. 5 regulerer mors samtykke til adopsjon av nyfødt barn. Samtykke fra en mor til adopsjon av barnet hennes skal ikke anerkjennes med mindre det er gitt etter utløpet av en lovbestemt frist som ikke skal være kortere enn seks uker, eller om det ikke er fastsatt en slik frist, til slik tid at moren etter vedkommende myndighets mening har kunnet komme seg tilstrekkelig etter fødselen.

5.4.4.3 Norsk rett

Da utenlandsadopsjon for alvor ble aktualisert etter andre verdenskrig, var adopsjoner regulert av adopsjonsloven 1917. Samtykke fra opprinnelige foreldre var regulert i § 6:

Den, som er under en og tyve aar, kan ikke adopteres uten forældrenes samtykke. Er den ene av forældrene død eller forsvundet, syndsyk eller uten del i forældremyndigheten, er samtykke fra den anden av forældrene tilstrækkelig. Er begge foreldrene i noget av de nævnte tilfælde, kræves samtykke fra verge eller kurator.

Den far eller mor som ikke har del i forældremyndigheten, skal dog saavidt mulig faa anledning til at uttale sig, før avgjørelse blir truffet. Er nogen anden end far eller mor oppnævnt som verge eller kurator for den, som ønskes adoptert, skal ogsaa vergen eller kurator faa anledning til at uttale sig.

Hovedregelen var altså at opprinnelige foreldre skulle samtykke til adopsjonen. Det ble samtidig lovfestet flere unntak fra dette. Et slikt unntak var tilfellene hvor foreldrene ikke hadde foreldreansvar. Dette gjaldt både tilfeller hvor bare én av for-

eldrene hadde foreldreansvar, for eksempel fordi foreldrene var ugift, og tilfeller hvor foreldrene var fratatt foreldreansvaret som barnevernstiltak. I disse tilfellene skulle foreldrene likevel – så vidt mulig – få uttale seg før avgjørelsen ble truffet.

Verken loven selv eller motivene til denne inneholdt ytterlige føringer for hvordan samtykke (eller uttalelser) i praksis skulle innhentes, hvilken informasjon foreldrene skulle få, eller når slikt samtykke kunne gis.

I 1964 ble det gitt et rundskriv der det ble lagt til grunn at mor ikke kunne gi gyldig samtykke til adopsjon *før* barnet var født, og at hun dessuten skulle gis veiledning og anledning til nøye overveielse av spørsmålet i tiden etter fødsel. Samtykket kunne også trekkes tilbake helt frem til adopsjonsbevillingen var utferdiget. Det ble også utarbeidet egne skjema som opprinnelige foreldre skulle fylle ut og signere, og signaturene skulle bekreftes av vitner.⁴⁴ For de nasjonale adopsjonene eksisterte det det dermed i praksis fra 1964 formkrav som sikret informerte og skriftlig dokumenterte samtykker.

I 1972 tiltrådte Norge Europarådskonvensjonen 1967. Norsk rett ble ansett for å være i overensstemmelse med konvensjonen, og ratifikasjonen førte derfor ikke til noen lovendring. Justis- og politidepartementet utarbeidet likevel et rundskriv med bemerkninger til de ulike bestemmelsene i konvensjonen, med noen presiseringer for hvordan de norske bestemmelsene skulle tolkes i lys av denne.⁴⁵ Av særlig betydning for forståelsen av norsk rett var konvensjonens artikkel 5 punkt 4, hvor det ble slått fast at mor tidligst kunne gi sitt samtykke til adopsjon seks uker etter fødsel. Departementet viste i rundskrivet til at man etter det norske systemet bare godtok samtykke til adopsjon etter at mor hadde hatt anledning til nøye å overveie spørsmålet, og at det derfor uansett ville gå mer enn seks uker i de fleste tilfeller. I lys av konvensjonen måtte man likevel sikre at fristen ble overholdt. De påpekte samtidig at seks uker var et minstekrav, og ga uttrykk for at «(s)amtykke bør i alminnelighet ikke innhentes før det har er gått minst 2-3 måneder etter barnets fødsel».⁴⁶

I 1986 ble det vedtatt en ny adopsjonslov. I forarbeidene til denne loven ble det drøftet hvorvidt det skulle presiseres tydeligere i loven at man i

⁴⁴ Sosialdepartementets rundskriv 1. november 1964, s. 11-15. Samtykkeskjema ligger ved som vedlegg nr. 8.

⁴⁵ Justisdepartementets rundskriv 26. januar 1983 (G 34/73).

⁴⁶ Justisdepartementets rundskriv 26. januar 1983 (G 34/73) s. 2.

visse tilfeller kunne se bort fra foreldrenes manglende samtykke, for eksempel der foreldrene var fratatt foreldreansvaret.⁴⁷ Det ble blant annet holdt frem at det i så tilfelle også måtte åpnes adgang til full domstolsprøving på en måte som var enkel for foreldrene, noe som ville øke foreldrenes rettssikkerhet. Det var delte meninger om behov og hensiktsmessighet i høringsrunden, og man endte med å videreføre formuleringene fra 1917, men med noe språklig modernisering. På bakgrunn av Europarådkonvensjonen fra 1967 tok man likevel inn et nytt andre ledd hvor det gikk frem at «foreldrenes samtykke kan ikke gis før to måneder etter at barnet er født.»⁴⁸

I høringsrunden hadde flere høringsinstanser – blant annet Rådet for internasjonale adopsjoner og adopsjonsformidlerne Adopsjonsforum og Verdens barn – påpekt at tomånederskravet ville være umulig å kontrollere for utenlandsadopsjoner. Justisdepartementet valgte til tross for dette å opprettholde forslaget, og skrev i proposisjonen:

I prinsippet vil dette kravet også gjelde for utenlandsadopsjoner. Slik er det også etter gjeldende praksis [...] og etter den europeiske konvensjonen. At det i praksis kan være vanskelig med noen sikker kontroll av kravet for utenlandsadopsjonene, får man heller akseptere.⁴⁹

Hove-utvalget mente i sin utredning av adopsjonsfeltet fra 2009 at dagjeldende regler om samtykke i all hovedsak ivaretok de viktige og nødvendige hensynene i en adopsjonssak. De påpekte likevel at det burde gjøres visse innskjerpinge og inntas noen nærmere formkrav i selve loven.⁵⁰

I 2017 ble någjeldende adopsjonslov vedtatt. I forarbeidene til loven ble samtykkereglene vurdert på nytt. Lovutvalget fulgte i hovedsak opp utredningen fra Hove-utvalget fra 2009 og foreslo å lovfeste formkravene til samtykke, som frem til dette bare fremgikk av rundskriv, praksis og skjemaer. I gjeldende adopsjonslov heter det nå at «[f]ør et samtykke gis, skal foreldre og eventuelle verger få informasjon om hva det innebærer å samtykke. Samtykke skal være skriftlig og gitt frivillig uten motytelse. Bare en offentlig tjenesteperson eller en advokat kan ta imot eller bekrefte samtykket», jf. § 10 annet ledd.

En ytterligere endring var innsnevring av adgangen til å unnlate å innhente samtykke fra foreldre med redusert kognitiv funksjon, eller uttalelser fra foreldre uten foreldreansvar. I førstnevnte tilfelle har man gått bort fra begrepet «sinns sykdom», og kan etter § 10 første ledd nå bare unnlate å innhente samtykke fra foreldre «som åpenbart ikke er i stand til å forstå hva et samtykke innebærer». Og der man tidligere bare skulle innhente uttalelser fra foreldre uten foreldreansvar «så vidt mulig», ble denne retten i fjerde ledd formulert som at «(e)n far eller mor som ikke har foreldreansvar, skal varsles og få uttale seg før adopsjonssøknaden avgjøres, jf. forvaltningsloven § 16».

I adopsjonsloven 2017 ble det også lovfestet en lovvalgsregel for foreldres samtykke til adopsjon: Ved adopsjon av barn under 18 år som har sitt vanlige bosted i et annet land, skal spørsmålet om samtykke fra foreldre eller verger vurderes etter det andre landets rett, jf. adopsjonsloven § 44 annet ledd. Denne lovvalgsregelen var foreslått av adopsjonslovutvalget⁵¹ og ble fulgt opp i departementets proposisjon.⁵²

5.4.5 Subsidiaritetsprinsippet

5.4.5.1 Innledning

Det er et sentralt prinsipp i reguleringen av utenlandsadopsjon at barn kan adopteres over landegrenser bare dersom barnet ikke kan vokse opp hos opprinnelig familie, og det ikke har lyktes å finne andre egnede omsorgstilbud i barnets hjemland. Dette utgangspunktet betegnes som *subsidiaritetsprinsippet*. Prinsippet vokste i hovedsak frem gjennom internasjonalt samarbeid i etterkrigstiden, og eksisterte i ulike retningslinjer og erklæringer før det ble konvensjonsfestet i FNs barnekonvensjon og i Haagkonvensjonen. I det følgende skal utviklingen av prinsippet beskrives nærmere.

5.4.5.2 Internasjonal rett

Fra 1950-årene var det flere internasjonale organisasjoner og sammenslutninger som engasjerte seg i arbeidet med å sikre at adopsjon over landegrenser foregikk i ryddige former, og at barnas interesser ble ivarett, blant annet World Health Organisation (WHO), The International Union for Child Welfare (IUCW) og International Social Ser-

⁴⁷ Ot.prp. nr. 40 (1984–1985), s. 12 f.

⁴⁸ Adopsjonsloven 1986 § 7 annet ledd.

⁴⁹ Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 15.

⁵⁰ NOU 2009: 21 s. 78.

⁵¹ Se NOU 2014: 9 s. 359.

⁵² Se Prop. 88 L (2016–2017) s. 203.

vice (ISS).⁵³ ISS brakte temaet inn for FN, som fulgte opp med å sette ned en ekspertgruppe i 1957.⁵⁴

På et europeisk seminar i 1960, arrangert av FN i samarbeid med IUCW og ISS, ble det utarbeidet en anbefaling med 12 prinsipper for utenlandsadopsjoner, hvorav de første seks omhandlet subsidiaritet. Det andre prinsippet lød blant annet som følger:

That sufficient consideration should be given to possible alternative plans for the child within his own country before inter-country adoption is decided upon, since there are various hazards inherent in transplanting a child from one culture to another.⁵⁵

I 1970-årene ble det tatt flere initiativ i FN for å drøfte og samordne arbeidet med utenlandsadopsjoner.⁵⁶ I 1978 ble det nedsatt en ekspertgruppe som skulle utarbeide sosiale og rettslige prinsipper om adopsjon og fosterhjemsplassering, noe som resulterte i en erklæring om barns beskyttelse som fikk tilslutning av FNs generalforsamling i 1986.⁵⁷ Her ble det igjen fremholdt at barnet primært skulle ivaretas i eget hjemland, og subsidiært gjennom utenlandsadopsjon.

Prinsippet om at nasjonal adopsjon skulle prioriteres fremfor internasjonal ble tatt inn i FNs barnekonvensjon artikkel 21, bokstav b:

Parter som anerkjenner og/eller tillater adopsjon, skal sikre at barnets beste skal være det overordnede hensynet, og de skal:

[...]

b) erkjenne at adopsjon fra et land til et annet kan betraktes som en alternativ form for omsorg for et barn, dersom barnet ikke kan plasseres i en fosterfamilie eller adopteres bort, eller det ikke på noen egnet måte er mulig å dra omsorg for barnet i hjemlandet.

I forlengelsen av arbeidet med Barnekonvensjonen, opprettet Haagkonferansen for internasjonal privatrett en spesialkommissjon som skulle arbeide for en konvensjon om vern av barn og samarbeid ved internasjonal adopsjon. Allerede på sitt første møte i juni 1990 la spesialkommissjonen til grunn at barnets interesser på generelt grunnlag ville bli best ivaretatt dersom barnet fikk vokse opp i egen opprinnelige familie, eller alternativt en annen familie i eget land. I møtene de påfølgende årene ble det drøftet hvorvidt subsidiaritetsprinsippet skulle forstås slik at også midlertidige løsninger – som opphold i fosterhjem eller på institusjoner – skulle foretrekkes fremfor utenlandsadopsjoner.⁵⁸ Man landet imidlertid på at det ville være fordelaktig for barnet med permanente løsninger, og i konvensjonens fortale blir det fremhevet at «internasjonal adopsjon kan gi et barn fordelene av en varig familie når det ikke finnes en egnet familie for det i opprinnelsesstaten». I selve konvensjonsteksten blir subsidiaritetsprinsippet formulert slik i artikkel 4, bokstav b:

Innenfor rammen av denne konvensjon skal en adopsjon bare finne sted dersom myndigheter i opprinnelsesstaten

[...]

b) etter nøye å ha undersøkt mulighetene for å anbringe barnet i opprinnelsesstaten, finner at barnet er best tjent med en internasjonal adopsjon.

Haagkonvensjonen har blitt tolket slik at utenlandsadopsjon på generelt grunnlag skal foretrekkes fremfor institusjonsplassering eller midlertidige plasseringer i barnets hjemland.⁵⁹ Det har av enkelte blitt reist spørsmål om hvorvidt Haagkonvensjonens prioritering av permanente løsninger står i motstrid til barnekonvensjonen, som i større grad kan tolkes som om utenlandsadopsjoner skal være en «siste utvei». Andre, blant annet ISS, fremhever på sin side at anvendelse av subsidiaritetsprinsippet i praksis vil bero på konkrete vurderinger av hva som vil være til det enkelte barns beste.⁶⁰

⁵³ Denéchère, Y. (2014) Regulating a particular form of migration at the European level: the Council of Europe and intercountry adoptions (1950–1967). *Peoples and borders: movement of persons in Europe, to Europe, from Europe (1945–2015)*, Padova, Italia s. 5 og 8.

⁵⁴ NOU 1976: 55 s. 13.

⁵⁵ Fundamental principles in inter-country adoption (as amended at the seminar) 1960, vedlegg til NOU 1976: 55.

⁵⁶ NOU 1976: 55 s. 13.

⁵⁷ Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with special reference to Foster Placement and Adoption, Nationally and Internationally: revised draft resolution / Netherlands, UN, 20 Nov. 1986.

⁵⁸ Dambach M. (2019). *Principle of subsidiarity*, International Social Service, s. 11.

⁵⁹ Hognestad og Steenberg (2000), s. 96. I Guide to good Practice (2008) avsnitt 51 går det bl.a. frem at «National adoption or other permanent family care» vil være å foretrekke fremfor utenlandsadopsjon. «Other permanent family care» vil formodentlig også gjelde mer langvarige plasseringer, for eksempel ordninger som tilsvarer til «oppvekstplasseringer» i Norge.

⁶⁰ Dambach (2019), s. 12.

I 2008 publiserte Haagkonferansen «The implementation and Operation of the 1993 Inter-country Adoption Convention: Guide to Good Practice», hvor prinsippet om subsidiaritet blir behandlet i avsnitt 46–52. Haagkonferansens Guide er ikke vedtatt av konvensjonsstatene, og er ikke rettslig bindende. Den er likevel i praksis viktig for tolking og anvendelse av konvensjonen og blir derfor vist til i utredningen.

I guiden fra 2008 blir det blant annet fremhevet at «effort should be made» slik at barnet kan bli hos eller tilbakeføres til opprinnelig familie. Videre skal myndighetene vurdere andre nasjonale plasseringer før man går videre til utenlandsadopsjon.⁶¹ I guiden blir det fremholdt at utenlandsadopsjon bør være en integrert del av et helhetlig barnevernssystem. Viktigheten av permanente løsninger blir likevel fremhevet, og der som utenlandsadopsjon er måten å oppnå dette på, bør ikke barnets hjemland utforme politikk og regelverk som hindrer dette. Myndighetene bør dessuten unngå unødige forsinkelser i prosessen. Det er presisert at man i praksis ikke kan kreve at samtlige muligheter for nasjonal plassering er uttømt, både fordi en utredning av dette vil utgjøre en byrde for myndighetene, og fordi det vil føre til stor forsinkelse i prosessen med å finne et permanent hjem til barnet i utlandet der det er behov for dette. Det presiseres at subsidiaritetsprinsippet må tolkes i lys av hva som vil være barnets beste, og i avsnitt 51 listes det opp eksempler på hvordan disse vurderingene kan ses opp mot hverandre:

- It is true that maintaining a child in his or her family of origin is important, but it is not more important than protecting a child from harm or abuse.
- Permanent care by an extended family member may be preferable, but not if the carers are wrongly motivated, unsuitable, or unable to meet the needs (including the medical needs) of the particular child.
- National adoption or other permanent family care is generally preferable, but if there is a lack of suitable national adoptive families or carers, it is, as a general rule, not preferable to keep children waiting in institutions when the possibility exists of a suitable permanent family placement abroad.
- Finding a home for a child in the country of origin is a positive step, but a temporary home in

the country of origin in most cases is not preferable to a permanent home elsewhere.

- Institutionalisation as an option for permanent care, while appropriate in special circumstances, is not as a general rule in the best interests of the child.

5.4.5.3 Norsk rett

For Norges del ble subsidiaritet fremholdt som et sentralt prinsipp i NOU 1976: 55. Hagen-utredningen foreslo prinsipielle retningslinjer for adopsjonsformidling, herunder hensynet til barnets beste og norske myndigheters ansvar for å sikre forsvarlige prosesser. Stortinget ga sin tilslutning til disse prinsippene i 1977.⁶² Om subsidiaritet heter det:

Primært bør barnet søkes hjulpet i sitt eget hjemland. Adopsjon av barn fra utlandet bør ikke finne sted uten at det er grunn til å anta at barnet ikke kan få tilfredsstillende oppvekstvilkår i sitt eget hjemland.⁶³

Fra 1. oktober 2003 gjelder Barnekonvensjonens prinsipp om subsidiaritet ved adopsjoner over landegrenser som norsk lov med forrang fremfor annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 4, jf. § 3.

I adopsjonsloven 2017 er subsidiaritetsprinsippet lovfestet for adopsjoner av barn søkeren har tilknytning til. I § 21 bokstav d heter det at det bare kan gis forhåndssamtykke til å adoptere et barn som har sitt vanlige bosted i utlandet dersom barnet mangler trygghet og faste omsorgspersoner. Subsidiaritetsprinsippet innebærer at opprinnelsesstaten må ha undersøkt mulighetene for å oppfostre barnet der barnet har sitt vanlige bosted. Av forarbeidene fremgår det at dersom barnet har trygge omsorgsvilkår i det landet barnet har sitt vanlige bosted (sitt hjemland), skal barnet forbli i sitt hjemland og ikke flyttes gjennom en adopsjon. Det er ikke tilstrekkelig at de materielle forholdene for barnet vil bli bedre ved en flytting til Norge.⁶⁴

⁶² På grunnlag av St.prp. nr 210 (1976–1977). Prinsippene fremgår videre i Innst. S. nr. 430 (1976–77), som ble enstemmig vedtatt 4. juni, jf. S.tid. (1976–77) *Forhandlingar i Stortinget*, s. 4291–4296.

⁶³ Innst. S. nr. 430 (1976–77), s. 2.

⁶⁴ Prop. 88 L (2016–2017), s. 228.

⁶¹ Guide to Good Practice (2008), avsnitt 48.

5.4.6 Forbudet mot urettmessig vinning

5.4.6.1 Innledning

Forbudet mot økonomisk vinning er i dag et sentralt prinsipp i reguleringen av utenlandsadopsjoner og skal blant annet beskytte mot at andre hensyn enn barnets beste blir avgjørende i adopsjonsprosessen.

I det følgende skal det gis en oversikt over utviklingen av dette prinsippet i internasjonale konvensjoner og norsk rett.

5.4.6.2 Internasjonal rett

Det var først fra 1960-årene at man fikk konkrete regler knyttet til vederlag ved adopsjon. I Europarådskonvensjonen 1967 § 15 fremgår det at «Det skal innføres bestemmelser for å hindre at noen trekker utilbørlig økonomisk fordel av adopsjon av barn». Ved gjennomføringen i Norge bemerket Justisdepartementet at man antok at bestemmelsen i lov om adoption § 9 og barnevernloven § 26 b ga tilstrekkelig vern mot forhold som ble behandlet i artikkel 15.⁶⁵

Lignende formuleringer fulgte også senere av FNs barnekonvensjon 1989 artikkel 21 bokstav d, der det ble gitt et særskilt forbud mot urettmessig vinning ved adopsjoner over landegrenser. Bestemmelsen fastslår at statene skal «treffe alle egnede tiltak for å sikre at utenlandsadopsjon ikke fører til utilbørlig økonomisk fortjeneste for dem som har medvirket ved adopsjonen».

I den valgfrie protokollen om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi fra 2000 (ratifisert av Norge 2. oktober 2001) går det frem i artikkel 3 bokstav a punkt ii at «å medvirke på utilbørlig måte, som mellomledd, for å innhente samtykke til adopsjon av et barn i strid med gjeldende internasjonale rettslige instrumenter om adopsjon» skal anses som salg av barn i konvensjonens forstand.⁶⁶

Haagkonvensjonen 1993 har også regler om vederlag. I artikkel 32 går følgende frem:

1. Ingen skal ha urettmessig økonomisk eller annen vinning av virksomheter som har forbindelse med en internasjonal adopsjon.
2. Bare kostnader og utgifter, herunder rimelige honorarer for faglig bistand fra personer som har hatt befatning med adopsjonene, kan forlanges eller betales

3. Ledere, saksbehandlere og ansatte i organer som har befatning med en adopsjon, skal ikke motta godtgjørelser som er urimelig høye i forhold til de tjenester som er ytet.

Etter artikkel 4 bokstav c nr. 2 skal videre adopsjon bare tillates dersom opprinnelsesstaten har forsikret seg om at personer, institusjoner og myndigheters samtykker «ikke er foranlediget av betaling eller godtgjørelse av noe slag og at de ikke er tilbakekalt». På samme måte skal barnets samtykke – der dette kreves – heller ikke være «foranlediget av betaling eller godtgjørelse av noe slag», jf. artikkel 4 bokstav d nr. 4. Av konvensjonens artikkel 8 følger det også at myndighetene i medlemsstatene skal «treffe alle nødvendige tiltak for å forhindre urettmessig økonomisk eller annen vinding i forbindelse med adopsjon».

På grunnlag av utviklingen på adopsjonsfeltet ble Europarådskonvensjonen revidert i 2008 (ratifisert av Norge i 2011). I artikkel 17 i den reviderte versjonen står det: «Ingen skal ha urettmessig økonomisk eller annen vinning av virksomhet forbundet med adopsjon av barn.»

Utover de nevnte konvensjonene har Haagkonferansen publisert to *Guide to good practice* på adopsjonsfeltet. Begge disse inneholder en rekke uttalelser med henblikk på hva som skal regnes som legitime utgifter og vederlag i adopsjonssammenheng.

Konferansen publiserte i 2014 *Note on the financial aspects of international adoption*. I 2023 utga konferansen *Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption*. Dette er en gjennomgang med praktiske råd til konvensjonsstatene for å unngå ulovlig praksis og konvensjonsbrudd og sikre at barnets beste ivaretas. Konferansen har for tiden en arbeidsgruppe med representanter både fra opphavsstater og mottakerstater, som arbeider med å oppdatere noten fra 2014 om de økonomiske aspektene ved utenlandsadopsjon. Arbeidsgruppen har utarbeidet et dokument kalt «Note on the Financial Aspects of Intercountry Adoption» og et utkast til «Roadmap of Cooperation Between States to Transition to 'No Contributions, Donations and Cooperation Projects in the Context of Adoption'».

5.4.6.3 Norsk rett

Selv om man i ulike lovarbeid har vært opptatt av å forme et system hvor økonomisk berikelse ikke motiverte adopsjoner, var det opprinnelig ikke noe forbud mot vederlag i adopsjonssammenheng i norsk rett. Det eksplisitte forbudet mot å gi ved-

⁶⁵ Jf. Justisdepartementets rundskriv 26. januar 1983 (G 34/73). Se også punkt 5.4.3.

⁶⁶ Se også NOU 2014: 9 s. 94–95.

erlag for å påvirke adopsjonsprosessen kom inn i norsk rett gjennom internasjonale konvensjoner og ble først tatt inn i adopsjonsloven i 2017.

Vederlag i forbindelse med adopsjon var frem til 1986 regulert i adopsjonsloven 1917 § 9:

Før bevilling blir gitt, skal det søkes opplyst, om der fra nogen av siderne er betalt eller skal betales noget vederlag, og hvor stort dette i tilfælde er.

Hvis der er betalt eller skal betales vederlag til den adopterende, kan meddelelse av bevil-
ling gjøres avhengig av, at vederlaget helt eller delvis sikres anvendt til bedste for adoptivbar-
net.

Bestemmelsen stilte ikke opp noe forbud mot å betale vederlag i forbindelse med adopsjonsprosessen, verken til adoptivforeldrene eller fra adoptivforeldre til opprinnelige foreldre.⁶⁷ I forarbeidene fremgår det at vederlag i praksis sjelden ble gitt som noen motytelse for barnet, men heller som en kompensasjon til adoptivforeldrene for de utgiftene oppfostringen av barnet medførte. Regelen i andre ledd skulle sikre at en eventuell betaling fra de opprinnelige foreldrene kom barnet – og ikke bare adoptivforeldrene – til gode, gjennom muligheten til å stille visse vilkår i forbindelse med adopsjonsbevillingen. Man anså betaling til de opprinnelige foreldrene som en lite aktuell problemstilling i praksis. Lovgiver valgte likevel å opprettholde muligheten for dette. Etter som § 9 krevde åpenhet om eventuelle vederlag, mente lovgiver at myndighetene ville gis foranledning til grundige undersøkelser dersom det forekom transaksjoner som bar preg av kjøp og salg av barn.

Adopsjonsloven 1917 regulerte ikke mellom-
menns og formidlers muligheter til å motta ved-
erlag. I lov om tilsyn av pleiebarn fra 29. april 1905 gikk det likevel frem at privatpersoner som opp-
trådte som mellommenn for plassering av barn mot betaling, måtte ha godkjenning av politiet.⁶⁸ Med barnevernloven 1953 § 26 b innførte man for-

bud mot at privatpersoner kunne «anbringe barn med eller uten adopsjon for øyet», men opprett-
holdt muligheten for at organisasjoner kunne søke om bevilling til dette. Spørsmål om vederlag i forbindelse med slik virksomhet ble ikke behand-
let.

I arbeidet med utforming av adopsjonsloven fra 1986 ble det drøftet om det skulle gis et ekspli-
sitt forbud mot vederlag ved adopsjoner. Rådet for internasjonale adopsjoner (RIA) anbefalte et slikt forbud i sin høringsuttalelse, for å sikre at adop-
sjonene ikke fikk preg av «forretning og 'barne-
handel'». ⁶⁹ Departementet var enig i at bestem-
melsene var utdatert og måtte endres. De opp-
fattet det likevel slik at et totalforbud ville kunne skape noe avgrensingsproblematikk i praksis, for eksempel når det gjaldt dekking av utgifter i for-
bindelse med adopsjon og mulighet for å gi dona-
sjoner til barnehjem. De la til grunn at «en vurde-
ring av eventuelle avtaler om godtgjøring må kunne inngå i helhetsvurderingen av om adop-
sjonsbevilling skal gis, og at eventuelle vilkår om anvendelsen av vederlaget må kunne stilles uten særskilt lovhjemmel». ⁷⁰ Loven hadde derfor ikke noen bestemmelse om vederlag, og det ble ikke innført noe eksplisitt forbud.

Fra 1. oktober 2003 gjelder forbud i Barnekon-
vensjonen mot urettmessig vinning ved adopsjo-
ner over landegrenser som norsk lov med forrang fremfor annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 4, jf. § 3.

Et uttrykkelig forbud mot vederlag i forbin-
delse med adopsjoner i adopsjonsloven, ble først inntatt i 2017. Lovutvalget viste til at Norge siden lovarbeidet i 1980-årene hadde sluttet seg til flere konvensjoner som med ulike formuleringer stilte opp forbud mot slike vederlag. ⁷¹ Det ble foreslått to bestemmelser: én som rettet seg mot direkte involverte parter (barn, foreldre, verge), og én som rettet seg mot eksterne aktører og adopsjonsformidlere. Bestemmelsene ble vedtatt som henholdsvis §§ 11 og 33, med følgende ordlyd:

§ 11. Forbud mot vederlag

Det er ikke tillatt å gi eller love vederlag eller noen annen ytelse for å påvirke en person som skal samtykke til en adopsjon eller uttale

⁶⁷ Se *Udkast til lov om adoption: avgit av de norske delegerte ved det skandinaviske familieretsarbeide*, s. 24. For det første fant komiteen det rimelig at vederlag kunne betales fra opprinnelige foreldre «dels fordi faren eller moren kan ha lettere for at utrede en sum en gang for alle end selv at overta barnets opfostring, dels fordi faren eller moren ønsker at bringe forholdet til barnet i endelig orden gjennom en adoption, saaledes at forsorgen ikke til enhver tid skal kunne falde tilbake paa dem». For det andre kunne de i andre tilfeller «være rimelig, at de virkelige foreldre faar en sum i erstatning for avsaet av et barn som avstaaes til adoptivforeldre, der vil utfylde savnet av eget barn».

⁶⁸ Adopsjonslovkomiteens viste til denne loven i sin innstilling, *Udkast til lov om adoption: avgit av de norske delegerte ved det skandinaviske familieretsarbeide* s. 24.

⁶⁹ Ot.prp. nr. 40 (1984–85), s. 24.

⁷⁰ Ot.prp. nr. 40 (1984–85), s. 25.

⁷¹ NOU 2014: 9, s. 233.

seg om en søknad om adopsjon eller om forhåndssamtykke til å adoptere.

§ 33. Forbud mot å gi vederlag for å påvirke formidling av adopsjon

Det er ikke tillatt å gi vederlag eller noen annen ytelse til organisasjoner, personer i organisasjoner eller andre som formidler en adopsjon når dette har til formål å påvirke en adopsjonsprosess eller utfallet av en adopsjonssak.

5.4.7 Barnets rett til å bevare sin identitet, språk og kultur og å kjenne sitt opphav

Barns rett til identitet og til å kjenne sitt opphav er forankret i internasjonale menneskerettigheter. I 1959 vedtok FN en deklarasjon med 10 prinsipper knyttet til barnets rettigheter, hvor ett av disse var at barnet fra fødselen av skulle ha rett til et navn og en nasjonalitet.⁷² I FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (ICCPR) fra 1966 ble dette gjentatt, og det ble inntatt krav om at barn skulle registreres straks etter fødselen.⁷³

Gjennom barnekonvensjonen 1989 ble barnets rett til identitet og til å kjenne sitt opphav ytterligere styrket.

Artikkel 7 i konvensjonen slår fast at barnet «så langt det er mulig» har rett til å kjenne sine foreldre. Statene er pålagt å «sikre gjennomføringen av disse rettighetene i samsvar med sin nasjonale lovgivning og sine forpliktelser i henhold til relevante internasjonale instrumenter på dette området». Rettigheten er likevel ikke absolutt. I tillegg til praktiske begrensninger (foreldrene er ukjente eller dokumentasjon mangler), kan opprinnelige foreldre ha en kryssende rett til anonymitet. Retten til å kjenne sitt opphav/ opprinnelige foreldre er behandlet i kapittel 29, og utvalget redegjør nærmere for ulike problemstillinger der.

Når det gjelder barns rett til å bevare sin identitet, språk og kultur, er dette omhandlet i ulike bestemmelser i barnekonvensjonen.⁷⁴ Artikkel 8 slår fast at «[p]artene forplikter seg til å respektere barnets rett til å bevare sin identitet, herunder statsborgerskap, navn og familieforhold som aner kjent av loven, uten ulovlig innblan-

ding.» og videre at «[d]ersom et barn ulovlig blir fratatt sin identitet helt eller delvis, skal partene yte egnet bistand og beskyttelse med henblikk på hurtig gjenoppretting av hans eller hennes identitet».

Videre går det frem i artikkel 20 at når mulige løsninger for alternative omsorgsplasseringer av barn med rett til beskyttelse fra staten overveies, blant annet adopsjon, så skal det tas «tilbørlig hensyn til ønskeligheten av kontinuitet i barnets oppdragelse og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn».

Rett til språk og kultur følger videre av barnekonvensjonen artikkel 30, hvor det går frem at barn som tilhører en etnisk, religiøs eller språklig minoritet skal kunne bevare og utøve sin kultur, religion og språk.

Adopsjon innebærer et brudd i de rettslige båndene til opprinnelig familie, samtidig som det etableres et nytt familieband til adoptivfamilien. Særlig ved utenlandsadopsjon vil adoptivfamilien ofte tilhøre en annen kultur og religion og snakke et annet språk enn barnet. I en god del tilfeller kan adopsjonen skje på et tidspunkt hvor barnets selvstendige tilknytning til opprinnelig kultur, religion og språk er begrenset.

5.4.8 Særlige rettigheter for barn som er urfolk

Barn som tilhører en minoritet eller urfolk har etter internasjonal barnerett et særskilt vern av sin kulturelle, språklige og religiøse tilhørighet. Dette følger blant annet av Barnekonvensjonen artikkel 30 hvor det fremgår at:

I stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter eller personer som tilhører en urbefolkning, skal et barn som tilhører en slik minoritet eller urbefolkningen, ikke nektes retten til sammen med andre medlemmer av sin gruppe å leve i pakt med sin kultur, bekjenne seg til og utøve sin religion, eller bruke sitt eget språk.

Det går ikke nærmere frem hvilke grupper som omfattes av bestemmelsen, men FNs barnekomité har uttrykt at det grunnleggende kriteriet for et urfolks eksistens er selvidentifisering.⁷⁵

⁷² Se SOU 2025: 61 Vol. 1, s. 119.

⁷³ Jf. artikkel 24. Konvensjonen gjelder nå som norsk lov jf. menneskerettsloven 1999 §§ 2 og 3.

⁷⁴ Tilsvarende bestemmelser finnes også til dels i andre konvensjoner. F.eks. er minoriteters rett til språk, religion og kultur også behandlet i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27.

⁷⁵ Se drøftelse av dette i SOU 2020: 63 Vol. 2, s. 1174–1175.

Kapittel 6

En historisk oversikt over det norske adopsjonssystemet

6.1 Innledning

6.1.1 Introduksjon til kapittelet

Utenlandsadopsjon er et sosialt og rettslig fenomen som henger tett sammen med blant annet kulturelle, politiske, religiøse og økonomiske forhold, både i de enkelte landene og på globalt nivå. Utvalget er bevisst på mangfoldet i perspektiver som adopsjoner over landegrenser kan beskrives og forklares ut fra. Samtidig må det ut fra mandat og ressurser gjøres visse prioriteringer og avgrensninger i utvalgets utredning. Den følgende redegjørelsen for den historiske utviklingen av det norske adopsjonssystemet omhandler i hovedsak den nasjonale utviklingen i Norge, og særlig de rettslige og institusjonelle rammene for adopsjon fra andre land.¹ Utviklingen i de ulike opprinnelseslandene, og Norges samarbeid med dem, vil bli nærmere beskrevet i de særskilte landkapitlene. Redegjørelsen i dette kapittelet er ment som en deskriptiv introduksjon, og temaene som blir behandlet i dette kapittelet vil i stor grad bli behandlet i nærmere detalj andre steder i rapporten. Utvalgets vurdering av adopsjonssystemet i ulike perioder fremgår i del 4.

Historisk har ulike former for oppvekstplasseringer av barn blitt ansett som et privat anliggende. Utover 1900-tallet ble det offentlige barnevernet imidlertid gradvis mer utviklet, og det ble vedtatt regelverk som innebar at myndighetene tok stadig større kontroll over barns oppvekstvilkår. Systemet for – og den offentlige kontrollen med – adopsjonsvirksomhet har på samme måte utviklet seg betraktelig, også etter at utenlandsadopsjon for alvor tok til i andre halvdel av 1900-tallet.

I etterkrigsårene ble adopsjon på tvers av landegrenser et gradvis mer aktuelt tema, både internasjonalt og i Norge. Samtidig var både regelverk

og de ulike offentlige institusjonene opprettet og innrettet primært med tanke på det som fremdeles var et forholdsvis høyt volum av nasjonale adopsjoner. Organisering og gjennomføring av utenlandsadopsjoner måtte dermed innpasses i et system som i liten grad var innrettet på de særlige problemstillingene ved denne formen for adopsjon.

Utover 1970-årene økte antallet utenlandsadopsjoner, og tok over som den vanligste formen for adopsjon. Flere private formidlingsorganisasjoner ble etablert, og antall samarbeidsland og adopsjoner økte betraktelig. Behovet for bedre offentlig kontroll med virksomheten resulterte blant annet i en offentlig utredning i midten av 1970-årene, NOU 1976: 55 *Adopsjon og adopsjonsformidling*.

Nasjonalt ble det disse tiårene gjennomført flere lovendringer og omstruktureringer av adopsjonssystemet for bedre å tilpasse dette til internasjonale saker og samarbeid. Fra 1978 ble det opprettet egne offentlige organer med særskilt ansvar for saksbehandling og tilsyn med adopsjoner fra andre land.

I 1990-årene ble utenlandsadopsjon i større grad tema også i internasjonalt samarbeid, som del av et økt fokus på barns rettigheter. Sentrale merkesteiner i dette arbeidet var barnekonvensjonen fra 1989 og Haagkonvensjonen fra 1993. Etter hvert som disse ble ratifisert både i Norge – i henholdsvis 1991 og 1998 – og i en rekke opprinnelsesland, fikk man klarere og mer konsekvente strukturer og regelverk for adopsjonssamarbeid på tvers av landegrenser. Haagkonvensjonen må regnes som særlig sentral, idet den blant annet stilte opp en tydeligere oppgavefordeling mellom opprinnelsesland og mottakerland i adopsjonsprosessene. I denne perioden fortsatte antall adopsjoner å øke, og rundt år 2000 kom det årlig over 700 utenlandsadopterte barn til Norge.

Siden 2005, og særlig fra og med 2012, har antall utenlandsadopsjoner til Norge gått markant nedover. Nedgangen følger den globale trenden, og skyldes primært utviklingen i opprinnelseslan-

¹ Deler av den følgende fremstillingen er basert på en intern/upublisert utredning, *Norges Adopsjonshistorie*, som Knut R. Steenberg utarbeidet på oppdrag fra Bufdir i 2011.

dene, som blant annet har ført til endringer i behovet for og/eller ønsket om utenlandsadopsjoner.² Som en følge av færre adopsjoner har behovet for særskilte adopsjonsorganer blitt mindre, og de spesialiserte fagorganene på adopsjonsfeltet fra 1970-, 80-, og 90-årene har i ulike omorganiseringprosesser gradvis blitt innlemmet i større enheter med ansvar for flere fagområder. De private adopsjonsformidlerne har måttet nedskalere betydelig. I 2024 formidlet de da tre aktive adopsjonsformidlerne totalt 24 adopsjoner. I 2025 ble det formidlet fem adopsjoner. To av formidlerne la ned adopsjonsvirksomheten dette året.

I det følgende vil den generelle historiske fremstillingen sentrerer rundt tre hovedlinjer; utviklingen i praksis, den rettslige utviklingen og den institusjonelle utviklingen. Til tross for overlap og vekselvirkninger mellom disse utviklingslinjene, inneholder hver av dem en rekke skifter og detaljer som for oversiktens skyld gjør det formålstjenlig å beskrive dem hver for seg. Det vises for øvrig til kapittel 5 hvor det blir gitt en oversikt over rettskildene, samt sentrale rettslige prinsipper for adopsjon, og til utredningens del 4 der sentrale materielle regler blir nærmere redegjort for.

Til slutt i punkt 6.5 vil situasjonen på adopsjonsfeltet i dag beskrives helt kort.

6.2 Utenlandsadopsjoner i praksis

6.2.1 Fremveksten av utenlandsadopsjoner og adopsjonsformidlere

Utenlandsadopsjoner har både i Norge og andre mottakerland i hovedsak vokst frem gjennom private initiativ. Selv om norske myndigheter har tilrettelagt for praksisen, og tidvis vært aktivt involvert i ulike situasjoner og samarbeid, har myndighetene ikke tatt direkte del i de mer praktiske sidene av adopsjonsarbeidet. Regelverksendringer ser også i stor grad ut til å være reaksjoner på den faktiske utviklingen på feltet. Når utviklingen av utenlandsadopsjoner til Norge skal beskrives, er det derfor naturlig å ta utgangspunkt i de private aktørene og deres praksis. De ulike formidlerorganisasjonene blir for øvrig beskrevet nærmere i kapittel 7.

Adopsjon på tvers av landegrenser ble for alvor aktualisert i tiårene etter andre verdenskrig. Det var særlig private organisasjoner og personer

fra USA som da tok initiativ til å adoptere barn fra de hardest krigsrammede europeiske landene. Etter hvert som de europeiske landene kom på fote igjen og adopsjonene fra disse landene avtok, fortsatte aktører fra USA med adopsjoner fra andre kontinenter, særlig Asia.³

Også i Norge økte interessen for adopsjon av utenlandske barn andre halvdel av 1900-tallet. Den økonomiske og sosiale utviklingen i disse tiårene medførte at stadig færre norske barn ble tilgjengelige for adopsjon. I tillegg førte globalisering og medieutvikling til at nøden i andre land kom tettere på, og adopsjon av foreldreløse barn ble for noen en solidarisk handling. Også i Norge hadde man adoptert noen europeiske «krigsbarn», men utover dette var utenlandsadopsjoner lite utbredt og organisert. Det mer systematiske arbeidet med utenlandsadopsjoner ble også her i landet utviklet i forbindelse med oppstart av adopsjon fra østasiatiske land.

I 1953 ble *Norsk Koreaforening* stiftet som en vennskapsforening for helsepersonell fra det norske feltsykehuset NORMASH. Foreningen drev hjelpearbeid i Korea under og etter Korea-krigen.⁴ I 1950- og 1960-årene bisto foreningen noen norske adoptivsøkere med å adoptere barn fra Sør-Korea gjennom sitt nettverk der.⁵

Fra 1953 til 1968 ble minst 170 koreanske barn adoptert av norske foreldre.⁶ I 1969 fikk foreningen generell formidlingstillatelse for Korea og opprettet et formelt samarbeid med den amerikansk-drevne organisasjonen Holt, som da var en forholdsvis godt etablert adopsjonsaktør i landet.⁷ Ettersom foreningen antok at behovet for adopsjoner fra koreansk side ville gå ned, mens kapasitet og etterspørsel i Norge ville øke, så de etter hvert etter andre aktuelle land å adoptere fra. Adopsjonsvirksomheten i Norsk Koreaforening ble i 1979 skilt ut i en nyopprettet forening til dette formålet: *Verdens Barn*.⁸ Fra 1969 til og med 2025 for-

³ Hognestad og Stenberg (2000) *Adopsjonsloven*, s. 56.

⁴ Hognestad og Steenberg (2000), s. 79.

⁵ I 1950-årene skal foreningen ha fått tillatelse av myndighetene til å hente noen få barn til Norge med henblikk på adopsjon, jf. Hognestad og Steenberg (2000), s. 68. Om utviklingen, se kapittel 19 (Sør-Korea).

⁶ Pedersen, L. U., (1991) *Norge i Korea*, Huitfeldt Forlag s. 171 skriver 113 barn mellom 1954 og 1967 + 57 barn i 1968 = 170. I *Verdens Barn* (2003) *Verdens Barn 50 år*, s. 24 står det 115 barn mellom 1954 og 1967 + 57 barn i 1968 = 172. Ingen av dem oppgir kilde. Se for øvrig punkt 3.5 om statistikk.

⁷ *Verdens Barn* (2003), s. 26 f.

⁸ I 1988 ble imidlertid de to foreningene slått sammen igjen, og beholdt da navnet *Verdens Barn*, jf. *Verdens Barn* (2003), s. 50–54.

² HCCH fører statistikk for opprinnelsesland og mottakerland, <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=6775&dtid=32>. Se også NOU 2014: 9, s. 201 og NOU 2009: 21, s. 33 f.

midlet Norsk Koreaforening og Verdens Barn 9275 adopsjoner fra ni ulike land. Verdens barn la ned adopsjonsvirksomheten i 2025.

Etter hvert kom også andre adopsjonsaktører til. Av disse har Adopsjonsforum og InorAdopt formidlet flest adopsjoner, og vil av den grunn omtales først.

Adopsjonsforum ble stiftet i 1970 under navnet *Adopsjonsopplysning*.⁹ De første årene var de en frivillig gruppe bestående av adoptivforeldre som blant annet arbeidet for å spre informasjon om utenlandsadopsjon, særlig med tanke på nye mulige adopsjonsland.¹⁰ Med sitt etter hvert store nettverk i inn- og utland bisto de adoptivsøkere med å navigere i regelverk og å komme i kontakt med utenlandske adopsjonsaktører.¹¹ I 1975 søkte organisasjonen om tillatelse til å formidle adopsjoner fra Colombia og Bangladesh, og endret navnet til *Adopsjonsforum*. Formidlingstillatelse for disse og flere andre land ble innvilget i 1978. I 1979 hadde Adopsjonsforum tillatelser til å formidle adopsjoner fra 11 land. De opprettet et lønnet sekretariat i 1982. Totalt har Adopsjonsforum fra 1972 til og med 2025 formidlet 9623 adopsjoner fra 28 land.¹²

InorAdopt ble stiftet i 1981. Bakgrunnen var en intern konflikt i Adopsjonsforum, som endte med at sentrale personer knyttet til adopsjon fra Indonesia meldte seg ut av foreningen og samlet seg i en ny gruppe.¹³ De ønsket i utgangspunktet å overta adopsjonsformidlingen fra Indonesia, men Adopsjonsforum beholdt denne tillatelsen frem til alle adopsjonene fra landet ble stanset i 1982. Frem til 1989 drev InorAdopt dermed primært med hjelpearbeid, mens de søkte om formidlingstillatelse for ulike land. I 1989 fikk de tillatelse til noen prøveadopsjoner fra Brasil, og i 1990 fikk de lønnet personale.¹⁴ Til og med 2025 formidlet InorAdopt 1242 adopsjoner fra åtte land. InorAdopt la ned adopsjonsvirksomheten i 2025.

Utover disse tre adopsjonsformidlerne har barn også blitt formidlet til norske foreldre gjennom andre initiativ. I forbindelse med borgerkrigen i Hellas like etter andre verdenskrig (1946–1949) bisto blant annet Norges Røde Kors i en kort periode ved adopsjoner derfra. Koreamisjonen bisto også med å formidle noen få adopsjoner fra Sør-Korea, men avsluttet virksomheten etter at Sosialdepartementet krevde at de søkte om bevilgning.¹⁵

Den formidlingsvirksomheten som var den mest kontroversielle i sin samtid, var uthenting av 77 barn fra Vietnam i 1968.¹⁶ Som i Sør-Korea utgjorde krig et sentralt bakteppe, og det var mange barn som led under svært dårlige forhold på overfylte og underbemannede barnehjem. I 1967 søkte organisasjonen *Komiteen for Sydøst-Asia* om å få hente 60 barn med sikte på adopsjon. Sosialdepartementet tillot dette som en engangsforeteelse, på nærmere bestemte vilkår. Da komiteen returnerte fra Vietnam med barna, ble det likevel klart at vilkårene ikke var overholdt; de hadde tatt med flere barn enn det tillatelsen tilsa, kravene til barnas helsemessige tilstand var ikke overholdt, og dokumentasjonen knyttet til frigivelsen av barna for adopsjon var svært mangelfull. Det fantes heller ikke fullstendige lister over hvilke adoptivsøkere som skulle tildeles hvilket barn.¹⁷ Det krevdes dermed et langvarig ryddearbeid før adopsjonene kunne gjennomføres.

Da organisasjonen senere søkte om tillatelse til å formidle flere adopsjoner fra Vietnam, ble dette avslått. Søknad fra det nyopprettede *Norsk-vietnamesisk forbund* ble også avslått, da lederen var samme person som lederen i Komiteen for Sydøst-Asia. Til tross for manglende tillatelse ble ti nye barn hentet til Norge uten visum i 1971, noe som resulterte i at lederen av Norsk-vietnamesisk forbund ble bøtelagt. De ti barna ble i første omgang tatt hånd av om av barnevern og helsemyndigheter, før de til sist ble adoptert.

Foreldreforeningen for barn fra Vietnam fikk i 1973 tillatelse fra Sosialdepartementet til å formidle 50 adopsjoner fra Vietnam. I tillegg til å formidle «nye» barn bisto de i gjennomføringen av adopsjonene som Komiteen for Sydøst-Asia og (lederen av) Norsk-vietnamesisk forbund hadde startet prosesser for. Da adopsjon fra Vietnam ble stoppet etter maktskiftet i 1975, skiftet foreningen navn til *Foreldreforeningen for barn fra andre land*,

⁹ Se bl.a. NOU 1976: 55, s. 26.

¹⁰ De tok blant annet initiativ til en artikkelsamling med navn *Adopsjon?* som ble utgitt på Gyldendal i 1972.

¹¹ Virksomheten ble akseptert av myndighetene, selv om den ble ansett å ligge i grenseland av adopsjonsformidling, se bl.a. punkt 25.3.2.

¹² Dette inkluderer tallene på adopsjoner som organisasjonen bistod med gjennom sitt «opplysningsarbeid» før de fikk formidlingstillatelse i 1978. Disse adopsjonene var formelt sett *uavhengige*, se punkt 6.2.2 og kapittel 28. Fra 1972 til 1977 kom det 301 barn med slik bistand fra AF. Se bl.a. punkt 7.5 og 25.3.1. for nærmere beskrivelse av virksomheten før de fikk formidlingstillatelse.

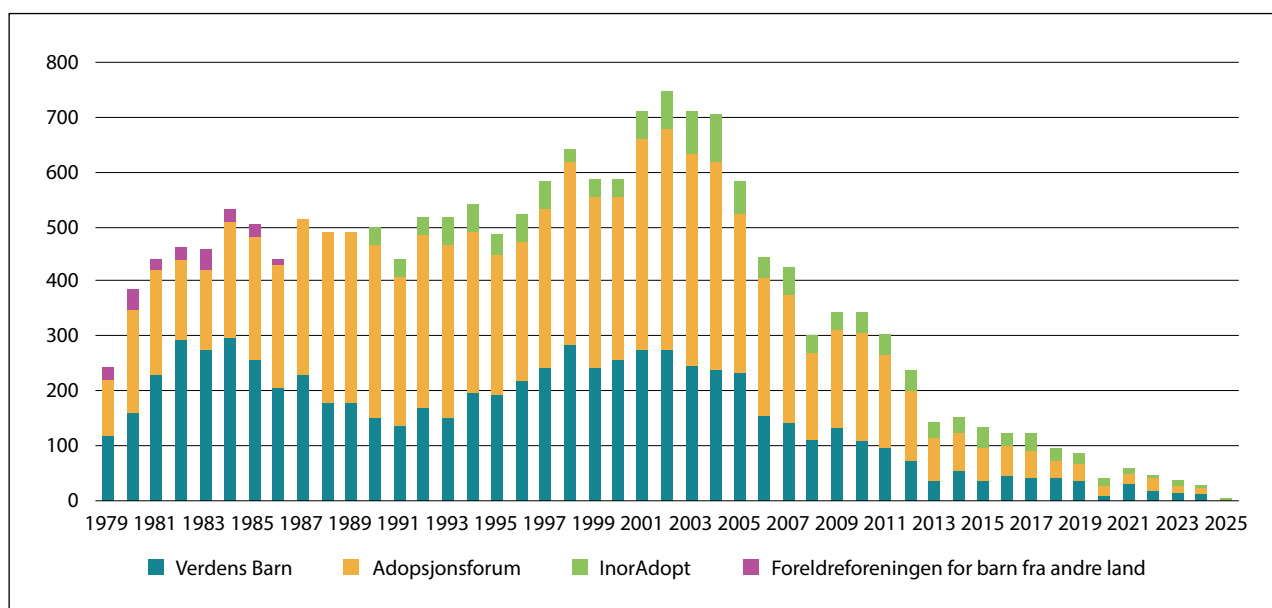
¹³ Bakgrunnen for opprettelsen omtales nærmere i kapittel 16 (Indonesia).

¹⁴ Se også kapittel 10 (Brasil).

¹⁵ NOU 1976: 55, s. 27.

¹⁶ Se nærmere om formidlingen fra Vietnam mellom 1968 og 1975 i kapittel 20.

¹⁷ NOU 1976: 55, s. 27.



Figur 6.1 Adopsjoner gjennom formidler 1979–2025

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs og formidlernes statistikker (se punkt 3.5)

og i 1978 fikk de formidlingstillatelse for India og Pakistan. Foreldreforeningen for barn fra andre land er den fjerde av totalt fire norske organisasjoner som har hatt generelle formidlingstillatelser. Virketiden deres ble imidlertid relativt kortvarig, og de siste barna som ble formidlet gjennom foreningen kom til Norge i 1986. Totalt ble 242 adopsjoner formidlet gjennom foreningen fra tre land.

Om man inkluderer de 87 vietnamesiske barna som ble hentet av Komiteen for Sydøst-Asia og (lederen av) Norsk-vietnamesisk forbund, har dermed 20469 barn blitt adoptert fra utlandet til Norge gjennom adopsjonsformidlere mellom 1968 og 2025.

Når det gjelder utvikling i antall utenlandsadopsjoner gjennom formidler til Norge totalt sett, finner man at det mellom 1980 og 2011 kom over 300 barn hvert år. 2002 var året med flest adopsjoner til Norge, og de tre adopsjonsformidlerne formidlet da til sammen 747 barn fra 18 land. I tiårene som fulgte, har tallet både på adopterte barn og antall land blitt gradvis redusert. I 2012 ble det til sammenligning adoptert 239 barn fra 16 ulike land, og i 2022 45 barn fra ni land.¹⁸

Gjennom de ulike adopsjonsformidlerne har det ankommet barn til Norge fra totalt 36 ulike land og 50 ulike landsamarbeid/formidlingstillatelser.¹⁹ I tillegg til disse 36 landene og 50 landsamarbeidene, kommer adopsjonene fra Iran og

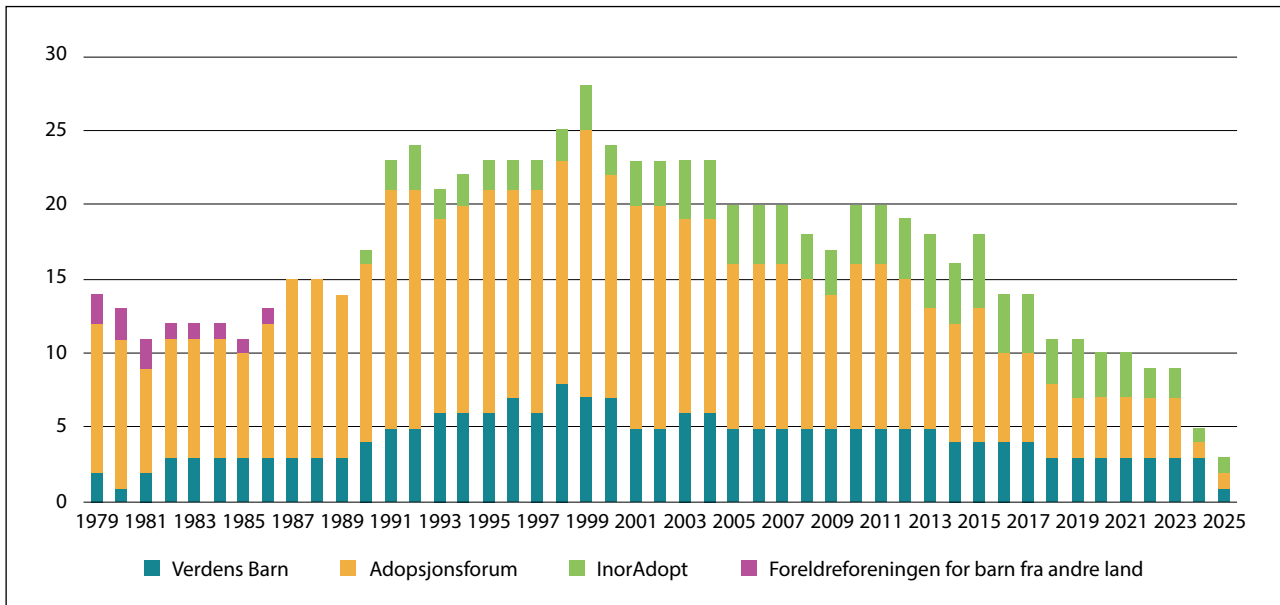
Liberia, som Adopsjonsforum bisto med før de fikk formidlingstillatelse. I hovedsak har kun én formidler blitt gitt tillatelse til å formidle adopsjoner fra hvert land på samme tid. Unntak fra dette er Kina, India, Brasil, Russland og Argentina, hvor flere av formidlerne har hatt formidlingstillatelse samtidig. I disse tilfellene har adopsjonene imidlertid (i hovedsak) foregått fra ulike regioner og gjennom ulike samarbeidspartnere.²⁰ I figur 6.2 går det frem hvor mange aktive landsamarbeid hver av formidlerne har hatt i ulike år, og hvor mange det har vært totalt.²¹ Landsamarbeidet regnes som aktivt dersom det har blitt formidlet minst én adopsjon gjennom den aktuelle formidleren fra landet det respektive året. Sammenligner man utvikling i antall landsamarbeid med antall adopsjoner i figur 6.1, ser man en klar tendens til

¹⁸ I de respektive årene har det vært henholdsvis 23 (2002), 19 (2012) og ni (2022) landsamarbeid. Landsamarbeid viser her til samarbeidet én formidler har i et land. I noen tilfeller har flere formidlere hatt landsamarbeid i samme land. I 2002 gjaldt dette Kina (VB, AF og IA), India (VB og AF), Brasil (IA og AF) og Russland (AF og VB).

¹⁹ I noen tilfeller har flere formidlingsorganisasjoner hatt formidlingstillatelse fra samme land, enten samtidig (Kina, Russland, India, Brasil og Argentina), eller på ulike tidspunkt (Vietnam og Bulgaria).

²⁰ Et unntak er Kina, hvor alle adopsjoner etter 1996 gikk gjennom sentralmyndigheten CCAA, se punkt 17.4.2.

²¹ Figuren viser altså ikke antall adopsjonsland, ettersom flere formidlere i noen tilfeller har hatt samarbeid med/formidlingstillatelse fra samme land.



Figur 6.2 Antall aktive landsamarbeid 1979-2025

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs og formidlernes statistikker (se punkt 3.5)

at det tidlig i perioden i gjennomsnitt kom langt flere barn per landsamarbeid.²²

Antall adopsjoner totalt per land (gjennom formidler) ved utgangen av 2025 fremgår av figur 6.3.

6.2.2 Særlig om adopsjon utenom organisasjon

6.2.2.1 Innledning

I tillegg til sakene som har gått gjennom godkjente adopsjonsformidlere, omfatter utenlandsadopsjoner også barn som har blitt adoptert til Norge uten bistand fra godkjent formidler. Grunnet utfordring med de tilgjengelige statistikkene (se punkt 3.5) har utvalget ikke funnet sikre tall på hvor mange slike adopsjoner som har blitt gjennomført til Norge totalt. Det er imidlertid på det rene at en klar majoritet av adopsjonene har skjedd *med* bistand fra en adopsjonsformidler.²³

Adopsjonene utenom organisasjon omfatter ulike typetilfeller, som omtales kort under. En nærmere redegjørelse for slike adopsjoner går frem av kapittel 28.

6.2.2.2 Adopsjoner med forhåndssamtykke fra norske myndigheter – Uavhengig adopsjon

Hovedregelen etter norsk rett har siden 1980 vært at utenlandsadopsjoner hvor søkerne var bosatt i Norge skulle skje gjennom en godkjent adopsjonsformidler. For personer med særlig tilknytning til et annet land – som for eksempel har opprinnelse fra dette landet, eller har bodd der midlertidig – har myndighetene etter en konkret vurdering likevel gjort noen unntak, og gitt forhåndssamtykke til at søkere kunne gjennomføre en adopsjon uten bistand fra en godkjent formidlingsorganisasjon. Utvalget omtaler dette som *uavhengige adopsjoner*. I en del saker om uavhengig adopsjon har det dreid seg om personer av utenlandsk opprinnelse som har adoptert en slektning, såkalt *familieadopsjon*.

Selv om majoriteten av utenlandsadopsjoner til Norge har blitt gjennomført med bistand fra en formidler, har uavhengige adopsjoner forekommet helt fra 1950-årene og frem til i dag. Før 1980 ble en større andel av adopsjonene gjennomført utenom formidler.²⁴ I en oversikt utarbeidet av Rådet for internasjonale adopsjoner (RIA) i 1982 går følgende frem:²⁵

Som oversikten i tabell 6.1 viser, utgjorde de uavhengige adopsjonene en forholdsvis stor andel

²² I 1985 kom det eksempelvis i gjennomsnitt 46,1 barn fra hvert av landsamarbeidene (11), i 2000 kom det 24,5 barn per landsamarbeid (24), og i 2015 kom det 7,3 barn per landsamarbeid (18).

²³ Se punkt 28.3.1.

²⁴ NKF og AF (Adopsjonsopplysning) bisto med adopsjoner også før de fikk tillatelse i henholdsvis 1969 og 1978.

Nr.	Land	Formidlingsperioder	Antall 1968–2025	Adopsjonsorg.	Prosent
1	Sør-Korea	1969–2024	6565	VB	32,07
2	Colombia	1972*–2025	4096	AF	20,01
3	Kina	1991–2017	3031	VB; IA; AF	14,81
4	India	1974*–2016	1279	VB; FBAL; AF	6,25
5	Filippinene	1979–2023	775	AF	3,79
6	Etiopia	1991–2015	693	AF	3,39
7	Brasil	1972*, 1990–2013	473	IA; AF; VB	2,31
8	Thailand	1979–2025	433	VB	2,12
9	Ungarn	1992–2024	381	IA	1,86
10	Chile	1986–2016	313	AF	1,53
11	Sør-Afrika	2003–2024	286	VB	1,40
12	Guatemala	1975*–2003	230	AF	1,12
13	Vietnam***	1968–75; 1991–99; 2016–21	228	SK(VF); FBAL; AF	1,11
14	Sri Lanka	1979–2015	222	AF	1,08
15	Russland	1992–2007	209	AF; VB	1,02
16	Ecuador	1976*–2004	185	AF	0,90
17	Indonesia	1977*–1983	155	AF	0,76
18	Romania	1990–2000	144	VB	0,70
19	Peru	1987–2023	140	AF	0,68
20	Bangladesh	1973*–1981	110	AF	0,54
21	Bolivia	1974–78*, 1985–2012	110	AF	0,54
22	Costa Rica	1975*–1992	101	AF	0,49
23	Bulgaria	1998; 2003–2021	53	IA; VB	0,26
24	Nepal	1979–80; 1998–2011	52	AF	0,25
25	Taiwan	2014–2025	43	IA	0,21
26	Madagaskar	1988–1990; 2010–2023	38	AF	0,19
27	Polen	1991; 1999–2005	30	AF	0,15
28	Kenya	2013–2015	20	IA	0,10
29	Iran**	1977–1978*	16	AF**	0,08
30	Argentina	83; 87; 90–92	16	AF; IA	0,08
31	Mexico	84; 95–2000	10	AF	0,05
32	Latvia	1997–2002	10	AF	0,05
33	Uruguay	1989–1999	6	AF	0,03
34	Pakistan	1979–1981	6	FBAL	0,03
35	Paraguay	1987–1992	4	AF	0,02
36	Burkina Faso	2019	3	IA	0,01
37	Liberia**	1974	2	AF**	0,01
38	Mali	2012	1	AF	0,00
	Totalt	1968–2025	20469	Alle	100 %
	12 prioriterte	1968–2025	16172	Alle	79,01 %

Figur 6.3 Antall ankomne barn (gjennom formidler) fordelt på land, formidlere og formidlingsperiode. Blå markering betyr at landet er et av de tolv prioriterte i utvalgets mandat

Se note 12 om adopsjoner gjennom AF (Adopsjonsopplysning) frem til 1978. (Disse årstallene er merket med en*). Alle adopsjonene som ble gjennomført fra Iran og Libya ble gjennomført før AF fikk formidlingstillatelse (merket med**). Ti barn ble som nevnt hentet fra Vietnam til Norge av lederen av Norsk-vietnamesisk forbund uten tillatelse fra norske myndigheter (markert med ***). Se merknad om oppstartsår/antall adopsjoner fra Chile i note 60 i kapittel 11.

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs og formidlernes statistikker (se punkt 3.5)

Tabell 6.1 Antall utenlandsadopsjoner 1970–1980, oversikt fra RIA 1982

År	Utenlandsadopsjoner totalt	Gjennom organisasjon	Uavhengige
1970	115	62	53
1971	157	145	12
1972	213	184	29
1973	294	277	17
1974	397	386	11
1975	296	214	82
1976	290*	236	54
1977	412	299	113
1978	356	266	90
1979	262	241	21
1980	272	267	5
Totalt	3064	2577	487

* I original liste står det 390 barn, men dette fremstår som en skrivefeil. NKF, som var den eneste organisasjonen med aktiv formidlingstillatelse i 1976, formidlet ifølge dem selv 239 adopsjoner dette året, se kapittel 19 (Sør-Korea).

av det totale antall utenlandsadopsjoner i enkeltår. Om man ser 1970-årene under ett (1970–1979), utgjør uavhengige adopsjoner rundt 17 prosent. Fra 1979 blir antallet uavhengige adopsjoner sterkt redusert. Ifølge ulike kilder har andelen uavhengige adopsjoner til Norge totalt sett vært forholdsvis beskjeden sammenlignet med flere andre mottakerland.²⁶ Årsaken til dette er formodentlig at myndighetene fra et tidlig tidspunkt kontrollerte og hadde oversikt over adoptivsøkerne gjennom kravet om forhåndssamtykke, og fra 1980 innførte som standardvilkår i forhåndssamtykket at adopsjonen skulle skje gjennom organisasjon.²⁷

I 1999 ble den til da ulovfestede praksisen lovfestet, i en ny bestemmelse i § 16 f) i adopsjonsloven fra 1986. Der ble det fastslått at adopsjon av barn bosatt i fremmed stat skulle skje gjennom godkjent formidler, og at departementet bare i «særlige tilfeller» kunne samtykke i unntak fra dette. Samtidig la departementet til grunn at det

skulle svært mye til før en adopsjonsformidler kunne nekte å gi godkjente søkere adopsjonshjelp.²⁸ I adopsjonsloven 2017 ble regelen i 16 f) i hovedsak videreført, men den tidligere formuleringen «særlige tilfeller» ble i §§ 20 og 21 byttet med mer spesifikke lovvilkår.²⁹

6.2.2.3 Adopsjoner uten forhåndssamtykke fra norske myndigheter – anerkjennelsessaker

Etter norsk rett har det i utgangspunktet vært krav om at adoptivsøkere må innhente forhåndssamtykke fra norske myndigheter før de gjennomfører en adopsjon. Fra 1917 gjaldt kravet alle norske statsborgere (statsborgerprinsippet), mens kravet fra 1980 har omfattet de som er bosatt i Norge (domisilprinsippet). Frem til 2010 gjaldt det også i praksis et unntak for utenlandske statsborgere som adopterte i sitt statsborgerland.³⁰

For utenlandske statsborgere (frem til 2010) og norske statsborgere som har vært fast bosatt i utlandet (etter 1980) har det dermed ikke vært krav om å innhente forhåndssamtykke fra norske

²⁵ Oversikten ble utarbeidet etter henvendelse fra det svenske sosialdepartementet i 1982, jf. brev 16. mars 1982. Det bør merkes at denne tabellen for øvrig ikke stemmer overens med tallene oppgitt av hverken Bufdir, adopsjonsformidlerne eller SSB, se punkt 3.5 om statistikk. Av tabellen går det heller ikke frem hvor mange av adopsjonene som skjedde med bistand fra AF, se punkt 7.5 og punkt 28.3.1.

²⁶ Se f.eks. St.prp. nr. 77 (1995–96), s. 5, og punkt 28.3.1.

²⁷ Se nærmere om dette i kapittel 28.

²⁸ Se Ot.prp. nr. 63 (1997–98), s. 35.

²⁹ Prop. 88 L (2016–2017), s. 227.

³⁰ Slike adopsjoner skulle etter adopsjonsloven automatisk anerkjennes i Norge, uavhengig om det var innhentet forhåndssamtykke. Se nærmere om dette i kapittel 28.

myndigheter før de gjennomførte en adopsjon. Den rettslige reguleringen av adopsjonsprosessen har i disse tilfellene fulgt av henholdsvis statsborgerlandet eller de norske adoptivsøkernes bostedsland. Dersom det er gjennomført en gyldig adopsjon i statsborger-/bostedslandet, går det frem av adopsjonsloven at norske myndigheter skal *anerkjenne* denne.³¹ Dette omtales i utredningen som *anerkjennelsessaker*.

6.2.2.4 Andre adopsjoner

I noen tilfeller har det blitt gjennomført adopsjoner eller lignende omsorgsovertagelser hvor verken kravet om forhåndssamtykke eller vilkårene for automatisk anerkjennelse er innfridd. Slike adopsjoner er ulovlige etter norsk rett, selv om de kan ha blitt gjennomført lovlig etter det aktuelle landets rett.

I noen tilfeller har for eksempel personer som regnes bosatt i Norge gjennomført en adopsjon under et midlertidig opphold i et annet land. Selv om adopsjonen er gjennomført i tråd med retten i det landet den ble gjennomført, er adopsjonen i strid med norsk lov, ettersom adoptivsøkerne skulle ha innhentet forhåndssamtykke fra norske myndigheter før adopsjonen. I slike tilfeller blir ikke adopsjonen automatisk godkjent i Norge. Etter en skjønnsmessig vurdering kan norske myndigheter likevel beslutte å anerkjenne adopsjonen.

I andre tilfeller kan det dreie seg om omsorgsovertakelser som ikke regnes som en gyldig adopsjon. Det kan for eksempel dreie seg om en privat avtale mellom adoptivsøkere og opprinnelige foreldre, eller en offentlig vergeoppnevning i opprinnelseslandet. Selv om omsorgsovertakelsen er godkjent av riktig myndighet i opprinnelseslandet, kan dette ikke anerkjennes som en adopsjon i Norge. I slike tilfeller må det gjennomføres en adopsjonsprosess i etterkant av den faktiske omsorgsovertakelsen. Det betyr at adoptivsøkerne må innhente et forhåndssamtykke til adopsjon fra norske myndigheter, og at det deretter må fattes en adopsjonsbeslutning etter opprinnelseslandets rett eller etter norsk rett.

6.2.2.5 Privat adopsjon – noen særskilte merknader

Betegnelsen *privat adopsjon* blir brukt i ulike kilder som utvalget gjengir og bygger på i utredningen.

gen. Dette er ikke et entydig begrep, og det blir benyttet noe ulikt i ulike sammenhenger. Regelverket i både opprinnelsesland og mottakerland vil påvirke oppfatningen av hva som anses som en *privat* adopsjon. Noen ulike typetilfeller blir beskrevet her, men dette er ikke uttømmende.

I noen kilder blir *privat adopsjon* brukt for å beskrive alle adopsjoner som blir gjennomført uten bistand fra en godkjent formidlingsorganisasjon, altså det som utvalget omtaler som *uavhengig* adopsjon. I disse tilfellene har (norske) søkere hatt forhåndssamtykke til adopsjon.

I andre sammenhenger viser ordet *privat* til avtaler om adopsjon som blir gjort uten offentlig myndighet har vært involvert. Avtalen om adopsjon kan for eksempel ha blitt inngått direkte mellom barnets opprinnelige foreldre og adoptivsøkerne, uten at noen offentlig myndighet har godkjent dette. En måte å gjøre dette på, er at adoptivforeldrene registrerer barnet som sitt egenfødte.

Noen opprinnelsesland kan i perioder ha hatt et uklart regelverk, eller et regelverk som åpner for å gjennomføre adopsjonsprosesser utenom det ordinære systemet for adopsjon. Et eksempel er at det i landets adopsjonsregulering fremgår at utenlandsadopsjoner skal behandles av et spesifikt organ, samtidig som andre lover åpner for alternative måter å gjennomføre adopsjon eller tilsvarende omsorgsovertagelse på, som ikke innebærer like inngående offentlig kontroll. Selv om prosessen i seg selv er lovlig og det kan være offentlige aktører involvert, for eksempel en notar, blir adopsjoner som foregår på siden av det ordinære systemet i noen tilfeller omtalt som *privat adopsjon*.

6.3 Rettslig regulering av utenlandsadopsjoner

I det følgende skal det gis en oversikt over regelverket for utenlandsadopsjoner til Norge og noen sentrale utviklingstrekk ved det. Formålet med dette punktet er å gi en samlet og overordnet oversikt over rettsutviklingen, og de materielle reglene vil ikke bli uttømmende behandlet. En oversikt over rettskilder og noen sentrale rettslige prinsipper er alt gitt i kapittel 5, og en nærmere redegjørelse for reguleringen går frem i del 4.

Da man etter andre verdenskrig begynte å hente utenlandske barn til Norge med henblikk på adopsjon, var dette lovregulert i § 29 i *Lov om adopsjon* fra 1917. Av denne bestemmelsen gikk det frem at:

³¹ I Adopsjonsloven 2017 følger dette av § 46.

Fremmed statsborger maa ikke adoptere eller adopteres her i riket, med mindre adoptionen vil ha gyldighet ogsaa i vedkommende fremmede stat.

Norsk statsborger maa ikke adoptere eller adopteres i fremmed stat, med mindre Kongen har bestemt, at saa kan skje.

Bestemmelsen omhandler både adopsjon av norske barn til utlandet, og adopsjon av utenlandske barn til Norge. Førstnevnte forekom i noen tilfeller, og særlig i forbindelse med andre verdenskrig ble flere norske barn bortadoptert, blant annet til Tyskland (gjennom «Lebensborn»-programmet) og USA. I denne fremstillingen er det imidlertid reguleringen av adopsjoner av utenlandske barn til Norge som er av interesse.

I Norge har adopsjon alltid blitt behandlet administrativt, og ikke av en domstol.³² Etter § 29 i Lov om adoption ble det forutsatt at adopsjon av utenlandske barn kunne gjennomføres på to måter. For det første kunne selve adopsjonen skje i barnets opprinnelsesland, jf. andre ledd. For at denne adopsjonen skulle være gyldig etter norsk rett, måtte adoptivsøkerne ha godkjenning av Kongen (delegert til Justisdepartementet). I praksis ble dette til et krav om at adoptivforeldre måtte få et forhåndssamtykke til adopsjon fra norske myndigheter før oppstart av adopsjonsprosess i utlandet.³³ For det andre kunne barnet tas med til Norge, for eksempel som fosterbarn, og bli formelt adoptert etter norsk rett, jf. første ledd. For at en slik adopsjon skulle være lovlig, måtte den også ha gyldighet i barnets opprinnelsesland. I praksis måtte dermed også disse adopsjonene forhåndsgodkjennes, ved at Justisdepartementet i hvert enkelt tilfelle vurderte hvorvidt adopsjon kunne skje i tråd med utenlandsk rett.³⁴ Hvilken modell som skulle benyttes, ble i praksis bestemt av opprinnelseslandets adopsjonsregulering.³⁵

Selv om loven av 1917 stilte opp rettslige rammer for utenlandsadopsjoner, var systemet i all hovedsak utformet med tanke på nasjonale adopsjoner. Mange spørsmål som gjaldt adopsjon av

utenlandske barn var derfor uavklart. Blant annet var det i norsk rett ikke regulert hvilke lands myndigheter som skulle ta de ulike beslutningene i adopsjonsprosessen, og heller ikke hvilke rettsvirkninger utenlandske adopsjoner hadde i Norge. Det ble derfor anbefalt å «readoptere» barna etter de var kommet til Norge, for å sikre de familierettslige virkningene. Når § 29 viste til «statsborger» var det også problematisk, fordi norsk familierett for øvrig bygget på *domisilprinsippet*, som innebærer at bosted/domisil og ikke statsborgerskap er den avgjørende tilknytningsfaktoren for valg av jurisdiksjon (hvilke lands regler som skal anvendes). Flere spørsmål om jurisdiksjon og rettsvirkninger ved adopsjon gjennomført av utenlandske statsborgere bosatt i Norge, og adopsjoner gjennomført av norske statsborgere bosatt i andre land, ble først regulert i en endringslov 13. juni 1980, se nedenfor.

Et sentralt steg i rettsutviklingen – som i utgangspunktet ble gjennomført med henblikk på nasjonale adopsjoner – var overgangen fra såkalt *svak* til *sterk* adopsjon. Adopsjon etter 1917-loven medførte opprinnelig verken et fullstendig brudd med opprinnelig familie, eller likestilte rettigheter for den adopterte i adoptivfamilien. Blant annet beholdt barnet noen slektsrettigheter – som odelsrett – fra opprinnelige foreldre, og fikk bare begrenset arverett etter adoptivforeldrene. De privatrettslige virkningene var dermed begrenset, og man har senere betegnet dette som svak adopsjon. I 1935 åpnet man også opp for adopsjoner der adopsjonen i langt større grad innebar et brudd med biologisk opphav og en «poding» inn i adoptivforeldrenes slekt.³⁶ Det som opprinnelig var tenkt som en unntaksregel og supplement til de svake adopsjonene, ble likevel helt dominerende i praksis, og i 1956 – altså før utenlandsadopsjonene for alvor tok til – ble slike sterke adopsjoner eneste tillatte adopsjonsform.³⁷ Det var likevel ikke noen fullstendig likestilling av adopterte og biologiske barn på dette tidspunktet, og med lovendringer i 1948 og i 1956 utvidet man dessuten adgangen for adoptivforeldrene til å kreve adopsjonen opphevet.

I 1953 kom en lov som skulle få stor betydning på adopsjonsfeltet, nemlig barnevernloven. Her

³² Dette er likt som Danmark og Island, men forskjellig fra bl.a. Sverige og Finland. I flertallet av opprinnelseslandene utvalget til nå har sett på blir adopsjonen gjennomført eller bekreftet ved en rettsavgjørelse fra en domstol.

³³ Forhåndssamtykke behandles i kapittel 26.

³⁴ Se NOU 1976: 55, s. 19. I Sosialdepartementets rundskriv 4. november 1968 går det likevel frem at det i praksis forekom at barn ble hentet til Norge som fosterbarn uten at dette var klarert med norske myndigheter på forhånd, fordi ikke alle var kjent med regelverket på området. I rundskrivet klargjøres og presiseres derfor korrekt fremgangsmåte.

³⁵ Dersom opprinnelseslandet ikke hadde adopsjonsregulering, noe som blant annet lenge var tilfelle for India, ble adoptivforeldrene oppnevnt som fosterforeldre/verger i barnets opprinnelsesland. Barna fikk deretter norsk statsborgerskap, og så gjennomførte man adopsjonen i Norge som en nasjonal adopsjon og etter norsk rett.

³⁶ Lov 24. mai 1935 nr. 2.

³⁷ Lov 21. desember 1956 nr. 7.

ble det gitt bestemmelser som regulerte formidling av barn til adopsjon.³⁸ Hovedregelen var etter § 26 b at slik formidling var ulovlig for både privatpersoner og organisasjoner, men organisasjoner kunne få tillatelse av Sosialdepartementet til slik virksomhet. Begrepet «formidling» ble likevel ikke nærmere definert, og grensen mellom opplysningsarbeid og formidling var i praksis relativt flytende.³⁹

I tillegg ga barnevernloven i §§ 30 og 31 regler om godkjenning av fosterhjem, som også indirekte medførte retningslinjer for vurdering av adoptivsøkere. For å adoptere barn fra utlandet ble det i praksis krevd at søkerne først måtte henvende seg til barnevernsnemnda for å bli godkjent som fosterhjem for det utenlandske barnet.⁴⁰ Kravene til godkjenning av adoptivsøkere ble senere utdypet i ulike rundskriv.⁴¹

I 1972 ratifiserte Norge Europarådskonvensjonen 1967 om adopsjon. Dette var en såkalt rettsharmoniseringskonvensjon, som inneholdt felles regler om vilkår og minstekrav for adopsjon, saksbehandling, rettsvirkninger og krav til sosialundersøkelser av adoptivsøkere. Norsk lovgivning ble imidlertid ansett for å være i tråd med konvensjonen, slik at det ikke var nødvendig med lovendringer i forbindelse med ratifiseringen. Et rundskriv fra januar 1973 presiserer likevel noen forhold knyttet til tolking og praktisering av føringene i konvensjonen.⁴² Et sentralt punkt som ble trukket frem, var at opprinnelig mors samtykke til adopsjon ikke var gyldig dersom det var avgitt før det var gått seks uker etter fødsel.

I 1970-årene ble det satt i gang flere prosesser knyttet til lovregulering og organiseringen av adopsjoner. I mars 1973 ble det sendt ut et høringsnotat om endringer i den norske adopsjonslovgivningen. Forslagene dreide seg særlig om større likestilling mellom adoptivbarn og biologiske barn. Av ulike grunner – blant annet diskusjoner mellom Justisdepartementet og Sosialdepartementet om en sammenslåing av adopsjonsfeltet utsatte man videre arbeid på feltet til dette var avklart.⁴³

I 1975 opprettet Sosialdepartementet en arbeidsgruppe som etter mandatet skulle vurdere omfang av adopsjoner, organisering av adopsjonsformidling, spørsmål knyttet til godkjenning av adoptivforeldre og en samordning av administrasjon av adopsjonslov og adopsjonsformidling. Hagen-utvalgets utredning ble avlevert 11. august 1976. Utredningen inneholdt forslag til grunnleggende prinsipper for adopsjonsformidling, og til opprettelse av særskilte adopsjonsorganer. Forslagene ble lagt frem for Stortinget i 1977 og vedtatt der.⁴⁴ Utredningen ledet til opprettelsen av to nye organer i 1978: Rådet for internasjonale adopsjoner (RIA) og Plasseringsutvalget (PU), som skal behandles nærmere under punkt 6.4.⁴⁵

I 1980 ble adopsjonsloven revidert, særlig med henblikk på utenlandsadopsjonene. Det ble gjort endringer i de interlegale reglene, og loven fikk flere nye bestemmelser knyttet til utenlandsadopsjoner. I forarbeidene til lovendringen, Ot.prp. nr. 36 (1979–80), ble hovedtrekkene i endringsforslaget oppsummert slik:

[...] regler om når en adopsjonssak kan behandles i Norge, hvilken lov som skal nyttes ved avgjørelsen av en søknad, og om utenlandske adopsjoners gyldighet i Norge, herunder hvilke rettsvirkninger en slik adopsjon har her. Det foreslås også en regulering av vilkårene for at personer bosatt i Norge skal kunne adoptere i utlandet.⁴⁶

I 1985 overtok Sosialdepartementet ansvaret for adopsjonsgjennomføringen, og hele adopsjonsfeltet ble dermed samlet under samme departement (se punkt 6.4)

Lov om adoption 1917 ble fra 1. januar 1987 avløst av adopsjonsloven 1986. Justisdepartementet, som hadde gjort det forberedende arbeidet, presiserte at loven ikke representerte noen samlet prinsipiell gjennomgang av adopsjonsinstituttet, og at det var lovtekniske grunner som gjorde at man utformet forslaget som en ny lov.⁴⁷ Endringene dreide seg primært om de etterfølgende forholdene ved adopsjon, som likestilling mellom adoptivbarn og biologiske barn, og adoptivbarnets rett til informasjon om biologisk opphav. De

³⁸ En noe tilsvarende regel finner man i lov om tilsyn med pleiebarn 29. april 1905 nr. 2. I § 11 går det frem at den som tok betalt for å være mellommann for bortsetting av pleiebarn måtte ha godkjenning av politiet. Loven blir vist til i forarbeidene til Lov om adoption.

³⁹ Se for eksempel omtale av AF i NOU 1976: 55, s. 20, som på dette tidspunktet bare drev adopsjonsopplysning. Utvalget omtaler dette i punkt 7.5 og 25.3.1.

⁴⁰ NOU 1976: 55, s. 24.

⁴¹ Om forhåndssamtykke, se kapittel 26.

⁴² Justisdepartementets rundskriv 26. januar 1973 (G-34/73).

⁴³ Opplysninger hentet fra Steenberg (2011).

⁴⁴ På grunnlag av St.prp. nr. 210 (1976–77). Prinsippene for adopsjon fremgår i Innst. S. nr. 430 (1976–77), som ble enstemmig vedtatt 4. juni, jf. S.tid. (1976–77) *Forhandlinger i Stortinget*, s. 4291–4296.

⁴⁵ NOU 1976: 55.

⁴⁶ Ot.prp. nr. 36 (1979–80), s. 3.

⁴⁷ Ot.prp. nr. 40 (1984–85), s. 3.

nye bestemmelsene om internasjonale forhold fra 1980 ble videreført nærmest ordrett, i lovens kapittel 4, *Interlegale spørsmål*. Ved 1986-loven ble det ellers lovfestet et krav om at foreldrene først kunne samtykke til bortadoptsjon to måneder etter fødselen (§ 7 andre ledd). Reguleringen av vederlag ved adopsjon ble også tatt ut av loven.⁴⁸

Rundt 1990 var utenlandsadoptsjon tema i flere internasjonale konvensjoner. I 1991 ratifiserte Norge barnekonvensjonen fra 1989. I konvensjonens artikkel 21, som omhandler adopsjon, blir blant annet prinsippet om omsorgsrekkefølge, *subsidiaritetsprinsippet*, slått uttrykkelig fast.⁴⁹ Et viktig dokument i den internasjonale reguleringen av adopsjon var videre Haagkonvensjonen 1993, som trådte i kraft i Norge i 1998. Formålet med konvensjonen er blant annet å sikre barnas rettigheter og å etablere et system for samarbeid mellom kontraherende stater.⁵⁰ Konvensjonen slår fast en rekke grunnvilkår for utenlandsadoptsjoner og en ansvarsfordeling mellom opprinnelsesstat og mottakerstat.

Adopsjonsloven fra 1986 ble revidert flere ganger. For utenlandsadoptsjonene hadde særlig endringen i 1999 betydning. Det ble da innført et nytt kapittel i loven, der formidlingsvirksomhet og godkjenning av adoptivhjem ble nærmere regulert som del av adopsjonsloven heller enn barnevernloven.⁵¹ Her ble også spørsmålet om adopsjoner utenfor formidlingsorganisasjon behandlet, og det ble slått fast i loven at utenlandsadoptsjoner i utgangspunktet skulle skje gjennom en godkjent formidler. Samme år ble det også lovfestet at adopsjon av barn under 12 år skulle gi barnet automatisk statsborgerskap, noe man tidligere måtte søke om separat.⁵²

I 2014 leverte adopsjonslovutvalget sin utredning NOU 2014: 9, som resulterte i dagens adopsjonslov. Formålet med revisjonen var å skape et mer helhetlig og systematisk regelverk som var lettere tilgjengelig for de ulike aktørene. Adopsjonsloven fra 2017 representerer i så måte en langt mer grundig gjennomgang av adopsjonsfeltet enn det 1986-loven gjorde. I loven ble det blant

annet stilt opp et nytt krav til at adopsjonsformidlerne måtte søke om generell driftstillatelse i tillegg til formidlingstillatelser.

6.4 Om de ulike involverte organene

Som det fremgår i punkt 6.3, har det i flere omganger skjedd omorganiseringer på adopsjonsfeltet. I det følgende skal det gis en oversikt over involverte offentlige instanser og aktører. Figur 6.4 gir en overordnet kronologisk oversikt over ulike organ med ansvar for utenlandsadoptsjonene.

Proessen for godkjenning av adoptivsøkere var opprinnelig noe ulik avhengig av om barnet skulle adopteres i utlandet eller i Norge. Når adopsjonen skulle gjennomføres i Norge ble fylkesmannens forhåndsvedtak om at vilkårene for adopsjon etter norsk rett var til stede, sendt til Justisdepartementet for å få brakt på det rene om en norsk adopsjon ville bli tillagt gyldighet i barnets statsborgerland. På dette tidspunktet måtte søkerne ha bestemt seg for hvilket land de ville adoptere fra. Departementet foretok samtidig en selvstendig vurdering av hvorvidt søkerne oppfylte vilkårene etter norsk rett. Etter at søkerne gjennom fylkesmannen var blitt underrettet om godkjenningen, kunne de starte adopsjonssak i utlandet. Skulle adopsjonen gjennomføres i utlandet, var det Justisdepartementet som måtte treffe vedtak i første instans. Fylkesmannen skulle også i disse sakene vurdere søkerne og gi innstilling til departementet om søknaden var egnet til innvilgelse etter norsk rett. Dersom departementet godkjente søkerne ble det utferdiget erklæring om at søkerne fikk adoptere i et nærmere angitt land.⁵³

I loven fra 1917 gikk det frem at adopsjonsbevilling bare kunne gis dersom det var grunn til å tro at adopsjonen var «til gagn for barnet». Utover dette var det ingen regulering av hvordan godkjenning av adoptivhjem skulle bli foretatt, og vurderingen var hovedsakelig juridisk og ikke sosialfaglig. Foreldrene ble dermed primært vurdert etter objektive kriterier og ikke personlig egnethet. Som nevnt ble lovregler knyttet til nærmere undersøkelse av sosiale forhold først fastslått med barnevernloven fra 1953, og da bare indirekte, gjennom regulering av fosterhjem.⁵⁴ I §§ 30 og 31 ble godkjenning av fosterhjem lagt til barnevernsnemnda i hjemkommunen til søkeren. I loven er det få konkrete vurderingskriterier for hva som

⁴⁸ Om vederlag, se punkt 5.4.6.

⁴⁹ Om subsidiaritetsprinsippet, se punkt 5.4.5.

⁵⁰ Se konvensjonens artikkel 1.

⁵¹ Ved lov 11. juni 1999 nr. 32. Regler om formidling ble drøftet i høringsnotat fra 1983 og i forbindelsen med 1986-loven, men man endte med ikke å foreslå slike bestemmelser, jf. Ot.prp. nr. 40 (1984–85), s. 6.

⁵² Lov 21. mai 1999 nr. 32. Vilårene var at minst én av adoptivforeldrene var norske, og at adopsjonsbevilling var gitt i Norge, eller i utlandet etter forhåndssamtykke fra norske myndigheter. Erverv av statsborgerskap ble utvidet ved lov 10. juni 2005 nr. 51.

⁵³ Steenberg og Hognestad (2000), s. 67–69.

⁵⁴ Lov 17. juli 1953 nr. 14.

Sentrale lovendringer	Ansvarlig departement	Offentlig organ adopsjonsansvar			Faglig utvalg	Sosial-unders.
		Saksbehandle enkeltsaker	Tilsyn	Formidlings-tillatelser		
1917: Adopsjonslov	(Kongen) 1924: JD					
1953: Barnevernslov	1953: SD/ JD	1933: Fylkesmann/ JD	1978: RIA	1953: SD	1978: PU 1987: FU	1953: Lokalt barnevern
1986: Ny adopsjonslov	1985: SD	1987: SAK				
1991 Barnekonvensjonen	1990: FFD 1991: BFD			1990: FFD 1991: BFD		
1998 Haagkonvensjonen		1998/ 1999: SUAK			1999: FUA	
	2006: BLD	2002: BUFA/NK 2004: Bufetat (Bufdir)				
2017: Ny adopsjonslov	2019: BFD				2018: FRU	2015: Bufetat (region-kontor)

Figur 6.4 Offentlige organer med ansvar for adopsjon

JD: Justisdepartementet, SD: Sosialdepartementet, FFD: Familie- og forbrukerdepartementet, BFD: Barne- og familiedepartementet, BLD fra 2006: Barne- og likestillingsdepartementet; fra 2010, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, fra 2016: Barne- og likestillingsdepartementet. SAK: Statens adopsjonskontor, SUAK: Statens ungdoms- og adopsjonskontor, BUFA: Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen, NK: Nasjonalt kontor for statens barnevern og familievern, RIA: Rådet for internasjonale adopsjoner, PU: Plasseringsutvalget, FU: Faglig utvalg, FUA Faglig utvalg for adopsjonssaker, FRU: Faglig rådgivende utvalg. SUAK overtok ansvaret for behandling av formidlingssøknader i forskrift av 30. november 1999.

skulle til for å godkjennes, men bestemmelsen ble senere supplert av rundskriv fra Sosialdepartementet.⁵⁵ I tillegg ble det i § 26 slått fast at departementet kunne gi tillatelse til organisasjoner som ønsket å drive adopsjonsformidling.

Fra 1953 var ansvaret for adopsjonssakene delt under to departement; Sosialdepartementet hadde ansvar for adopsjonsformidling og sosialfaglig vurdering av adoptivsøkerne (gjennom barnevernsnemndene), mens Justisdepartementet vurderte de rettslige sidene knyttet til den enkelte adopsjon.

Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet var det en økning i antall adopsjoner i begynnelsen av 1970-årene, noe som medførte behov for bedre oversikt og samordning av adopsjonsfeltet. Med utgangspunkt i NOU 1976: 55 ble Rådet for internasjonale adopsjoner (RIA) og det tilknyttede Plasseringsutvalget (PU) opprettet som særskilte adopsjonsorganer i 1978.⁵⁶ Bakgrunnen for opprettelsen var et ønske om bedre kontroll og oversikt over

adopsjonspraksisen. Ifølge arbeidsgruppens forslag til RIAs mandat skulle RIA være med å sikre at adopsjon av utenlandske barn foregikk på en «mest mulig betryggende måte i forhold til det enkelte barns behov og barnets hjemland».⁵⁷ RIA skulle blant annet følge med på den internasjonale utviklingen, trekke opp retningslinjer for formidlingsvirksomhet og godkjenne formidlingsorganisasjonenes avtaler og kontakter i utlandet. I tillegg fungerte RIA som et rådgivende organ for andre offentlige myndigheter, og – gjennom adopsjonsformidlerne – for adoptivsøkere, adoptivforeldre og adoptivbarn. Rådet var administrativt underlagt Sosialdepartementet, men hadde i utgangspunktet en uavhengig faglig posisjon. Rådet besto av medlemmer oppnevnt av Sosialdepartementet, Justisdepartementet, Utenriksdepartementet og Norske kommuners sentralforbund. I tillegg var de god-

⁵⁵ Se bl.a. Sosialdepartementets rundskriv 20. mai 1954 nr. 3 og rundskriv 13. juli 1954 nr. 5.

⁵⁶ På grunnlag av St.prp. nr. 210 (1976–77) og Innst. S. nr. 430 (1976–77) som ble enstemmig vedtatt 4. juni, jf. S. tid. (1976–77); *Forhandlingar i Stortinget* s. 4291–4296.

⁵⁷ NOU 1976: 55, s. 43.

kjente adopsjonsforeningene representert. Rådet hadde et ansatt sekretariat.

RIA hadde ingen beslutningsmyndighet i enkeltsaker. Dette ble lagt til Plasseringsutvalget (PU). PU hadde ansvar for plassering av alle utenlandske adoptivbarn i Norge, enten gjennom å velge ut adoptivhjem til barn som ble tildelt Norge for adopsjon, eller – dersom matchingen skulle skje i opprinnelseslandet – å gjøre et utvalg av aktuelle adoptivsøkere som fikk dokumentene sine sendt til utlandet. PU hadde tre faste medlemmer, hvorav ett medlem også skulle være medlem av RIA.⁵⁸ I tillegg møtte representanter fra adopsjonsformidlerne når saker fra deres søkere skulle behandles. RIA skulle trekke opp de generelle retningslinjene for tildeling, men kunne ikke instruere PU i enkeltsaker. Siden det var PU som sto for selve prioriteringen av søkere, var det nå de som hadde «siste ord» i adopsjonssakene. I noen tilfeller ble søkere som var forhåndsgodkjent for adopsjon aldri tildelt noe barn, for eksempel grunnet alder, helsemessige forhold eller annet. PUs avgjørelse om ikke å prioritere søkere kunne ikke påklages.

Når man hadde fått tildelt barn, måtte man videre søke om selve adopsjonsbevillingen. Som nevnt kunne dette skje som en adopsjonssak i Norge eller i utlandet. Bevillingsmyndigheten for utenlandsadopsjoner i Norge ble lagt til Justisdepartementet i 1924, og siden til fylkesmennene i 1945.⁵⁹ Når adopsjonen var gjennomført i utlandet var det frem til 1980 anbefalt å søke om en «re-adopsjon» i Norge. Man sendte da dokumentene fra utlandet – enten frigivelseserklæring eller adopsjonsdokumenter – til fylkesmannen.

Etter dialog mellom ledelsen i Justisdepartementet og Sosialdepartementet ble det i 1982 opprettet en arbeidsgruppe som skulle se på en eventuell samling av adopsjonsfeltet under ett departement.⁶⁰ På bakgrunn av dette arbeidet overtok Sosialdepartementet 1. april 1985 det samlede ansvaret for adopsjon, og Justisdepartementet var dermed ikke lenger involvert i selve adopsjonsprosessen.⁶¹ Etter dette har ansvaret for adopsjo-

nene – gjennom ulike omorganiseringsprosesser – vært samlet hos ett departement.⁶²

Fra 1. januar 1987 trådte adopsjonsloven fra 1986 i kraft. Med den nye loven ble organiseringen av adopsjonsprosessene vesentlig endret, blant annet gjennom opprettelsen av et nytt forvaltningsorgan, Statens adopsjonskontor (SAK).

Når det gjelder utenlandsadopsjonene, ble oppgavene som tidligere hadde vært lagt til fylkesmennene og RIA samlet og flyttet til SAK. Utover det kommunale barnevernet trengte adoptivsøkerne dermed bare å forholde seg til én offentlig instans, noe som både forenklet og effektiviserte prosessen. I tillegg til å behandle søknader om forhåndssamtykke skulle SAK tilby råd og veiledning for adoptivbarn- og foreldre, holde tilsyn med formidlingsorganisasjonene, og følge med på den internasjonale utviklingen knyttet til utenlandsadopsjon. SAK forberedte også behandlingen av søknader om formidlingstillatelse, men beslutningsmyndigheten lå til departementet.

Ved opprettelsen av SAK ble plasseringsutvalget lagt ned, og det ble i stedet opprettet et *Faglig utvalg* (FU). Mens PU hadde vurdert tildelingen i *alle* saker, skulle FU i utgangspunktet involveres av SAK som rådgivende organ i saker der det forelå spesielle forhold hos *adopsjonssøkerne* (for eksempel, alder, helse eller sosiale forhold). Videre var adopsjonsformidlerne pålagt å forelegge «spesielle tildelinger» – altså der *barna* hadde særlige omsorgsbehov – for SAK, og FU ble ofte involvert i disse sakene. Manglende regelverk gjorde likevel disse sakene kompliserte å håndtere i praksis.⁶³

Ved en ny omorganisering fra 1. januar 1998 ble Statens adopsjonskontor nedlagt, og oppgavene knyttet til adopsjon ble innlemmet i det nyopprettede Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK).⁶⁴ SUAK ble samtidig utpekt som norsk sentralmyndighet for adopsjon etter Haag-konvensjonen, som trådte i kraft samme dato. Det nye kontoret var inndelt i tre seksjoner, inkludert barne- og adopsjonsseksjonen. I forskrift av 30. november 1999 § 2 ble det slått fast at SUAK også skulle overta ansvaret for å avgjøre saker om for-

⁵⁸ Hognestad og Steenberg (2000), s. 71.

⁵⁹ Overført til Kongen til Justisdepartementet ved kgl. resolusjon 7. november 1924, til fylkesmennene ved kgl. resolusjon 6. juli 1945. Ved forskrift 15. mars 1985 nr. 661 ble administrasjonen overført til Sosialdepartementet, og ved kgl. resolusjon 5. desember 1986 ble godkjenningsmyndighet til å gi adopsjonsbevilling etter § 17 overført til Statens adopsjonskontor.

⁶⁰ Ot.prp. nr. 40 (1984–85), s. 4.

⁶¹ Forskrift 15. mars 1985 nr. 661.

⁶² I 1990 ble adopsjon flyttet til det nyopprettede Familie- og forbrukerdepartementet. Dette har siden blitt omorganisert og byttet navn flere ganger: Fra 1991: Barne- og familiedepartementet, fra 2006: Barne- og likestillingsdepartementet, fra 2010: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, fra 2016: Barne- og likestillingsdepartementet, og fra 2019: Barne- og familiedepartementet.

⁶³ Dette går frem av Steenberg (2011). Han var leder i SAK og hadde formodentlig erfaring med dette.

⁶⁴ Forskrift 30. november 1999 nr. 1192.

midlingstillatelse, som til da hadde ligget hos departementet.

Fra 1. desember 1999 ble også *Faglig utvalg for adopsjonssaker* (FUA) etablert som et eget forvaltningsorgan.⁶⁵ Til forskjell fra det tidligere Faglig utvalg hadde FUA selvstendig og uavhengig beslutningsmyndighet ved tildelinger som involverte utenlandske barn med særlige omsorgsbehov. Ved opprettelsen fastsatte departementet retningslinjer for hvilke saker som skulle behandles av utvalget, slik at tidligere uklarhet ble redusert.⁶⁶

Etter hvert fikk SUAK tildelt flere oppgaver, og fra 1. juni 2002 endret de navn til Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA). Navnebyttet førte ikke til større omstruktureringer knyttet til adopsjonsprosessen.

Fra 1. januar 2004 overtok staten ansvaret for det tidligere fylkeskommunale barnevernet, og Nasjonalt kontor for statens barnevern og familievern ble opprettet (NK). Samtidig ble det opprettet fem regionale kontorer. I ca. et halvt år eksisterte BUFA og NK som to sideordnede sentrale etater, før de 1. juli 2004 ble slått sammen til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), som vi straks skal komme tilbake til.

Under virketiden til NK ble det foretatt noe omstrukturering på adopsjonsfeltet. Blant annet fordi man ikke ønsket departementet som klageinstans for forhåndssamtykke i konkrete adopsjonssaker, overførte man behandling av (de fleste, se nedenfor) søknadene om forhåndssamtykke til de nyopprettede regionale kontorene. BUFA ble da klageinstans.

Ved omorganiseringen i 2004 ble direktoratet til dagens Bufdir, og samlenavnet for etaten ble Bufetat. For adopsjonsfeltet fikk omleggingen få praktiske konsekvenser. Bufetats regionkontor skulle behandle mesteparten av forhåndssamtykkene i første instans. Unntaket var adopsjon av utenlandske barn utenfor godkjent formidlingsorganisasjon – de uavhengige adopsjonene – der Bufdir fremdeles var førsteinstans frem til 2009.⁶⁷ Bufdir skulle også behandle søknader om anerkjenning av utenlandske adopsjoner etter daværende adopsjonsloven § 19, og gi bevilling der adopsjonen skulle gjennomføres i Norge. I likhet

med forgjengerne SUAK og BUFA fikk Bufdir også ansvar for å vurdere formidlingstillatelser, og for å føre kontroll med adopsjonsformidlerne.

I 2015 ble ansvaret for sosialundersøkelser ved godkjenning av adoptivforeldre flyttet fra barnevernet til Bufetats regionkontor.⁶⁸ Vedtakelsen av den nye adopsjonsloven fra 2017 medførte også visse omstruktureringer. FUA, som fra 1999 var et selvstendig organ med beslutningsmyndighet, ble igjen omgjort til et rådgivende organ for Bufdir, med navnet Faglig rådgivende utvalg (FRU).

6.5 Kort om den senere utviklingen på adopsjonsfeltet

Som indikert innledningsvis har antall utenlandsadopsjoner både til Norge og globalt gått kraftig nedover de siste tiårene. Det er flere opprinnelsesland som fremdeles uttrykker behov for utenlandsadopsjoner, men da i økende grad av eldre barn som ofte har særlige omsorgsbehov i tillegg. Disse barna krever mer av eventuelle adoptivforeldre, og en økende andel adopsjoner vurderes av Faglig rådgivende utvalg for å sikre at adoptivforeldrene kan oppfylle disse omsorgsbehovene. Når barna er eldre, kan det også oppstå særlige spørsmål knyttet til hvorvidt utenlandsadopsjon er til disse barnas beste. Adopsjonsprosessene tar generelt lengre tid, og spedbarnsadopsjoner forekommer sjelden.⁶⁹

Samtidig som opprinnelseslandenes behov for og ønske om utenlandsadopsjon har blitt mindre, har det de siste årene også vokst frem en mer kritisk bevegelse på utenlandsadopsjonsfeltet i mottakerlandene. Både nasjonalt og internasjonalt har blant annet voksne adopterte organisert seg og stilt kritiske spørsmål om hensiktsmessighet og lovligheten ved sine egne adopsjonsprosesser, adopsjonspraksisen generelt samt mottakerlandenes oppfølging i etterkant av adopsjonene. Mediene har også i større grad dekket problematiske enkelthistorier og praksiser på adopsjonsfeltet.

I 2022 ga FN en anbefaling om at medlemslandene burde vurdere å sette i gang uavhengige granskinger av utenlandsadopsjon.⁷⁰ De siste

⁶⁵ Mandat for faglig utvalg for adopsjonssaker – fastsatt av barne- og familiedepartementet 30. november 1999. Mandatet er inntatt som vedlegg i Hognestad og Steenberg (2000), s. 453.

⁶⁶ Brev fra Barne- og familiedepartementet 7. desember 1999 (ref. 99/03676), jf. Hognestad og Steenberg (2000), s. 268.

⁶⁷ I brev 3. juni 2009 ble det besluttet at Bufetat region øst skulle overta som førsteinstans i disse sakene.

⁶⁸ Forskrift om adopsjon av barn fra utlandet, fast satt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet med hjemmel i lov av 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon § 16e fjerde ledd, 30. januar 2015 nr. 72.

⁶⁹ Fra 2022 til 2024 har fire av 106 ankomne barn vært under ett år, alle fra Sør-Afrika, jf. tall oppgitt av adopsjonsformidlerne.

⁷⁰ United Nations Human Rights Treaty Bodies, Joint statement on illegal intercountry adoptions, 2022.

årene har slike granskinger blitt iverksatt i flere opprinnelsesland og mottakerland, se punkt 3.4.1. I tillegg til å sette ned et granskingsutvalg, har norske myndigheter også gjort andre tiltak. Fra 2023 har Bufdir blant annet selv gjennomført nærmere undersøkelser av pågående adopsjonssamarbeid. Arbeidet ledet til at formidlingstillatelser for flere adopsjonsland ble trukket tilbake eller ikke fornyet ved tillatelsenens utløp.⁷¹ I januar 2024 anbefalte Bufdir en midlertidig stans i alt utenlandsadopsjonsarbeid frem til granskingsutvalget fremla sin rapport.⁷² Anbefalingen ble imidlertid

ikke tatt til følge av Barne- og familiedepartementet.⁷³

Flere landsamarbeid har som nevnt likevel blitt avsluttet. Verdens Barn og InorAdopt la ned adopsjonsvirksomheten sin i 2025, grunnet manglende inntektsgrunnlag. Per juni 2026 foreligger det én aktiv formidlingstillatelse for utenlandsadopsjoner til Norge, nemlig Adopsjonsforums tillatelse for Colombia.

Utviklingen av adopsjonsfeltet de siste årene, både globalt og i Norge, har vært preget av kritisk gransking av både nåværende og tidligere systemer, og en forholdsvis polarisert debatt mellom ulike grupperinger på feltet.

⁷¹ Se punkt 1.11. På nærmere bestemte vilkår har det likevel blitt gitt tillatelse til å fullføre påbegynte prosesser, og dette er bakgrunnen for at det i 2024 ankom barn fra land uten aktiv formidlingstillatelse.

⁷² Brev fra Bufdir til BFD 10. januar 2024 og revidert anbefaling publisert på Bufdirs sider 17. april 2024.

⁷³ Brev fra BFD til Bufdir 16. januar 2024.

Kapittel 7

Nærmere om adopsjonsformidlerne

7.1 Innledning

Som det går frem i kapittel 6, har private formidlingsorganisasjoner spilt en vesentlig rolle når det gjelder utenlandsadopsjonene som er gjennomført til Norge. I dette kapittelet skal de ulike formidlerne og organiseringen av arbeidet deres derfor beskrives nærmere. Formålet er ikke å gi en uttømmende beskrivelse av den enkelte organisasjonens historikk og utvikling, men å fremheve noen organisatoriske forhold som utvalget mener er sentrale for våre beskrivelser og vurderinger av systemet generelt, og for adopsjonene som er formidlet gjennom de ulike organisasjonene spesielt.

Det vises for øvrig til kapittel 24 og 25. I kapittel 24 vurderes ordningen med adopsjonsformidlere, og regelverket for adopsjonsformidlere blir gjennomgått. I kapittel 25 behandles norske myndigheters kontroll og tilsyn med formidlingsvirksomheten, blant annet hvilke krav som har vært stilt for formidlingstillatelse i ulike perioder, og hvilket tilsyn som har vært ført.

Det er totalt fire norske organisasjoner som har hatt generell tillatelse til å drive med adopsjonsformidling: Verdens Barn (Norsk Koreaforening), Adopsjonsforum (Adopsjonsopplysning), Foreldreforeningen for barn fra andre land (Foreldreforeningen for barn fra Vietnam) og Inor-Adopt. I tillegg kommer Komiteen for Sydøst-Asia, som i 1968 fikk innvilget en engangstillatelse til å hente 60 vietnamesiske barn til Norge med sikte på adopsjon. Ettersom dette var en enkeltaksjon gjennomført av en organisasjon med andre hovedformål enn adopsjonsformidling, vil Komiteen for Sydøst-Asia ikke bli nærmere behandlet i kapittelet her. Komiteens adopsjonsvirksomhet er beskrevet i kapittel 20 (Vietnam).

De norske formidlingsorganisasjonene har vært private medlemsorganisasjoner. Rammene for driften har blitt oppstilt i egne vedtekter som har blitt godkjent av de enkelte organisasjonenes generalforsamling. Siden 1970-årene har vedtektene også blitt gjennomgått og godkjent av adopsjonsmyndighetene.¹ Vedtektene til de fire adop-

sjonsformidlerne angir formål og overordnede føringer for organisasjonenes retning og drift. Vedtektene har en overveiende andel alminnelige bestemmelser som regulerer styrende organer, og utvalget anser det ikke som hensiktsmessig med en detaljert gjennomgang av disse. I det følgende har utvalget primært valgt å gjengi deler av formålsbestemmelsen slik den kommer frem i vedtektene til de ulike organisasjonene på visse tidspunkt. Det bemerkes at vedtektene til organisasjonene som har drevet lengst, har blitt endret en rekke ganger, men at utvalget ikke vil gi noen detaljert eller uttømmende fremstilling av dette.

Avslutningsvis i punkt 7.7 vil det bli gitt noen merknader til ulike samarbeidsorganer som de norske formidlerne har vært tilsluttet.

7.2 Fellestrekk ved de fire norske adopsjonsformidlerne

Som det går frem i det følgende, har de fire adopsjonsformidlerne forholdsvis ulike bakgrunnshistorier, noe som også har preget organisatoriske forhold og utviklingen av formidlingsarbeidet. Samtidig er det også klare fellestrekk mellom dem, og disse vil bli trukket frem her.

Organisasjonene er medlemsorganisasjoner med et valgt styre: Organisasjonenes øverste organ er et årsmøte/ en generalforsamling bestående av medlemmene/ medlemsrepresentanter. Generalforsamlingen fastsetter vedtekter og velger styre. Mellom årsmøtene leder styret organisasjonen på fullmakt sammen med *sekretariatet* (se nedenfor). Både styreleder og styremedlemmer har blitt

¹ Bl.a. i forbindelse med de første formidlingstillatelsene, og fra adopsjonsloven 2017 i forbindelse med driftstillatelsen. Endringer i vedtektene har blitt sendt inn til myndighetene fortløpende. Adopsjonsmyndighetenes kontroll med foreningene ble satt mer i system da RIA ble opprettet i 1978. Også i FBALs tillatelse til formidling av adopsjoner fra Vietnam i 1973 går det imidlertid frem at departementet har gjennomgått foreningens vedtekter, og at de hadde en mindre merknad til denne, jf. Brev fra SD til FFBAL 5. april 1973.

valgt fra de ulike organisasjonenes egne medlemmer.

Det har vært krav om medlemsskap for å adoptere gjennom foreningene, og medlemmene har i stor grad vært adoptivsøkere og adoptivfamilier.²

Organisasjonene er ideelle og non-profit: Et eventuelt økonomisk overskudd fra adopsjonsvirksomheten har gått tilbake til organisasjonen.

Organisasjonene er selvfinansiert: Formidlerne har i hovedsak vært selvfinansiert. Selv om de har mottatt noe offentlig støtte, har driften av formidlingsarbeidet primært blitt dekket av adopsjonsgebyrer fra adoptivsøkerne.³ Formidlerne har hatt noe ulike kostnadsordninger, men har til felles at de har praktisert en solidarisk utgiftsfordeling. Dette betyr at alle adoptivforeldre som har adoptert samme år gjennom samme formidler, har betalt et likt gebyr uavhengig av hvilket land de har adoptert fra, og uavhengig av reelle utgiftene knyttet til hver enkelt adopsjon.⁴

Organisasjonene har opprettet sekretariat: Alle organisasjonene har i tillegg til styret opprettet et sekretariat som har stått for det praktiske arbeidet. Organisasjonene har – etter hvert som omfanget av virksomheten ble større – opprettet lønnede stillinger i sekretariatet. En person med stillingstittel daglig leder, generalsekretær eller lignende har hatt det overordnede ansvaret for den daglige driften.

Organisasjonene har drevet virksomhet utover adopsjonsformidling: I tillegg til adopsjonsformidling har alle de fire organisasjonene hatt andre virksomhetsområder. Formen og omfanget har variert, men kan overordnet knyttes til aktivitet som kan karakteriseres som a) bistandsarbeid og hjelpeprosjekter, b) informasjonsarbeid og politisk påvirkning, og c) etteradopsjonsarbeid for adopterte og adoptivfamilier i Norge.⁵

² For NKF/VBs del var andelen adoptivsøkere/ foreldre imidlertid langt mindre de første årene, da organisasjonen opprinnelig var opprettet med et annet formål enn adopsjon.

³ I 2009 anslo formidlerne at den offentlige støtten dekket om lag 3 prosent av de totale utgiftene, jf. brev fra IA, AF og VB til BLD 6. april 2009.

⁴ Hentereisen har imidlertid blitt dekket av adoptivforeldrene selv, slik at totalbeløpet i praksis kan ha variert. Se også egne merknader om donasjoner til private institusjoner i Colombia i punkt 12.7.3.

⁵ Adoptivfamilier med barn fra samme land har også gått sammen i egne landklubber som har hatt større eller mindre tilknytning til formidlerne, og som har vært mer eller mindre aktive.

7.3 Norsk Koreaforening/ Verdens Barn (1954–2025)

7.3.1 Innledning

Norsk Koreaforening/ Verdens Barn formidlet adopsjoner mellom 1969 og 2025. Totalt har foreningen formidlet 9275 adopsjoner fra ni ulike land.

Norsk Koreaforenings adopsjonsvirksomhet var de første årene utelukkende knyttet til formidling av adopsjoner fra Sør-Korea. En mer detaljert omtale av bakgrunnen for oppstart og virksomheten de første årene går dermed frem i kapittel 19 (Sør-Korea).

Som det går nærmere frem nedenfor, har organisasjonen blitt omstrukturert i flere omganger, og har dermed måtte gjøre større vedtektsendringer. Også formålsbestemmelsen har blitt revidert. I vedtektene fra perioden etter at Verdens Barn ble skilt ut fra Norsk Koreaforening som en egen organisasjon for adopsjonsformidling (1979), ble formålet angitt slik i § 2:

1. Å engasjere seg sosialt med hjelp til vanskeligstilte barn i forskjellige land, primært ved å utarbeide og fremme et program for å styrke og støtte familiene så de blir istand til å beholde sine barn, sekundært ved å finne gode hjem for barna.
2. Å hjelpe til med opprettelse av fosterhjem for de barn som ikke kan bli hos sine biologiske foreldre som en overgangsordning til adopsjon i inn- eller utland.
3. Å arbeide for adopsjon i overensstemmelse med lover og bestemmelser såvel i de enkelte kontaktland som i vårt eget land.
4. Å samarbeide med de organer som allerede er etablert i vedkommende kontaktland på dette området
5. Å samarbeide med allerede eksisterende organisasjoner i Norge som har til formål å hjelpe vanskeligstilte barn i forskjellige land.
6. Å støtte arbeidet med forskning og undersøkelse av familie- og barnevelferd når arbeidet utføres av offentlige organer eller er underlagt offentlig kontroll.
7. Å bibringe organisasjonens medlemmer opplysning om og forståelse for de enkelte lands historie, kultur og sosiale forhold.⁶

⁶ Ikke datert, men funnet i RIAs arkiver. VB fikk nye vedtekter da de slo seg sammen igjen med NKF i 1988.

Land	Antall Barn	Formidlingsperiode
Sør-Korea	6565	1969–2024
Thailand	433	1979–2025
India	498	1982–2016
Romania	144	1990–2000
Kina	1276	1991–2017
Russland	66	1992–2004
Brasil	6	1996–2000
Bulgaria	1	1998
Sør-Afrika	286	2003–2024

Figur 7.1 Antall ankomne barn formidlet gjennom Norsk Koreaforening/ Verdens Barn. Blå markering betyr at landet er et av de 12 i utvalgets mandat

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs og Verdens Barns statistikker (se punkt 3.5)

Etter at organisasjonen på nytt ble sammenslått med Norsk Koreaforening i 1989 var formålsbestemmelsen i § 2 følgende:

Foreningens overordnede formål er:

- å bidra til arbeidet med å hjelpe vanskeligstilte barn i overensstemmelse med FN's deklarasjon om barnets rett til særlig beskyttelse, sosial og materiell trygghet, omsorg og positive oppvekstforhold.
- å spesielt initiere og støtte tiltak som kan sikre at all adopsjon av barn skjer i henhold til sosiale og juridiske prinsipper som sikrer barnets rettigheter og er til barnets beste totalt sett.

Som serviceorganisasjon for medlemmene skal foreningen:

- opprettholde program for adopsjon av barn i henhold til forutsetninger, lover og bestemmelser i våre samarbeidsland og gjeldende bevilling fra Sosialdepartementet til foreningen.
- bibringe organisasjonens medlemmer og samfunnet forøvrig kunnskaper om og forståelse for kulturelle og sosiale forhold i våre samarbeidsland.
- spesielt tilby informasjon og tjenester som har betydning for adoptivbarns/-ungdoms identitetsutvikling og deres oppvekstmiljø i familien og samfunnet forøvrig.
- støtte arbeidet med forskning og undersøkelse av familie- og barnevelferd når arbei-

det utføres av offentlige organer eller er under offentlig kontroll.

- aktivt arbeide mot det politiske miljø sentralt og lokalt for å bedre de økonomiske vilkår for adoptivforeldre (f.eks. fradragsrett for adopsjonsutgifter etc.).

Foreningen skal delta aktivt i hjelpeprosjekter rettet mot vanskeligstilte barn og familier og herigjennom sikre barnets rettigheter spesielt retten til skolegang og opplæring.

Foreningen skal tilrettelegge lokale tilbud for medlemmer og interesserte gjennom et nettverk av lokalavdelinger og andre kontaktskapende fora.⁷

I 2008 var formålsbestemmelsen § 2 slik:

2.1. Adopsjonsvirksomhet

Verdens Barn har formidling av internasjonale adopsjoner som hovedformål og drives uten økonomisk vinning.

2.1.1. Adopsjonsformidling

Verdens Barn driver adopsjonsformidling fra de land foreningen har norske myndigheters godkjenning til å samarbeide med. Adopsjon skal bare skje når det er til barnets beste, jf. § 3.0. i vedtektene.

2.1.2. Etteradopsjonsarbeid

⁷ VB. Vedtekter vedtatt 28. oktober 1989, ajourført med endringer 28. april 1992.

Verdens Barn bygger sitt arbeid med adopsjon på en helhetlig tenkning hvor adopterte og adoptivfamilier sikres en positiv utvikling. Dette skjer gjennom informasjon og tiltak som skaper gode oppvekstvilkår for adoptivbarn i familien, lokalmiljøet og i storsamfunnet. Verdens Barn har et ansvar for aktivt å påvirke norske myndigheter til å legge forholdene til rette for å ivareta adoptertes spesielle behov. Verdens Barn vil også ta et særlig ansvar for å initiere, støtte og utvikle tiltak som ivaretar voksne adoptertes behov.

2.1.3. Kulturarbeid

Verdens Barn formidler informasjon om kulturelle og sosiale forhold i de land det formidles adoptivbarn fra. Kulturformidlingen har som mål å skape positive holdninger til opprinnelsesland og styrke adoptivbarns identitetsutvikling.

2.2. Hjelpearbeid

Verdens Barn har et særlig ansvar for å drive kortsiktig og langsiktig hjelpearbeid på et humanitært grunnlag, rettet mot vanskeligstilte barn og familier i våre samarbeidsland. Målet med hjelpearbeidet er å styrke barns mulighet til en positiv oppvekst og utvikling.

7.3.2 Organisasjonens bakgrunn og oppstart av formidlingsvirksomhet⁸

Norsk Koreaforening (Koreaforeningen) ble etablert i 1953 som en hjelpeorganisasjon, uten adopsjonsformidling som formål. Frem til tidlig i 70-årene var hjelpearbeidet hovedvirksomheten til foreningen. De drev blant annet egne sykehus og det ble samlet inn ca. 10 millioner norske kroner til arbeid for bekjempelse av turberkolose. Utover 1950-årene ble imidlertid også adopsjonsarbeid aktualisert, ved at sentrale personer i foreningen bisto i gjennomføringen av et mindre antall adopsjoner til ektepar i Norge.⁹ Ifølge generalsekretæren skjedde denne virksomheten med et stilltende samtykke fra Sosialdepartementet, som han underhånden hadde drøftet spørsmålet med.¹⁰ I 1960 ble det internt i foreningen reist spørsmål om hvorvidt man skulle fortsette å yte bistand til

adopsjonsvirksomhet. Det var for det første arbeidskrevende, og for det andre var man usikker på hvorvidt dette kom i konflikt med forbudet om adopsjonsformidling.¹¹ I nye samtaler med Sosialdepartementet fikk generalsekretæren likevel inntrykk av at det var ønskelig at foreningen fortsatte å gi denne type bistand, og at dette var å foretrekke fremfor at enkeltpersoner forsøkte å gjennomføre adopsjoner på egenhånd.¹² Dermed fortsatte adopsjonsvirksomheten. Etter dialog med Sosialdepartementet fikk Koreaforeningen en formalisert tillatelse til adopsjonsformidling fra Sør-Korea i 1969, og samme år inngikk de en avtale med organisasjonen Holt i Korea.

7.3.3 Sentrale organisatoriske trekk

I 1950- og 60-årene var det praktiske adopsjonsarbeidet forholdsvis lite formalisert og strukturert. Sekretariatet i Norge (med lønnet kontormedarbeider siden 1961) fungerte i denne perioden langt på vei som et informasjonskontor og kontaktpunkt for adoptivsøkerne i Norge og personer i Korea som kunne bistå med å finne aktuelle barn og ordne med dokumenter der. Fra 1966 hadde Koreaforeningen en fast kontakt ved Seoul Sanatorium and Hospital Orphanage som fant frem til barn, og som sørget for helsesjekk og ivaretagelsen av disse før avreise til Norge. I starten reiste barna som regel til Norge med eskorter, gjerne personer tilknyttet Koreaforeningen.

Da Koreaforeningen inngikk samarbeidsavtale med organisasjonen Holt i Sør-Korea i 1969 ble arbeidet etter hvert mer strømlinjeformet. Holt var på dette tidspunktet allerede en etablert adopsjonsaktør i landet og forble en viktig samarbeidspartner for Koreaforeningen/Verdens Barn i hele virksomhetstiden. Kommunikasjon om enkeltadopsjoner gikk som regel utelukkende gjennom de to organisasjonene, og Koreaforeningen/Verdens Barn forholdt seg ikke direkte til sør-koreanske myndighetsorganer i disse prosessene. Totalt ble over 6500 adopsjoner formidlet gjennom dette samarbeidet, noe som utgjør over 70 prosent av alle adopsjonene formidlet av Koreaforeningen/Verdens Barn, og rundt 30 prosent av alle utenlandsadopsjonene til Norge.

Etter at Koreaforeningen fikk formidlingstillatelse i 1969 ble adopsjonsarbeidet gradvis en mer dominerende del av foreningens virksomhet. Da adopsjonstallene fra Sør-Korea ble mer usikre

⁸ En mer inngående beskrivelse finnes i VBs jubileumsbok fra 2003, *Verdens Barn 50 år*.

⁹ Etter det utvalget er kjent med, ble den første adopsjonen gjennomført i 1954.

¹⁰ Brev fra generalsekretæren til lederen av foreningens sykehus i Seoul 16. februar 1960.

¹¹ Jf. barnevernloven 1953 § 26 bokstav b.

¹² Brev fra generalsekretæren til lederen av foreningens sykehus i Seoul 22. april 1960.

utover i 1970-årene, begynte foreningen å vurdere nye samarbeidsland. I 1979 fikk organisasjonen tillatelse til å formidle adopsjoner fra Thailand. Samme år ble adopsjonsarbeidet i Koreaforeningen skilt ut i en egen organisasjon med navnet Verdens Barn. I 1988 ble imidlertid de to foreningene slått sammen igjen, og foreningen beholdt da navnet Verdens Barn.¹³

I løpet av 1980- og 90-årene fikk Verdens Barn formidlingstillatelse for flere land. Kina ble et særlig viktig samarbeidsland med over 1200 gjennomførte adopsjoner. I en lengre periode hadde Verdens Barn også ansatt en norsk kvinne som var bosatt i Kina som adopsjonskonsulent. De hadde også en lignende ordning med en norsk kvinne i Romania. Verdens Barn samarbeidet imidlertid primært med lokale organisasjoner i opprinnelseslandene og hadde i liten grad lokalt ansatte. I 2003 ble det siste nye samarbeidet etablert med Sør-Afrika.

Adopsjonsarbeidet i sekretariatet ble utover i 90-årene organisert med team og en teamleder. Hvert team hadde ansvar for flere land: En saksbehandler hadde hovedansvaret for hvert land, og i tillegg hadde en annen saksbehandler tilstrekkelig kjennskap til å kunne bistå eller overta ved sykdom eller lignende. Saksbehandlere og teamleder hadde tett kontakt med daglig leder.¹⁴

En nedgang i antall adopsjoner førte til nedbemanningen utover 2000-tallet. Verdens Barn la ned sekretariatet og formidlingsvirksomheten i 2025. Bakgrunnen var i hovedsak avslaget på søknader om fornyet formidlingstillatelse for Thailand og Sør-Afrika.¹⁵

Følgende tall som blant annet er hentet fra årsrapporter indikerer virksomhetens størrelse:

- 1971: Norsk Koreaforening hadde ca 2 årsverk, formidlet 155 adopsjoner og hadde 408 medlemmer.
- 1985: Verdens Barn hadde ca. 8 årsverk, formidlet 260 adopsjoner og hadde 1916 medlemmer.¹⁶
- 1995: Verdens Barn hadde 10 ansatte (stillingsprosent fremgår ikke), formidlet 194 adopsjoner og hadde 3015 medlemmer.
- 2005: Verdens barn hadde 11,5 årsverk, formidlet 236 adopsjoner og hadde 3746 medlemmer.
- 2011: Verdens Barn hadde 9,2 årsverk, formidlet 98 adopsjoner og hadde 3007 medlemmer.

- 2023: Verdens barn hadde 5,3 årsverk, formidlet 98 adopsjoner, og hadde 1461 medlemmer.

7.3.4 Særtrekk ved organiseringen

- Opprinnelsen som hjelpeorganisasjon har preget den organisatoriske utviklingen, og organisasjonen har hatt egne ansatte med ansvar for dette, og mye sentralt koordinert hjelpearbeid. Hjelpearbeidet har vært en sentral del av organisasjonens virksomhet.
- Norsk Koreaforening/Verdens Barn har primært samarbeidet med lokale organisasjoner/adopsjonsaktører i opprinnelseslandene. Det vil si at de i mindre grad har hatt egne lokalt ansatte i landene enn for eksempel Adopsjonsforum.
- Organisasjonen har formidlet om lag 45 prosent av alle utenlandsadopsjonene til Norge, men har hatt relativt få samarbeidsland (9) sammenlignet med Adopsjonsforum (26/28).¹⁷
- Norsk Koreaforening/Verdens Barn har hatt stort fokus på kulturarbeid og kulturutveksling. Særlig har kontakten med Sør-Korea vært tett.

7.4 Foreldreforeningen for barn fra Vietnam/ andre land (1973–1986)

7.4.1 Innledning

Foreldreforeningen for barn fra Vietnam/ andre land (Foreldreforeningen) drev aktiv adopsjonsformidling i perioden 1973–1986. Totalt formidlet de 242 adopsjoner fra 3 land.

Foreldreforeningens adopsjonsvirksomhet var de første årene utelukkende knyttet til formidling av adopsjoner fra Vietnam. Ytterligere omtale av bakgrunnen for oppstart og virksomheten går dermed frem i kapittel 20 (Vietnam).

Foreldreforeningen for barn for andre land hadde følgende formålsparagraf i 1979 (§ 1):

Foreningens formål er å arbeide for gjennomføringen av adopsjon av foreldreløse barn fra andre land, i tråd med de retningslinjer som myndighetene i andre land og Norge trekker opp, og å bistå de enkelte familier med slik adopsjon og hva dermed står i slik forbindelse,

Å arbeide for å skape økt forståelse for disse barns forhold overfor den norske befolk-

¹³ Jf. *Verdens Barn 50 år* (2003) s. 50–54.

¹⁴ Opplyst i intervju av tidligere ansatt (1998–2025).

¹⁵ <https://www.verdensbarn.no/avvikling-av-adopsjonsvirksomheten>

¹⁶ VB hadde da felles sekretariat med NKF.

¹⁷ VB formidlet videre kun én adopsjon fra Bulgaria og seks fra Brasil.

Land	Antall Barn	Formidlingsperiode
Vietnam	50	1973–1975
India	186	1979–1986
Pakistan	6	1979–1981

Figur 7.2 Antall ankomne barn formidlet gjennom Foreldreforeningen for barn fra Vietnam/
Foreldreforeningen for barn fra andre land. Blå markering betyr at landet er et av de tolv i utvalgets mandat

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs statistikk (se punkt 3.5)

ning, overfor norske myndigheter på sentrale og lokale plan, og overfor befolkning og myndigheter i andre land,

Å arbeide for spørsmål av alminnelig interesse for medlemmene, og

Å være et kontaktorgan for og mellom foreldrene og barna.

Foreningen kan samarbeide med og stå tilsluttet andre organisasjoner for å fremme de saker som omfattes av formålet.

Foreningens adopsjonsformidling skjer i henhold til vilkår fastsatt av Sosialdepartementet.

Foreningen er religiøst og politisk nøytral.

7.4.2 Organisasjonens bakgrunn og oppstart av formidlingsvirksomhet

Foreldreforeningen for barn fra Vietnam ble stiftet av en gruppe adoptivforeldre i januar 1973. Bakgrunnen for opprettelsen var de mange utfordringene som fulgte i kjølvannet av Komiteen for Sydøst-Asias «adopsjonsaksjon» i 1968 og de ti barna som lederen hentet i 1971.¹⁸ Formålet med Foreldreforeningen var i første omgang å fullføre adopsjonsprosessene som allerede var påbegynt, både for de barna som allerede hadde kommet til Norge, men også for noen barn som fremdeles var i Vietnam.¹⁹ Foreningen fikk i april 1973 tillatelse fra Sosialdepartementet til å formidle inntil femti adopsjoner fra Vietnam.

Etter den kommunistiske seieren i Vietnamkrigen ble alle adopsjoner fra landet stanset i 1975. Foreldreforeningen for barn fra Vietnam skiftet da navn til Foreldreforeningen for barn fra andre land, og søkte om formidlingstillatelse for Bangladesh, Pakistan og India. De trakk søknaden for Bangladesh i 1976. I 1978 fikk foreningen tillatelse til å formidle barn fra Pakistan og India.

7.4.3 Sentrale organisatoriske trekk

Foreldreforeningen forble en forholdsvis liten organisasjon. Sentralt i arbeidet sto et ektepar som selv hadde adoptert fra Vietnam, og ektefellene var henholdsvis styreleder og daglig leder, og satt lenge som representanter for foreningen i henholdsvis Rådet for internasjonale adopsjoner og Plasseringsutvalget. Arbeidet foregikk fra deres private bolig, for det meste på frivillig basis. De siste årene, da Foreldreforeningens økonomi ga grunnlag for det, fikk daglig leder noe lønn for sitt arbeid.²⁰

Flere medlemsfamilier drev på eget initiativ fadderprosjekter.

Etter hvert som formidlingsvirksomheten ble for arbeidskrevende, besluttet styret å avvikle adopsjonsarbeidet. De siste barna som ble formidlet til adopsjon av organisasjonen, kom til Norge i 1986.

Gjenstående økonomiske midler ble beholdt som et risikofond frem til 2003. Da ble restbeløpet overført til et hjelpeprosjekt i India.²¹

¹⁸ Dette omtales nærmere i kapittel 20.

¹⁹ Dette kom frem i intervju med ekteparet som var henholdsvis tidligere styreleder og tidligere daglig leder for Foreldreforeningen 3. mars 2026. De forteller blant annet at det i Vietnam hadde blitt satt i gang prosesser for flere barn som var tiltenkt adopsjon til Norge, men at disse ikke ble fulgt opp, og at allerede påløpte utgifter ikke hadde blitt betalt. Dette var noe av det første Foreldreforeningen tok tak i.

²⁰ Jf. utfylleden informasjon i brev fra ekteparet til utvalget 24. april 2026.

²¹ Dette kom frem i intervju med ekteparet som var henholdsvis tidligere styreleder og tidligere daglig leder for Foreldreforeningen 3. mars 2026. Utvalget har fått tilsendt dokumentasjon på overføringen, vedlagt brev fra ekteparet til utvalget 24. april 2026.

Land	Antall barn	Formidlingsperiode
Brasil	28	1972*;1996–2000
Colombia	4098	1972*–april 2026
Bangladesh	110	1973*–1981
Liberia	2	1974*
Bolivia	110	1974–1978*; 1985–2012
India	595	1974*–2015
Costa Rica	101	1975*–1992
Guatemala	230	1975*–2003
Ecuador	185	1976*–2004
Iran	16	1977*–1978
Indonesia	155	1977*–1983
Nepal	52	1979–1980; 1998–2011
Sri Lanka	222	1979–2015
Filippinene	775	1979–2023
Argentina	13	1983–1992
Mexico	10	1984; 1995–2000
Chile	313	1986–2016
Paraguay	4	1987–1992
Peru	140	1987–2023
Madagaskar	38	1988–1990; 2010–2023
Uruguay	6	1989–1999
Polen	30	1991; 1999–2005
Etiopia	693	1991–2015
Kina	1454	1991–2017
Vietnam	91	1991–1999, 2016–2021
Russland	143	1993–2007
Latvia	10	1997–2002
Mali	1	2012

Figur 7.3 Antall ankomne barn formidlet gjennom Adopsjonsopplysning/ Adopsjonsforum (per april 2026). Blå markering betyr at landet er blant de tolv prioriterte i utvalgets mandat

* Adopsjonsforum bisto med gjennomføring av adopsjoner før de fikk formidlingstillatelse. Se merknad om oppstartsår/antall adopsjoner fra Chile i note 60 i kapittel 11.

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs og Adopsjonsforums statistikker (se punkt 3.5)

7.4.4 Særtrekk ved organiseringen

- Foreldreforeningen ble i hovedsak drevet på frivillig basis, uten et lønnet sekretariat.
- Representanter for Foreldreforeningen eskorterte selv de fleste barna fra opprinnelseslandet til Norge.

7.5 Adopsjonsopplysning/ Adopsjonsforum (1972–)

7.5.1 Innledning

Adopsjonsforum fikk formidlingstillatelse i mai 1978, men også før dette bisto de i gjennomføringen av såkalte *uavhengige* adopsjoner gjennom sitt opplysningsarbeid.²² Totalt har Adopsjonsforum gitt bistand ved og / eller formidlet 9625 adopsjo-

ner siden 1972 og frem til juni 2026. Adopsjonsforum er nå (per juni 2026) den eneste aktive formidlingsorganisasjonen i Norge, og har formidlingstillatelse for Colombia.

Adopsjonsforum er den foreningen som har formidlet adopsjoner fra klart flest land, og har formidlet adopsjoner fra 11 av de 12 prioriterte landene i utvalgets mandat.²³

Adopsjonsforum har en lang historie, og har endret vedtektene sine en rekke ganger. Opprinnelig ble organisasjonen stiftet med opplysningsvirksomhet for øye, og de første fem årene var navnet på organisasjonen også *Adopsjonsopplysning*. I formålsbestemmelsen disse første årene gikk følgende frem:

Foreningen Adopsjonsopplysning er en partipolitisk nøytral forening med følgende formål:

- a. drive opplysningsvirksomhet om adopsjon av norske og utenlandske barn.
- b. arbeide for utvidede muligheter for adopsjon av utenlandske barn.
- c. virke for faktisk og juridisk likestilling mellom adopterte og egne fødte barn.
- d. arbeide for faglig forsvarlig saksbehandling ved adopsjon, virke for klarere retningslinjer ved adopsjon.

Adopsjonsopplysning endret navn til Adopsjonsforum i 1975. I mai 1978 hadde organisasjonen fått formidlingstillatelse, og formålsbestemmelsen ble endret:

Formål:

- A. Adopsjonsforum arbeider for adopsjon i den grad det antas å være til barnets beste
- B. Adopsjonsforum arbeider for å fremme opplysning om norsk og internasjonal adopsjon
- C. Adopsjonsforum arbeider for at samfunnet oppfatter adopsjon som en naturlig familieførøkelse, og i samarbeide med myndigheter og andre organisasjoner virker foreningen for at juridiske, administrative og økonomiske forhold legges til rette for dette.
- D. Foreningen skal være et kontaktskapende forum for medlemmene. I den grad det er mulig skal dette arbeidet foregå i lokalavdelingene. Foreningen ønsker å ha sin styrke i medlemmenes interesse og aktive deltakelse

- E. Adopsjonsforum søker, alene eller i samarbeide med myndigheter og organisasjoner å hjelpe barn som ikke kan tas hånd om av sin biologiske familie og som verken kan adopteres eller blir adoptert.

I 2008 var formålsbestemmelsen slik:

Adopsjonsformidling

Adopsjonsforum har adopsjonsformidling som hovedformål. Adopsjonsforum driver adopsjonsformidling fra de land foreningen har norske myndigheters godkjenning til å samarbeide med. Foreningen arbeider med adopsjon av barn i den grad det er til barnas beste. Adopsjonsforum arbeider for å fremme opplysning om norsk og internasjonal adopsjon, og for at samfunnet skal oppfatte adopsjon som en naturlig og likeverdig form for familieførøkelse. Man arbeider i samarbeid med myndigheter og andre organisasjoner for å legge til rette juridiske, administrative og økonomiske forhold.

Etteradopsjonsarbeid

Adopsjonsforum bygger sitt arbeid med adopsjon på en helhetlig tenkning hvor adopterte og adoptivfamilier sikres en positiv utvikling. Dette skjer gjennom informasjon og tiltak som skaper gode oppvekstvilkår for adoptivbarn i familien, lokalmiljøet og i storsamfunnet. Adopsjonsforum vil ta et særlig ansvar for å initiere, støtte og utvikle tiltak som ivaretar adoptertes behov. Adopsjonsforum har også et ansvar for aktivt å påvirke norske myndigheter til å legge forholdene til rette for å ivareta adoptivbarns spesielle behov.

Bistandsarbeid

Adopsjonsforum søker å bidra til bedring av oppvekstkår for barn i våre samarbeidsland. Tiltakene rettes mot barn i institusjoner, vanskeligstilte familier og lokalsamfunn.

Adopsjonsforum er som nevnt den eneste aktive formidlingsorganisasjonen per 2026. I de gjeldende vedtekter (sist revidert 2025) er formålsbestemmelsen (§ 2) som følger:

Adopsjonsformidling

Organisasjonens hovedformål er adopsjonsformidling fra de landene organisasjonen til enhver tid har norske myndigheters godkjenning til å samarbeide med. Adopsjonsforum arbeider sammen med myndigheter og andre

²² Om uavhengige adopsjoner, se punkt 6.2.2.

²³ Unntaket er Sør-Korea hvor bare VB (NKF) har hatt formidlingstillatelse.

relevante organisasjoner for å legge til rette for juridiske, administrative og økonomiske forhold som sikrer gode prosesser til barnets beste. Adopsjonsforum arbeider i tillegg for å fremme opplysning og kunnskap om internasjonal adopsjon i det norske samfunnet, herunder innsikt i selve adopsjonsprosessen og Norges bidrag til å sikre barns rettigheter i et internasjonalt perspektiv.

Etteradopsjonsarbeid

Adopsjonsforum bygger sitt arbeid med adopsjon på en helhetlig tilnærming, hvor adopterte og adoptivfamilier ivaretas på en best mulig måte i et livsløpsperspektiv.

Adopsjonsforum vil ta et særlig ansvar for å initiere, støtte og utvikle tiltak som ivaretar adopteres behov. Adopsjonsforum har også et ansvar for aktivt å påvirke norske myndigheter til å legge forholdene til rette for å ivareta adoptivbarns spesielle behov.

7.5.2 Organisasjonens bakgrunn og oppstart av formidlingsvirksomhet

Adopsjonsforum ble stiftet i 1970 under navnet Adopsjonsopplysning. I utgangspunktet ble ikke organisasjonen stiftet for å formidle adopsjoner. Formålet var å drive informasjonsvirksomhet og politisk arbeid knyttet til utenlandsadopsjon. Med sitt etter hvert store nettverk i inn- og utland bisto den likevel også adoptivsøkere med å gjennomføre adopsjoner i enkeltland fra 1972 og fremover. Slik Sosialdepartementet vurderte det, grenset denne bistanden til adopsjonsformidling, noe man ifølge barnevernsloven 1953 § 26 bokstav b måtte ha særskilt tillatelse til. Praksisen ble likevel akseptert.²⁴

I 1975 endret organisasjonen navn til Adopsjonsforum samtidig som den søkte om tillatelse til å formidle adopsjoner fra Colombia og Bangladesh. Søknaden ble senere utvidet til flere land, og i 1978 fikk Adopsjonsforum formidlingstillatelse for følgende åtte land: Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Bangladesh, India, Indonesia og Sri Lanka.²⁵ I 1979 ble tillatelsen utvidet med ytterligere land, og de kommende årene formidlet Adopsjonsforum barn fra totalt 26 land. I tillegg kommer Iran og Liberia som Adopsjonsforum bisto med adopsjoner fra før de fikk formidlingstillatelse.

²⁴ Dette omtales nærmere i punkt 25.3.1.

²⁵ Under forutsetning av at utenlandskontaktene ble godkjent av RIA. Jf. SD, formidlingstillatelse AF, 19. mai 1978.

7.5.3 Sentrale organisatoriske trekk

Adopsjonsforum bisto som nevnt med adopsjoner før de fikk formidlingstillatelse i 1978. Organisasjonen fikk videre et lønnet sekretariat først i 1982. Frem til dette var arbeid i i hovedsak basert på frivillighet,²⁶ og i denne tidlige fasen var Adopsjonsforums adopsjonsvirksomhet organisert noe annerledes enn hvordan formidlingsarbeidet i Norge for øvrig har blitt gjort. I perioden frem til 1982 bisto Adopsjonsforum med adopsjoner blant annet fra sju av de tolv landene som er prioritert i utvalgets mandat.²⁷ I det følgende vil det derfor bli noe nærmere redegjort for den tidlige virksomheten til organisasjonen.²⁸

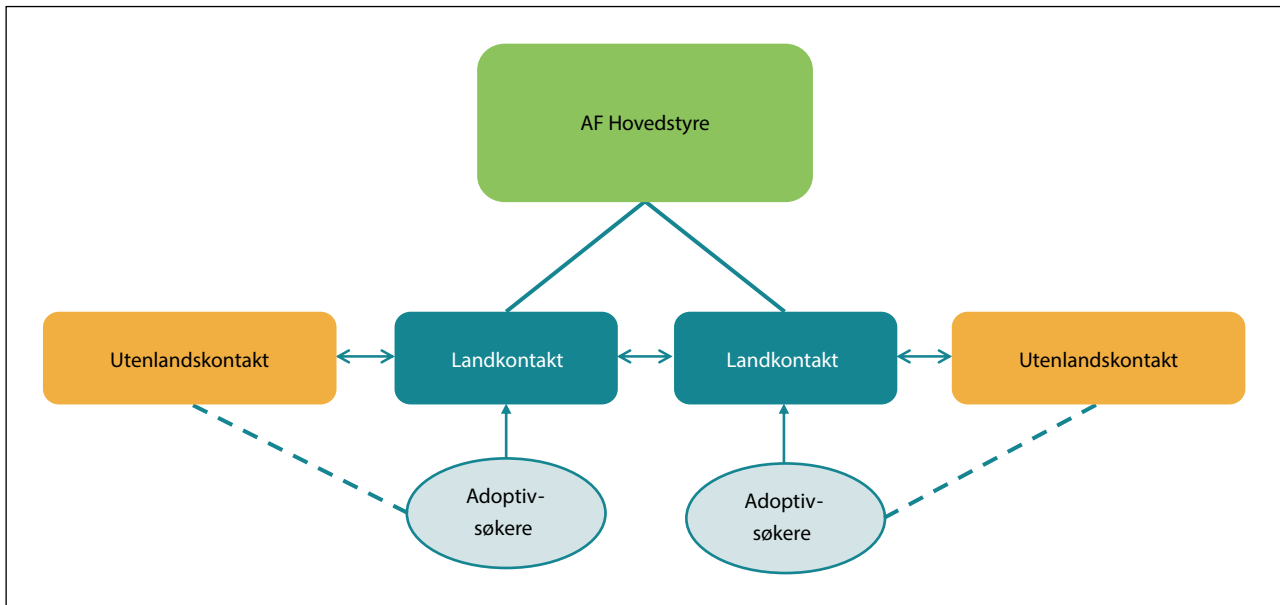
Adopsjonsopplysning ble som nevnt stiftet i 1970, og et av hovedformålene var å drive opplysningsarbeid. De involverte var i hovedsak selv adoptivforeldre, og de hadde dermed førstehåndskunnskap om og -erfaring med adopsjonsprosessen. Dette var kompetanse som ble samlet av organisasjonen, og i 1972 ga de blant annet ut boka *Adopsjon? Om adopsjon av norske og utenlandske barn, muligheter, motivering, arv og miljø, fremmede raser og lovregler*.²⁹ I tillegg til slike mer generelle tiltak begynte organisasjonen tidlig å gi råd og veiledning til adoptivsøkere i enkeltsaker, og den satte disse i kontakt med aktører i utlandet. Utover i 1970-årene ble dette arbeidet organisert slik at egne *landkontakter* (i noen tilfeller enkeltpersoner, i andre tilfeller mindre team) fikk ansvar for hver sine land. Adoptivsøkere som ønsket å adoptere fra vedkommende land, kunne få råd og veiledning fra landkontakten. Etter hvert bisto også landkontaktene stadig mer med dokumentarbeidet, og de tok ansvar for mye av kontakten med utlandet underveis i adopsjonsprosessen. Landkontaktene var ofte adoptivforeldre som selv hadde adoptert fra det aktuelle landet. Styret

²⁶ Noen utenlandskontakter fikk likevel godtgjørelse, se note 34.

²⁷ Bangladesh, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Indonesia og Sri Lanka. Se elles særlig omtale av den tidlige perioden i kapittel 9 (Bangladesh), kapittel 12 (Colombia), kapittel 13 (Costa Rica), kapittel 16 (Indonesia) og kapittel 18 (Sri Lanka).

²⁸ Tidligere landkontakt for Bangladesh har i intervju (21. oktober 2025) oppgitt til utvalget at hun ikke kan huske at det i praksis skjedde større endringer i formidlingsarbeidet som følge av at foreningen fikk formidlingstillatelse i 1978. Utvalgets undersøkelser indikerer også at dette førte til relativt begrensede endringer, og at opprettelsen av et lønnet sekretariat i 1982 ble en viktigere skillelinje.

²⁹ Boken var en samling av tekster hvor ulike forfattere blant annet skrev om sine refleksjoner og erfaringer knyttet til adopsjon. I tillegg inneholdt den en del faktabeskrivelser, samt en forklaring av adopsjonsprosessen i Norge og i noen utvalgte land.



Figur 7.4 Adopsjonsforums organisering de første årene

hadde møter med landkontaktene, og disse hadde i ulik grad dialog seg imellom, men landkontaktene organiserte langt på vei adopsjonsvirksomheten fra det aktuelle landet på egen hånd.³⁰

En viktig faktor i det mer praktiske adopsjonsarbeidet var Adopsjonsforums kontaktnettverk i de aktuelle opprinnelseslandene. Etter hvert som arbeidet ble mer strukturert, tok personer i dette nettverket på seg verv som *utenlandskontakter*. Utenlandskontaktene var personer som oppholdt seg i utlandet og som dermed kunne bistå adoptivsøkerne med adopsjonsprosessene i barnets opprinnelsesland. Dette gjaldt for eksempel kontakt med barnehjem og myndigheter, mottak og oversendelse av dokumenter, betaling av gebyrer, bistand til adoptivforeldrene på hentereisen og så videre. De første årene var det i flere tilfeller norske statsborgere som var midlertidig stasjonert i utlandet som ble engasjert som utenlandskontakter.³¹ I likhet med vervet som *landkontakt*, var arbeidet som *utenlandskontakt* ofte ulønnet i denne perioden, men med noen unntak.³² I de til-

fellene hvor arbeidet var frivillig og utenlandskontaktene bare oppholdt seg midlertidig i utlandet var det forholdsvis hyppig utskiftning de første årene. Samarbeidsforholdene ble mer stabile da Adopsjonsforum ansatte (lokale) utenlandskontakter.

Selv om det også forekom at adoptivsøkere hadde direkte kontakt med utenlandskontakten, gikk kommunikasjonen primært gjennom landkontakten. I noen tilfeller – for eksempel når det gjaldt Bangladesh – var ikke postgangen pålitelig nok til at man kunne sende adopsjonsdokumenter, og alt måtte derfor sendes via landkontakten, som igjen leverte det til personer som man visste at skulle reise til landet.³³

Adopsjonsprosessen medførte en god del utgifter, både i Norge og i utlandet.³⁴ Etter det utvalget har kjennskap til, løste man det økonomiske noe ulikt for ulike land. Etter hvert ble det imidlertid for flere land opprettet såkalte *felleskasser* som landkontakten disponerte, og kunne bruke til å dekke løpende utgifter for pågående adopsjonsprosesser. Adopsjonsforum opererte tidlig med en solidarisk utgiftsfordeling, slik at alle adoptivforeldre som adopterte fra samme land samme år skulle betale like mye, selv om de reelle

³⁰ Tidligere landkontakt for Bangladesh (1976–1981) fortalte i intervju (21. oktober 2025) at hun i stor grad jobbet helt på egenhånd. I konflikten mellom styret og Indonesiateamet rundt 1981 gikk det frem at styret hadde lite innsikt i det praktiske adopsjonsarbeidet (se kapittel 16). Dokumentgjennomgang og intervjuer med andre tyder likevel på at det var en viss samhandling landkontaktene imellom, men omfanget varierte trolig noe fra land til land eller fra person til person.

³¹ Blant annet i Indonesia og Bangladesh.

³² F.eks. var landkontakten på Sri Lanka fra midten av 1970-årene en lokal mann som ble lønnet, se punkt 18.5.1.

³³ Dette oppga en tidligere landkontakt for Bangladesh (1976–1981) i intervju med utvalget (21. oktober 2025).

³⁴ Dette gjaldt for eksempel kontorutgifter som kopier og frimerker og oversettelsesgebyrer eller utgifter på barnets side som medisinske utgifter, dekning av barnehjemsopphold, offentlige gebyrer i opprinnelseslandet og reiseutgifter dersom barnet ble sendt til Norge med eskorte.

kostnadene kunne variere fra adopsjon til adopsjon.³⁵ Hvert år ble det anslått et foreløpig beløp som adoptivsøkerne måtte betale inn til felleskassen. Ved årsslutt ble det utformet et totalregnskap som viste om de som hadde adoptert måtte betale et restbeløp, eller om de skulle få tilbakebetalt overskytende midler. Regnskapet ble kontrollert av styret.³⁶ Fra 1976 ble det også innført et eget administrasjonsgebyr for alle adoptivsøkere, som gikk til driften av Adopsjonsforum i Norge.³⁷

Ordningen med egne landansvarlige fortsatte også etter at Adopsjonsforum opprettet et lønnet sekretariat i 1982. I tillegg til en daglig leder besto sekretariatet de første årene i stor grad av tidligere frivillige landkontakter som ble tilsatt i mindre deltidstillinger. Etter hvert som både antall adopsjoner og annen arbeidsmengde økte, ble også bemanningen økt. Flere av landkontaktene som ble ansatt i 80-årene ble værende i stillingene i flere tiår. Etter det utvalget har fått opplyst, har de fleste ansatte i Adopsjonsforum selv vært adoptivforeldre.³⁸

Rundt tusenårsskiftet ble det gjort en del omstruktureringer i sekretariatet. Man delte blant annet landkontaktene i to ulike team (ett for Afrika og Asia, og ett for Europa og Latin-Amerika) med hver sin teamleder. Det ble også opprettet en administrativ avdeling med egen leder. Det ble videre satt i gang et arbeid for å samordne rutiner og maler for ulike land. Frem til dette hadde de ulike landansvarlige i stor grad arbeidet på egenhånd, og de hadde ofte sine egne systemer og rutiner. Det ble også innført en ordning med en landansvarlig 2 som skulle kunne bistå eller overta, for eksempel ved sykdom.³⁹

I utlandet har Adopsjonsforum som nevnt hatt egne utenlandskontakter. I tillegg har de engasjert blant annet oversettere, advokater, kontorpersonell og sjåfører. Noen har vært ansatt i Adopsjonsforum med fast lønn, mens andre har arbeidet mer på oppdragsbasis. I tillegg til utenlandskontakter og andre som har vært involvert i selve

adopsjonsprosessen, har Adopsjonsforum hatt andre ansattgrupper. I Etiopia drev for eksempel Adopsjonsforum mellom 2004 og 2012 et eget barnehjem (transitthjem) for barn som var tildelt Norge, hvor det blant annet var ansatt barnehjemsbestyrer, sykepleier, barnepassere, rengjøringspersonale og vakter.⁴⁰ I Colombia etablerte Adopsjonsforum i 1995 et eget kontor som har hatt flere ansatte, blant annet jurist, kontorpersonell, regnskapsfører og renholder. Kontoret er fremdeles operativt.⁴¹

Adopsjonsforum har også drevet hjelpearbeid. En del har vært koordinert gjennom sekretariatet.⁴² I tillegg har en rekke prosjekter blitt initiert og driftet av adoptivforeldre uavhengig av Adopsjonsforums sekretariat. Adopsjonsforum sentralt har imidlertid gitt praktisk bistand, mottatt regnskaper og arrangert samlinger for lederne av disse prosjektene. Prosjektene har også i noen grad blitt oppgitt som Adopsjonsforums i søknader om formidlingstillatelse, og til aktører og mottakere i opprinnelseslandene.⁴³

Fra rundt 2005 var det en markant nedgang i antall gjennomførte adopsjoner, og Adopsjonsforum måtte etterhvert nedbemanne kraftig.⁴⁴

Følgende tall som blant annet er hentet fra årsrapporter indikerer virksomhetens størrelse (gjelder ansatte i Norge):

- 1985: Adopsjonsforum hadde 5,05 årsverk, formidlet 224 adopsjoner, og hadde 1416 medlemmer.
- 1993: Adopsjonsforum hadde 11,85 årsverk, formidlet 319 adopsjoner og hadde 2597 medlemmer.
- 2006: Adopsjonsforum hadde i overkant av 20 årsverk, formidlet 252 adopsjoner og hadde 4353 medlemmer.
- 2015: Adopsjonsforum hadde 9,5 årsverk, formidlet 61 adopsjoner og hadde 2390 medlemmer.
- 2023: Adopsjonsforum hadde 4,9 årsverk, formidlet 16 adopsjoner og hadde 1155 medlemmer.

³⁵ For eksempel kunne reiseutgifter og behov for medisinsk oppfølging variere. Etter hvert innførte AF også utgiftsfordeling på tvers av land.

³⁶ Uenigheter knyttet til regnskapsføring var blant annet en sentral del av bakgrunnen for konflikten mellom adopsjonsforums styre og Indonesia-teamet i 1981 (se kapittel 16).

³⁷ Det oppgis for eksempel at administrasjonsgebyret for personer som søkte om å adoptere fra Bangladesh var 500 kroner i 1976, mens det var 1000 kr i 1977. Formodentlig var dette gebyret likt for søkere på alle land.

³⁸ Dette kom frem i intervjuer med tidligere ansatte.

³⁹ Ifølge informasjon gitt av tidligere daglig leder (2005–2020).

⁴⁰ Dette omtales nærmere i kapittel 15 (Etiopia).

⁴¹ Se kapittel 12 (Colombia).

⁴² Blant annet besluttet AF i 2008 å opprette et eget bistandsfond (Bistand for barn), og det ble etterhvert ansatt en egen bistandskoordinator. Tidligere var bistandsarbeidet koordinert av et hjelpebeidsutvalg (HU). Jf. brev fra AF til Bufdir 5. desember 2013.

⁴³ Se blant annet omtalen av Søskenprosjektet i kapittel 15 (Etiopia).

⁴⁴ I referat fra et møte mellom AF og Bufdir 27. september 2013 går det frem at AF i løpet av 2014 planla en reduksjon fra ca. 20 årsverk til rundt 12, og at foreningen hadde tilbudt sluttpakker til flere ansatte.

7.5.4 Særtrekk ved organiseringen

- Adopsjonsforum er den organisasjonen som har hatt klart flest samarbeidsland, både totalt og parallelt. Totalt har foreningen formidlet adopsjoner fra 26(/28) land,⁴⁵ og på det meste formidlet de adopsjoner fra 18 ulike land samtidig (1999).⁴⁶
- I tillegg til de ansatte i sekretariatet i Norge har Adopsjonsforum hatt en rekke lønnede medarbeidere i samarbeidslandene. Dette gjelder både personer som er direkte ansatt av Adopsjonsforum, men også personer som har arbeidet mer på oppdragsbasis.
- Adopsjonsforums hjelpeprosjekter ble frem til 2008 primært drevet på frivillig basis av adoptivforeldre. I 2008 opprettet Adopsjonsforum bistandsavdelingen Bistand for Barn, og ansatte egne medarbeidere i sekretariatet for å koordinere hjelpearbeidet og starte nye prosjekter. Flere prosjekter forble imidlertid foreldredrevet.⁴⁷

⁴⁵ AF bistod med adopsjoner fra Libera og Iran før de fikk formidlingstillatelse, men formelt har de ikke formidlet adopsjoner derfra.

⁴⁶ VB har til sammenligning maksimalt formidlet adopsjoner fra åtte land samtidig (1998), IA fra fem land, og FBAL fra to land.

⁴⁷ Noen slike prosjekter blir omtalt i kapittel 15 (Etiopia) og kapittel 18 (Sri Lanka).

7.6 InorAdopt (1981–2025)

7.6.1 Innledning

InorAdopt ble stiftet i 1981 og fikk sin første formidlingstillatelse (for Brasil) i 1989. Totalt har organisasjonen formidlet 1242 antall adopsjoner fra åtte land.

Bakgrunnen for oppstarten og virksomheten de første årene er ellers nærmere beskrevet i kapittel 16 (Indonesia) og kapittel 10 (Brasil).

Foreningens formålsbestemmelse fra mars 1992 var som følger:

FORMÅL:

Foreningen arbeider for adopsjon av barn i den utstrekning barnet ikke kan hjelpes i sitt eget hjemland. Arbeidet skjer med bakgrunn i formidlingstillatelse, gitt for de ulike land, av Det Kongelige Barne- og Familiedepartementet. InorAdopt samarbeider med Statens Adopsjonskontor og i overensstemmelse med norske og giverlandenes til enhver tid gjeldende lover og regler.

Foreningen har også som formål å hjelpe barn i sitt hjemland, i form av hjelpearbeid eller fjernadopsjon. Arbeidet kan skje alene eller i samarbeid med etablerte hjelpeorganisasjoner.

I 2006 var formålsbestemmelsen som følger:

Foreningen har som hovedformål å formidle adopsjon av barn fra fremmed stat. Arbeidet skjer med bakgrunn i formidlingstillatelse, og i

Land	Antall barn	Formidlingsperiode
Brasil	439	1990–2013
Argentina	3	1991–1992
Ungarn	381	1992–2024
Kina	301	1999–2017
Bulgaria	52	2003–2021
Kenya	20	2013–2015
Taiwan	43	2014–2025
Burkina Faso	3	2019

Figur 7.5 Antall ankomne barn formidlet gjennom InorAdopt. Blå markering betyr at landet er et av de tolv i utvalgets mandat

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs og InorAdopts statistikker (se punkt 3.5)

overensstemmelse med norske og giverlandenes, til enhver tid, gjeldende lover og regler.

Adopsjonsformidlingen skal alltid være til barnets beste og utføres uten økonomisk vinning for øye.

Foreningen har også som formål å hjelpe barn i sitt hjemland, i form av hjelpearbeid eller fjernadopsjon. Arbeidet kan skje alene eller i samarbeid med etablerte organisasjoner.

7.6.2 Organisasjonens bakgrunn og oppstart av formidlingsvirksomhet

InorAdopt ble dannet i kjølvannet av en intern konflikt mellom styret i Adopsjonsforum og landkontakten og andre sentrale personer i formidlingen fra Indonesia.⁴⁸ I 1981 trakk denne grupperingen seg ut av Adopsjonsforum, og sammen med en gruppe foreldre som hadde adoptert fra Indonesia, dannet de den nye organisasjonen InorAdopt. De ønsket i utgangspunktet å overta adopsjonsformidlingen fra Indonesia (navnet spilte opprinnelig på **Indonesia** og **Norge**), men fikk avslag da de søkte Sosialdepartementet om dette. Utover i 1980-årene søkte foreningen om formidlingstillatelse for flere land,⁴⁹ men fikk først innvilget tillatelse til fem prøvesaker fra Brasil i 1989. De første par årene var organisasjonen noe preget av interne uenigheter, og myndighetene mottok flere klager på InorAdopts virksomhet fra adoptivsøkere og foreldre.⁵⁰ Utover i 1990-årene gikk driften seg imidlertid til, og etter hvert fikk foreningen tillatelse til adopsjoner fra flere land. Særlig ble samarbeidet med Ungarn (fra 1992) og Kina (fra 1999) sentralt, med mange adopsjoner.

7.6.3 Sentrale organisatoriske trekk

InorAdopt har vært en forholdsvis liten organisasjon. I 2003 og 2004 formidlet InorAdopt henholdsvis 78 og 85 adopsjoner, men utover dette har tallet stort sett ligget mellom 30 og 60 adopsjoner årlig fra oppstarten i 1989 og frem til 2018.⁵¹ Organisasjonen har dermed ikke vært preget av like store oppgangs- og nedgangstider som de andre formidlerne, og bemanningen har vært mer stabil.

Ifølge tidligere daglig leder (1993–2015) var arbeidsforholdene tette, og nødvendig informasjon mellom de ansatte ble i stor grad delt muntlig i formelle og uformelle sammenhenger. Det var også periodevis tett kontakt med styreleder.

InorAdopt har hatt flere lokalt ansatte i utlandet og har hatt lønnede utenlandskontakter i blant annet Brasil, Kina og Ungarn.

InorAdopt har også drevet med hjelpearbeid, blant annet fadderprosjekter.

Mot slutten av 2010-årene ble det også for InorAdopts del en tydelig nedgang i antall adopsjoner. I 2025 besluttet de å avvikle driften grunnet manglende inntektsgrunnlag. Foreningen hadde da fått avslag på søknad om fornyet tillatelse for Bulgaria, Ungarn og Tsjekkia, og den hadde bare tillatelse for formidling fra Taiwan.

Følgende tall som blant annet er hentet fra årsrapporter indikerer virksomhetens størrelse (gjelder ansatte i Norge):

1992: InorAdopt hadde ca 2,3 årsverk, de formidlet 31 adopsjoner og hadde 331 medlemmer.

2002: InorAdopt hadde 3,5 årsverk + konsulent på timebasis, de formidlet 65 adopsjoner og hadde 455 medlemmer.

2012: InorAdopt hadde 4,8 årsverk + konsulent på timebasis, de formidlet 35 adopsjoner og hadde 440 medlemmer.

2023: InorAdopt hadde ca 3 årsverk, de formidlet 5 adopsjoner og hadde 214 medlemmer.

7.6.4 Særtrekk ved organiseringen

- InorAdopt har vært en mindre organisasjon enn både Adopsjonsforum og Verdens Barn.
- InorAdopt ble etablert i Kristiansand, og er den eneste formidlingsorganisasjonen som har hatt hovedkontor utenfor Oslo.
- InorAdopt har hatt en forholdsvis jevn bemanning gjennom hele driftstiden.
- På grunn av mindre og tettere samarbeidsforhold har InorAdopt i mindre grad hatt rutiner for skriftliggjøring av informasjon knyttet til drift og samarbeidspartnere.

7.7 Nasjonale og internasjonale organisasjoner for adopsjonsformidlere

7.7.1 Innledning

De norske formidlingsorganisasjonene har hatt mer og mindre formelle samarbeid, ikke bare seg imellom, men også med andre utenlandske formidlingsorganisasjoner. Det har blant annet blitt

⁴⁸ Dette beskrives nærmere i kapittel 16 (Indonesia).

⁴⁹ Dette beskrives nærmere i punkt 25.3.3.2.

⁵⁰ Dette beskrives nærmere i kapittel 10 (Brasil).

⁵¹ Til sammenligning varierte adopsjonstallene for VB mellom 37 og 286 i samme periode, mens de for AF varierte mellom 49 og 388.

arrangert internasjonale møter, seminarer og konferanser av og for formidlere tilbake til 1970-årene. Fra 1990-årene ble samarbeidet mer formalisert, og man etablerte formelle samarbeidsorganer.

For de norske formidlernes del er det særlig EurAdopt og Nordic Adoption Council (NAC) som har vært sentrale. I utvalgets intervjuer med tidligere og nåværende ansatte og styremedlemmer fra formidlerne har det blitt fremhevet at representanter fra de norske formidlerne har vært viktige pådrivere både for opprettelsen av og den videre virksomheten til disse organisasjonene. I 2005 opprettet også de tre norske formidlingsorganisasjonene som var aktive på det tidspunktet et eget nasjonalt samarbeidsorgan med navnet Norsk adopsjonsråd (NAR).

I det følgende vil det bli gitt en kort presentasjon av disse sammenslutningene.

7.7.2 EurAdopt

EurAdopt ble initiert i 1991 og etablert i 1993 som et samarbeidsorgan for formidlere fra vesteuropeiske land. Bakteppet for opprettelsen var eksisterende samarbeid og regelmessige møter mellom en rekke europeiske formidlingsorganisasjoner som hadde pågått tilbake til 1970-årene. Formaliseringen skyldes blant annet at man ved å danne en internasjonal organisasjon fikk mulighet til representasjon i møter i tilknyttet arbeidet med Haagkonvensjonen.⁵² Etter opprettelsen har det blitt avholdt møter annethvert år.⁵³ Alle de tre norske formidlingsorganisasjonene som var aktive i perioden, har vært tilsluttet EurAdopt.

EurAdopt utarbeidet et eget sett med etiske regler for medlemsorganisasjonene som er gruppet i bestemmelser om henholdsvis opprinnelige foreldre, barnet, adoptivforeldrene og samarbeid med andre organer.⁵⁴ Medlemsorganisasjonene forplikter seg til å etterleve FNs barnekonvensjon, FNs *Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with Special Reference to Foster Placement and Adoption, Nationally and Internationally*, Haagkonvensjonen 1993 og ICSWs retningslinjer.

I en brosjyre fra 2005 går det frem at EurAdopt har følgende mål:

- To advocate intercountry adoption as an option in child welfare when pursued in the best interest of the child and according to the principle of subsidiarity (i.e. that placement in the biological family is the first priority if a child cannot stay with the biological parents, national adoption the second priority, and intercountry adoption the third priority).
- To work for a universal adherence to the Hague Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption, and the principles on which the Convention is based.
- To maintain Ethical Rules and promote their application by the member organisations and others.
- To promote cooperation between the member organisations and government entities in both the countries of origin and the receiving countries.
- To participate in the dissemination of facts and figures on intercountry adoption among the member organisations and in society at large.
- To advocate improvement of legislation and guidelines in the area of intercountry adoption in both countries of origin and receiving countries.⁵⁵

7.7.3 Nordic Adoption Council (NAC)⁵⁶

I likhet med møtene for europeiske formidlingsorganisasjoner, har det også blitt avholdt egne møter for formidlere fra de nordiske landene tilbake til 1970-årene. Frem til midten av 1990-årene ble møtene arrangert av en egen komité. På det tiende nordiske møtet i 1995 etablerte man imidlertid også dette som en egen samarbeidsorganisasjon. Noe av bakgrunnen for formaliseringen var (i likhet med dannelsen av Euradopt) at det ga organisasjonen muligheten til å være representert i møter tilknyttet arbeidet med Haagkonvensjonen.⁵⁷ I vedtektene opprettholdt man at det skulle avholdes nordiske møter annethvert år. Ved opprettelsen av besluttet Nordic Adoption Council at de ikke skulle være en konkurrent til EurAdopt, men at de også skulle delta og støtte opp om dette arbeidet.

⁵² Opplyst av tidligere generalsekretær for Haagkonferansen, Hans van Loon, i møte med utvalget 6. mai 2025.

⁵³ Møteplanen ble imidlertid forskjøvet på grunn av covid-19-pandemien.

⁵⁴ EurAdopts etiske retningslinjer er tilgjengelig fra <http://portal.euradopt.org>. (lesedato 14. April 2026).

⁵⁵ EurAdopt (2005), An Association of European Adoption Organisations – A short presentation.

⁵⁶ Informasjonen om NAC er hentet fra nettsidene deres, <http://www.nordicadoption.org> (lesedato 14. April 2026).

⁵⁷ Medlemmer fra komiteen som arrangerte de nordiske møtene hadde vært representert på Haag-møtene.

Formålet til Nordic Adoption Council er «to achieve, through co-operation between the member organizations, good conditions in the Nordic countries for intercountry adoption and good conditions in which the adopted children can grow up». Nordic Adoption Council har forpliktet seg til de samme etiske reglene som ble vedtatt i EurAdopt.

Alle de tre norske formidlingsorganisasjonene som var aktive i perioden har vært tilsluttet Nordic Adoption Council.

7.7.4 Nasjonalt samarbeid og Norsk adopsjonsråd (NAR)

De norske adopsjonsformidlerne har også tidvis hatt tett samarbeid seg imellom. I praksis har dette tatt litt ulike former, men de tre formidlerne (Verdens Barn, Adopsjonsforum og InorAdopt) har blant annet satt ned et felles adopsjonsfaglig utvalg (AU) som samarbeidet om felles tiltak.⁵⁸ Et

⁵⁸ Utvalget har ikke gått nærmere inn i dette samarbeidet og har bl.a. ikke avklart hvilke år dette utvalget var operativt. Informasjonen er hentet fra IA, AF og VB, søknad om driftsstøtte 31. mars 2005.

eksempel er *Adopsjonsuken*, som har blitt arrangert årlig.⁵⁹

I 2001 konkretiserte de tre aktive adopsjonsformidlerne samarbeidet ytterligere gjennom opprettelsen av Norsk adopsjonsråd.⁶⁰ Rådet var sammensatt av de respektive organisasjonenes sekretariatsledere og styreledere. Samarbeidsorganet var forholdsvis uformelt organisert og hadde ikke eget budsjett eller egne vedtekter. Møtene i adopsjonsrådet ble gjerne avholdt i forbindelse med andre fellesmøter, for eksempel kontaktmøter med norske adopsjonsmyndigheter. Praktisk arbeid ble lagt til det adopsjonsfaglige utvalget, slik at rådet kunne konsentrere seg om mer overordnede problemstillinger, som adopsjonspolitiske spørsmål. Rådet har siden opptrådt som et kontaktpunkt for norske myndigheter, for eksempel i forbindelse med ulike høringsrunder.

⁵⁹ I en årrekke arrangertes en fast adopsjonsuke i uke 47, hvor de tre formidlingsorganisasjonene hadde særlig fokus på å spre informasjon og kunnskap om adopsjon. I de fleste av landets fylker ble det denne uken avholdt ulike adopsjonsrelaterte arrangementer. Dette var et samarbeidsprosjekt mellom de ulike organisasjonenes sentralledd (styre/sekretariat) og lokalforeninger.

⁶⁰ IA, AF og VB. Utvalget har gått gjennom et mindre utvalg av rådets referater mellom 2001 og 2015.

Kapittel 8

Politiske føringer og debatt på adopsjonsfeltet

8.1 Innledning

Utvalget vil i dette punktet beskrive ulike typer politiske føringer på adopsjonsfeltet som ikke hører naturlig inn under beskrivelsene av den politiske behandlingen av regelendringer og større reformer. Utvalget har ikke gått systematisk gjennom alle ulike former for politiske føringer på adopsjonsfeltet, men har søkt på Stortingets nettsider etter spørretimespørsmål, skriftlige spørsmål, interpellasjoner, representantforslag (dokument 8-forslag) og anmodningsvedtak. Videre har vi sett på føringer om utenlandsadopsjoner i partiprogrammer og i regjeringsplattformer fra og med 2005. Enkelte spørsmål i intervjuer med ansatte på departementsnivå har også gitt informasjon om hva politikere har vært mest opptatt av på utenlandsadopsjonsfeltet.

Utvalgets generelle inntrykk av det gjennomgåtte materiale er at det har vært forholdsvis bred politisk enighet om å opprettholde og bedre mulighetene for utenlandsadopsjoner.¹ Det har vært politisk enighet om flere reformer som blant annet har skjerpet kravene til rettssikkerhet og kontroll, som ratifiseringen av Haagkonvensjonen, endringene i adopsjonsloven i 1999 og ny adopsjonslov i 2017. Utover ved den politiske behandlingen av slike reformer har imidlertid det politiske engasjementet i hovedsak rettet seg mot tiltak som gjør det enklere og raskere å adoptere for adoptivsøkerne, i alle fall fram til rundt 2020.

¹ Enkelte ytterliggående politiske partier har riktig nok tatt til orde for å stanse adopsjon av barn med andre etnisiteter, men slike initiativ har fått begrenset oppslutning og møtt stor motstand. Jf. Rt. 1997 s. 1821 ble f.eks. lederen for partiet Hvit valgallianse dømt til 60 dagers betinget fengsel og en bot på 20.000 NOK for overtredelse av rasismestraftebudet i Strl. 1902 § 135a. Bakgrunnen var at partiprogrammet inneholdt krenkende uttalelser av rasistisk art. Det ble blant annet foreslått at mørkhudede adopterte skulle steriliseres.

8.2 Adopsjon som tema i spørsmål i Stortinget

Utvalget har søkt i hovedregisteret i Stortingets historiske arkiv og har blant annet gjennomgått treff på adopsjon i referater fra Stortingets spørretime tilbake til 1970-årene. Videre har utvalget sett på skriftlige spørsmål, interpellasjoner, representantforslag og anmodningsvedtak fra perioden 2005 til 2023. De gangene adopsjon har vært tema, har innfallsvinkelen oftest vært hvordan man kan gjøre prosessen enklere og raskere for adoptivsøkere, og at flere skal få muligheten til å adoptere. Spørsmålene som ble stilt til ansvarlig statsråd har for eksempel dreid seg om å utvide aldersgrensene for adopsjon,² legge til rette for at enslige og personer med ulike funksjonsnedsettelse og helseilstander kan adoptere,³ om hvilke tiltak statsråden(e) gjør for å legge til rette for adopsjon fra konkrete land,⁴ om bedre økonomiske ordninger i forbindelse med adopsjon,⁵ og ønske om forenkling av adopsjonsprosessen.⁶

Det har også vært uttrykt ønsker om å legge til rette for adopsjon fra nye samarbeidsland. Et eksempel er barne- og likestillingsministerens svar på følgende skriftlige spørsmål i 2008:

Hvorfor gjør ikke statsråden adopsjonsprosessen mer effektiv, i stedet for å starte utredning

² F.eks. spørsmål i Stortingets spørretime fra Hans Hammond Rossbach (V) 3. juni 1970.

³ F.eks. spørsmål i Stortingets spørretime fra Åge Ramberg (KrF) 26. november 1980, fra Magnar Sortåsløkken (SV) 26. januar 1994, fra Karita Bekkemellem Orheim (Ap) 22. april 1998, og fra Harald T. Nesvik (FrP) 1. juni 2007.

⁴ F.eks. spørsmål i Stortingets spørretime Bergfrid Fjose (KrF) 20. november 1974 (ang. Vietnam), fra Annelise Høeg (H) 8. desember 1982 (ang. Indonesia) og fra Eleonore Bjarveit (KrF) 2. januar 1993 (daværende Jugoslavia).

⁵ F.eks. Spørsmål i Stortingets spørretime fra Solveig Sollie (KrF) 7. desember 1988 og representantforslag fra Laila Dāvøy, Åse Gunhild Woie Duesund, Dagrūn Eriksen og Hans Olav Syversen (KrF) 28. mai 2008.

⁶ F.eks. Spørsmål i Stortingets spørretime Gunnar Kvassheim (V) 8. mars 2000 og representantforslag fra Trine Skei Grande og Abid Q. Raja (V) 4. oktober 2010.

og langvarig utvalgsarbeid, og når mener statsråden at dette arbeidet kan resultere i konkrete tiltak?

Statsråden svarte slik:

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet opplyser at ventetiden i barnas opprinnelsesland i det siste har økt. Flere land som Norge har hatt samarbeid med gjennom mange år, som Kina, Sør-Korea og Colombia, mottar i dag langt flere søknader fra mottakerland enn antallet barn frigitt for adopsjon til utlandet. Direktoratet opplyser også at flere barn nå blir adoptert innenlands i disse landene. Norske myndigheter er opptatt av å være en aktiv deltaker internasjonalt, samt å legge forholdene til rette for forsvarlige ordninger når det gjelder adopsjon over landegrensene. Videre ser vi på muligheten for at adopsjonsorganisasjonene kan utvide eksisterende samarbeid med opprinnelseslandene og å etablere samarbeid med nye opprinnelsesland. Jeg kan i den forbindelse nevne at departementet er i ferd med å vurdere inngåelse av en bilateral adopsjonsavtale mellom Vietnam og Norge.⁷

Utvalget kan ikke se at noen tydelige forskjeller i syn og prioriteringer mellom ulike partier i politikken kan leses ut av de spørsmålene som er stilt til statsråden eller de representantforslag som er fremmet på feltet.

Et spørsmål i 1996 skiller seg ut ved at det gjelder rettssikkerheten i adopsjonsprosessen. Spørsmålet lød:

Mener statsråden at vårt regelverk i forhold til adopsjon av barn fra utlandet gir sikkerhet for at kidnapping og barnehandel ikke er ledd i de aktuelle prosessene?⁸

I svaret redegjorde statsråden generelt for systemet for utenlandsadopsjoner og for Haagkonvensjonen om adopsjoner og arbeidet med å ratifisere den. I oppfølgingsspørsmål viste spørsmålsstilleren til at kontorsjefen ved Statens adopsjonskon-

tor hadde uttalt til Arbeiderbladet man «må gå ut fra at det enkelte land følger sine egne lover» og at «Norge selvsagt ikke kan garantere at barn som kommer hit til landet ikke er stjålet eller kjøpt – til det er kontrollmuligheten for små».⁹ Spørsmålsstilleren mente at dette tydet på at «vi ikke har et godt nok kontrollverk», og spurte om statsråden hadde planer om og så muligheter for å styrke kontrollen. Statsråden svarte blant annet følgende:

Vi gjør det som er mulig for å forsikre oss om at det ikke har skjedd noen form for barnekidnapping, eller at det ikke skal skje adopsjon på grunnlag som ikke er i samsvar med norsk lovgivning. Når noen sår tvil om dette, er selvsagt vi og adopsjonskontoret beredt til å gå inn og ta en ekstra sjekk for å forsikre oss om at slikt ikke skjer.

Først fra rundt 2020 har det kommet flere spørsmål med lignende innhold.¹⁰

8.3 Signaler fra Stortinget ved behandling av lovforslag.

Under Stortingets behandling av forslagene til endringer i adopsjonsloven i Prop. 171 L (2012–2013)¹¹ kom det enkelte signaler fra Stortinget utover selve lovendringen. I innstillingen til Stortinget understreket familie- og kulturkomiteen at overføringen av ansvaret for å utrede adopsjonsøkere til Bufetat måtte føre til en heving av kvaliteten og ikke øke ventetiden. Videre hadde komiteen en kommentar til adopsjonsformidlernes høringsuttalelser om at noe av årsaken til den stadige nedgangen i internasjonale adopsjoner var tregheten med å få laget avtaler med nye land:

Det er krav om at nye giverland skal ha gode lovverk og systemer til å gjennomføre internasjonal adopsjon. Flere land mangler dette, men kan med litt hjelp få tilfredsstillende system. Komiteen mener det er viktig å bistå frivillige organisasjoner som arbeider for å få på plass nødvendig lovverk og systemer for å få på plass avtaler med flere land. Her bør det også vurde-

⁷ Svar fra barne- og likestillingsminister Anniken Huitfeldt (Ap) 14. oktober 2008, på spørsmål fra Ulf Erik Knudsen (FrP) innlevert 6. oktober 2008. Denne mulige avtalen hadde også tidligere vært tema i Stortinget i spørsmål fra Olemic Thommessen (H) 5. juni 2007. En bilateral avtale ble inngått i 2013 etter dialog mellom Bufdir og Vietnams sentralmyndighet, se punkt 20.7.1.

⁸ Spørsmål fra Inga Kvalbukt (Sp) til statsråd Grethe Berget, spørretime 6. mars 1996.

⁹ Kontorsjefens uttalelser stod på trykk i Arbeiderbladet 27. februar 1996.

¹⁰ Se f.eks. Silje Hjemdals (FRP) skriftlige spørsmål til statsråd Kjell Ingolf Ropstad 31. januar 2020.

¹¹ Prop. 171 L (2012–2013) Endringer i adopsjonsloven mv.

res om utenriksstasjonene kan spille en mer aktiv rolle.¹²

Ved behandlingen av den nye adopsjonsloven av 2017 gav Stortinget klare instruksjoner gjennom anmodningsvedtak om konkrete tiltak knyttet til utenlandsadopsjon.

I forbindelse med behandlingen av ny adopsjonslov i 2017, fattet Stortinget tre anmodningsvedtak om saksbehandlingstid og etteradopsjon. Det første lød:

[I] Stortinget ber regjeringen sørge for at saksbehandlingen når det gjelder utenlandsadopsjon, ikke overskrider 30 dager.

Dette ble av adopsjonsmyndighetene tolket som å gjelde saksbehandlingstiden i Bufdir og Faglig utvalg.

De to andre anmodningsvedtakene gjaldt etteradopsjon og lød:

[II] Stortinget ber regjeringen vurdere behovet for oppfølging av adopterte og familiene i tråd med Haagkonvensjonen artikkel 9, der en modell som den danske kan vurderes som ett alternativ, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

[III] Stortinget ber regjeringen kartlegge behovet for oppfølging etter adopsjon.

Anmodningsvedtak II og III er nærmere omtalt i kapittel 30.¹³

8.4 Regjeringsplattformer

Partiene som har inngått i koalisjonsregjeringer i Norge de siste tiårene har gjerne fremforhandlet og offentliggjort avtaler om grunnlaget for regjeringssamarbeidet, gjerne omtalt som regjeringsplattformer. Enkelte av disse har hatt med punkter om adopsjon.

Adopsjon er ikke omtalt i den første Soria Moria-erklæringen fra 2005, som utgjorde grunnlaget for Stoltenberg II regjeringen. I Soria Moria II fra 2009 gikk derimot samme regjering inn for å «arbeide for å gjøre det enklere å adoptere barn». Solberg-regjeringens første plattform, Sundvolden-erklæringen fra 2013, omtalte også adopsjon. Der gikk det frem at regjeringen ønsket å «øke

engangsstøtten ved fødsel og adopsjon».¹⁴ Jeløyplattformen fra 2018, som ble fremforhandlet da Venstre gikk inn i regjering, hadde som en del av den nye koalisjonsavtalen «å arbeide for å gjøre adopsjonsprosesser raskere og enklere både utenlands og innenlands».¹⁵ Dette punktet er gjentatt i Granavoldenplattformen fra 2019, da KrF også gikk inn i regjeringen. Hurdalsplattformen fra Støre-regjeringens tiltredelse i 2021 omtaler ikke adopsjon.

Denne type punkter er viktige føringer for departementene, og personer utvalget har intervjuet fra departementene har nevnt dem som eksempler på prioritering av adopsjonsfeltet.

8.5 Partiprogram

Også partiprogrammene fra de siste tiårene tyder på at det har vært tverrpolitisk enighet om at det er ønskelig med adopsjoner fra utlandet, og at de helst skal gjennomføres raskere og være mer tilgjengelige for norske adoptivsøkere. Særlig Arbeiderpartiet og Venstre har understreket sin støtte til utenlandsadopsjoner. Datasettet Comparative Manifestos Project samler partiprogrammer fra alle norske stortingsvalg i perioden 2005–2017, og følgende posisjoner er hentet derfra:¹⁶

I 2005 ønsket Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Venstre å øke engangsstøtten til adopsjoner, og Arbeiderpartiet ønsket like adopsjonsrettigheter for likekjønnede par.

I 2009 ønsket Arbeiderpartiet, Venstre, Kristelig folkeparti og Senterpartiet økt engangsstøtte. Arbeiderpartiet ville «gjennomgå adopsjonsprosessen for å sikre at den ikke blir unødvendig lang og byråkratisk» samt «arbeide for å åpne for adopsjon fra flere land». Tilsvarende ønsket Venstre å «legge til rette for at prosessen rundt adopsjon skal bli mindre byråkratisk og mer forutsigbar», at «at prosessen for å bli godkjent som adopsjonsforelder maksimalt må ta 9 måneder», og «at Norge skal søke å inngå samarbeidsavtaler om

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/andre-dokumenter/smk/2013/politisk-plattform/id743014/>.

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/andre-dokumenter/smk/2018/politisk-plattform/id2585544/>.

¹⁶ Lehmann, Pola / Franzmann, Simon / Al-Gaddooa, Denise / Burst, Tobias / Ivanusch, Christoph / Lewandowski, Jirka / Regel, Sven / Riethmüller, Felicia / Zehnter, Lisa (2024): Manifesto Corpus. Version: 2024-1. Berlin: WZB Berlin Social Science Center/Göttingen: Institute for Democracy Research (IfDem).

¹² Innst. 143 L (2013–2014), s. 9.

¹³ Se også Meld. St. 4 (2021–2022) Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2020–2021.

adopsjon med flere land.» Også Senterpartiet ville «[f]orenkle adopsjonsprosessen gjennom blant annet enklere regelverk og kortere behandlingstid».

I 2013 ville Arbeiderpartiet «legge til rette for kortere ventetid i adopsjonsprosessen gjennom å bistå og oppmuntre adopsjonsforeningene til å samarbeide med flere land», samt å «[p]åvirke samarbeidsland til å godta homofile adopsjonsforeldre». Også Venstre ønsket likebehandling av likekjønnede par, raskere prosesser og samarbeid med flere land. Kristelig Folkepartis program nevnte at «prosedylene ved adopsjon fra utlandet må forbedres og ta kortere tid, og det bør legges til rette for flere adopsjoner enn i dag». Dette året støttet også Høyre økning av engangsstøtten.

Arbeiderpartiet og Venstre hadde tilsvarende posisjoner i programmene for 2017 som i 2013, men Venstre gikk i tillegg inn for å styrke etteradopsjonsarbeidet. I 2017 gikk også Høyre inn for å «arbeide for adopsjonsavtaler med flere land og legge bedre til rette for adopsjon i Norge» og «å forenkle adopsjoner både innenlands og utenlands».

Partiprogrammene fra 2021 kan tyde på en viss endring i partienes politikk når det gjelder utenlandsadopsjon. Adopsjon er ikke nevnt i stortingsprogrammene til Arbeiderpartiet og Senterpartiet. Venstre ønsket høyere adopsjonsstøtte, men hadde ikke lenger formuleringer om raskere adopsjoner eller flere samarbeidsland.¹⁷ Kristelig Folkeparti ønsket derimot å «legge til rette for økt adopsjon, og forbedre og effektivisere prosedyrene ved adopsjon», og Høyre ønsket å «arbeide for enklere adopsjonsregler både i Norge og utenlands».¹⁸ Videre hadde Sosialistisk Venstreparti programfestet å «jobbe internasjonalt for at flere land skal tillate adopsjon til skeive»,¹⁹ og Rødt ønsket å «arbeide for et adopsjonslovverk med internasjonale adopsjonsordninger som muliggjør adopsjon uavhengig av kjønn, kjønnsidentitet eller legning».²⁰ Miljøpartiet De Grønne, som ikke fremgår med noen posisjon om utenlandsadopsjon i datasettet fra 2005 til 2017, ønsket økt engangsstønad ved adopsjon, men spesifiserte ikke om dette gjaldt utenlandsadopsjon.²¹ Framskrittspartiet, som heller ikke fremgår med noen posisjon om utenlandsadopsjon i datasettet fra

2005 til 2017, hadde i 2021 programfestet å «arbeide for at det skal bli mulig med frivillig adopsjon av et begrenset antall mindreårige og foreldreløse flyktninger som oppholder seg i flyktingleirer».²²

8.6 Opplysninger fra intervjuer med ansatte hos adopsjonsmyndigheten

I flere intervjuer med nåværende og tidligere ansatte hos adopsjonsmyndighetene og Barne- og familiedepartementet har vi spurt om hvilke føringer de oppfattet at politikerne kom med.

Ekspedisjonssjefen med ansvaret for adopsjonsfeltet i Barne- og familiedepartementet i perioden 1991 til 2009 ga uttrykk for at det var en viss variasjon mellom de ulike politiske ledelsene, men at arbeidet på adopsjonsfeltet stort sett ikke var noe politisk ledelse i departementet engasjerte spesielt seg i, bortsett fra ved endringer i lovverk og retningslinjer og noen få enkeltstående saker.²³

Den samme ekspedisjonssjefen ga uttrykk for at engasjementet fra Stortinget i hans periode hovedsakelig gjaldt saksbehandlingstider og adoptivsøkere som ikke ble godkjent. Vedkommende uttrykte at Stortinget primært var opptatt av søkerne. De politiske diskusjonene handlet om hvem som skulle få lov til å adoptere, og at sakene skulle behandles så fort og effektivt som mulig.

I et annet intervju ga en underdirektør som var ansatt i departementet i den samme perioden uttrykk for at politikerne hadde fokus på saksbehandlingstid, men også på «systemet rundt adopsjoner», og at de hadde oppmerksomhet på forhåndsgodkjenninger av adoptivsøkere.

En sentral saksbehandler fra den samme perioden har uttrykt til utvalget at det kanskje ikke var noe direkte påtrykk om rettsikkerheten til barna og biologiske foreldre ovenfra, men at «det lå under som en forutsetning at alt skulle gå riktig og forsvarlig for seg». Vedkommende fortalte at det var en del snakk om å utvide ulike gruppers adgang til adopsjon, men at hen ikke fanget opp at det var noe påtrykk for å få opp antall adopsjoner.

En avdelingsdirektør med ansvar for adopsjonsfeltet hos Bufdir i store deler av den samme perioden uttalte til utvalget at det hadde vært et

¹⁷ Venstres Stortingsvalgprogram 2021–2025.

¹⁸ Høyres stortingsvalgprogram 2021–2025.

¹⁹ SVs arbeidsprogram 2021–2025.

²⁰ Rødt fremgår ikke med noen posisjon om adopsjon i CMP-datasettet.

²¹ MDGs arbeidsprogram 2021–2025.

²² Frps partiprogram 2021–2025.

²³ En av disse sakene gjaldt statsråd Karita Bekkemellem Orheim som er nevnt nedenfor og nærmere omtalt i punkt 26.4.5.2.

politisk press på to områder. For det første mente en del politikere at det var for høy avslagsandel i forhåndssamtykkesaker. Selv om innvilgelsesprosenten var på over 90 prosent presenterte noen det som et nåløyne å bli godkjent. For det andre ble det vist til at andre mottakerland hadde samarbeidet med flere opprinnelsesland enn Norge, og uttrykt at Norge var for strenge med hvilke opprinnelsesland det ble tillatt samarbeid med.

8.7 Politisk ledelses engasjement i enkeltsaker

Myndigheten til å fatte flere ulike typer avgjørelser i adopsjonssaker og i saker om formidlingstillatelse har i hele den undersøkte perioden ligget på departementsnivå. Selv om beslutninger i enkeltsaker i stor grad har blitt flyttet til lavere forvaltningsnivåer er departementet fortsatt klageorgan i saker om drifts- og formidlingstillatelser til adopsjonsformidlere.

Utvalget har inntrykk av at beslutningene i enkeltsaker om adopsjoner og tillatelser i stor grad har blitt fattet på embetsnivå uten at politisk ledelse i departementet har engasjert seg.²⁴ I den grad de har engasjert seg er dette legitimt og en del av den ordinære forvaltningsprosessen, da statsråden er øverste leder i departementet og ansvarlig for dets beslutninger. Utvalget vil likevel peke på ett tilfelle hvor det kan stilles spørsmål ved bakgrunnen for statsrådens engasjement og ett tilfelle hvor en formidlingstillatelse synes å ha blitt gitt etter at statsråden overprøvde embetsverkets faglige vurderinger av forsvarlighet.

I en enkeltsak engasjert en statsråd seg på en måte som har blitt kritisert i ettertid. Dette gjelder barne- og familieminister Karita Bekkemellem Orheims behandling av en sak om klage over avslag på forhåndsgodkjenning av adoptivsøker.²⁵ Saken ble i 2001 tatt til behandling i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomitee, og i sin innstilling foreslo komiteen at klagebehandlingen i saker om forhåndssamtykke burde legges til et frittstående og uavhengig organ.

I en annen sak på slutten av 1980-årene går det frem av dokumentene på saken at statsråden gikk imot embetsverkets og utenriksdepartementets råd ved behandlingen Inoradops søknad om formidlingstillatelse for Brasil.²⁶ Både Sosialdepartementet og ambassaden i Brasil var i utgangspunktet klart negative til å gi en slik tillatelse. Søknaden ble stilt i bero hos departementet i desember 1988 i påvente av utenriksministerens besøk til Brasil våren 1989, og departementet ga blant annet uttrykk for at de på grunn av lite betryggende forhold og motvilje hos brasilianske myndigheter antok at det ville «by på store problemer å få betryggende rutiner for frigivelse av barn fra Brasil». Utenriksministerens besøk til Brasil ble imidlertid utsatt, og departementet ga i juni 1989 formidlingstillatelse til å gjennomføre fem prøvesaker uten å vente på dette besøket. Beslutningen ble tatt av statsråd Tove Strand Gerhardsen uten at utvalget har funnet spor av at det var innhentet ny informasjon eller gjort ytterligere vurderinger. Utenriksdepartementet reagerte negativt på at det ble gitt tillatelse.

²⁴ Jf. intervju med ekspedisjonssjefen med ansvaret for adopsjonsfeltet i Barne- og familiedepartementet i perioden 1991 til 2009.

²⁵ Omtalt nærmere i punkt 26.4.5.2.

²⁶ Omtalt nærmere i punkt 10.6.2.1.

Del III
Landgranskinger

Kapittel 9 Bangladesh

9.1 Innledning

Adopsjonsforum bisto med å gjennomføre totalt 110 adopsjoner fra Bangladesh til Norge i perioden 1973–1981.¹ Dette utgjør rundt 0,5 prosent av utenlandsadopsjonene til Norge gjennom formidlere. Over halvparten av adopsjonene fra Bangladesh ble gjennomført i perioden før Adopsjonsforum hadde formidlingstillatelse (se punkt 7.5).

Utvalget har videre kjennskap til at noen nordmenn også gjennomførte uavhengige adopsjoner fra Bangladesh, men har ikke lyktes med å bringe på det rene hvor mange dette gjelder.²

¹ I noen oversikter oppgis tallet å være 111. Adopsjonsforums tidligere landkontakt (landkontakt 3) har fortalt til utvalget at den tidligere utenlandskontakten deres bisto et siste søkerpar direkte (med deres adopsjon nummer to) etter at Adopsjonsforum hadde avsluttet formidlingsvirksomheten. Utvalget antar at dette er den siste adopsjonen. Punkt 3.5 gir for øvrig mer informasjon om statistikk.

² Se kapittel 28 og punkt 6.2.2.

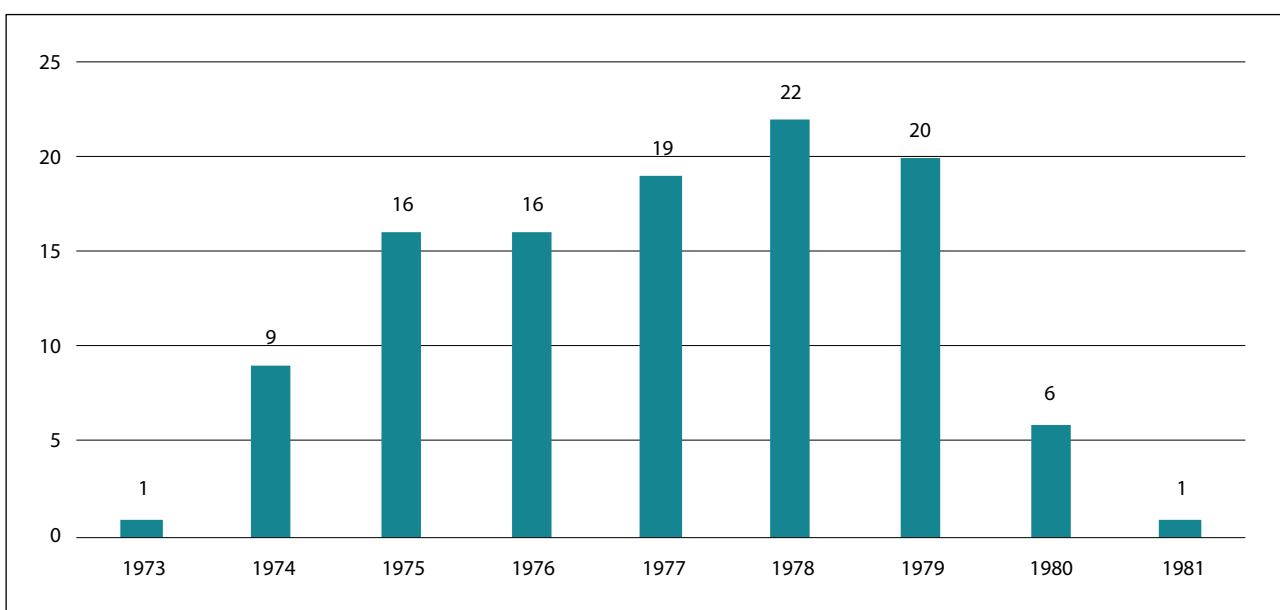
Formidlingsperioden fra Bangladesh var forholdsvis kort. Dette skyldes primært økende politisk og religiøs motstand, som endte med at bangladeshiske myndigheter selv stanset utenlandsadopsjoner i 1982.

Bangladesh er et av landene hvor selve adopsjonsbevillingen har blitt gitt i Norge. Tilnærmet alle barna reiste til Norge med eskorter.

9.2 Generell informasjon og historikk

Bangladesh ligger i Sør-Asia og er omkranset av India på alle kanter, med unntak av et lite grenseområde mot Myanmar i sørøst. Det offisielle språket er bengali, og dominerende religioner er islam (89 prosent) og hinduisme (10 prosent).³ Landet er et av verdens tettest befolkede, samtidig som det regnes som underutviklet og fattig.⁴

³ FN. (2024, 16. januar). *Bangladesh*. FN-sambandet. Land, <https://fn.no/land/bangladesh>.



Figur 9.1 Adopsjoner formidlet fra Bangladesh til Norge 1973–1981

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs og Adopsjonsforums statistikker (se punkt 3.5)

I tillegg ligger Bangladesh utsatt til for naturkatastrofer, og landet rammes jevnlig av blant annet flommer og sykloner.⁵ I 1974 brøt det ut hungersnød, blant annet som følge av flom og politiske vansker, og mange ble internflyktninger i landet.⁶

Etter å ha vært underlagt britisk kolonisering som en del av India ble Bangladesh i 1947 en del av Pakistan. Etter borgerkrigen i 1971, hvor India til slutt intervenerte og bidro til en avslutning, ble Bangladesh proklamert som en uavhengig republikk. Seksuelle overgrep som ledd i krigføringen var en faktor som fikk betydning for adopsjonsvirksomheten (se punkt 9.2). I løpet av de ni månedene den væpnede konflikten pågikk, skal de pakistanske styrkene ha voldtatt flere hundre tusen bengalske kvinner.⁷ Barn utenfor ekteskap var i utgangspunktet forbundet med et betydelig sosialt stigma, og soldatbarnas utseende gjorde situasjonen særlig krevende for overgrepsofrene som ble gravide. Adgang til adopsjon ble innført av myndighetene i 1972 som en mulig løsning på dette sosiale problemet.⁸

Etter frigjøringen fikk Bangladesh i 1972 egen forfatning og ble med dette et parlamentarisk demokrati. Militæret har imidlertid spilt en betydelig rolle i politikken, og det politiske bildet har vært preget av stor uro, kupp og attentater.⁹ Landets første statsminister ble drept i et militærkupp i 1975. Generalmajoren som da overtok makten, ble også drept i et forsøk på et militærkupp i 1981. Demokratisk styresett ble først gjeninnført i 1991.¹⁰

I 1983 levde over en tredjedel av befolkningen i ekstrem fattigdom.¹¹ Arrangerte ekteskap og barneekteskap var vanlig, og Unicef oppgir at i 1970 var 77 prosent av kvinnene gift før de fylte 15 år og 93 prosent før de fylte 18 år.¹²

Bangladesh har i perioder blitt ansett som et av verdens mest korrupte land.¹³ Korrupsjon ble fremhevet som et stort problem i 1970-årene.¹⁴ Rettsvesenet har vært underbemannet, og lønnsnivået for offentlige tjenestemenn har vært lavt. Bestikkelser er og har vært utbredt for å få fortgang i byråkratiske prosesser.¹⁵

Norge anerkjente Bangladesh som selvstendig stat 4. februar 1972. Fra 1973 tilbød Norge varebistand, og det ble besluttet at Bangladesh skulle være et hovedsamarbeidsland for utviklingshjelp. I 1975 opprettet Norad et eget kontor i Dhaka, og de utnevnte samtidig en fast representant som ble stasjonert der. Dette kontoret ble i 1996 oppgradert til en fullverdig ambassade. Frem til dette var det ambassaden i New Delhi som var sideakkreditert til landet. Bangladesh opprettet på sin side ambassade i Stockholm i 1972 med sideakkreditering til Norge.¹⁶

9.3 Regelverk og adopsjonsprosedyre

Utvalget har begrensede muligheter til å foreta en selvstendig utredning av regelverk og praksis fra andre land i 1970- og 80-årene (se metodekapitlet punkt 3.3). Den følgende beskrivelsen av regelverk og adopsjonsprosessen i Bangladesh bygger på fremstillinger i andre lands granskingsrapporter, dokumenter fra norske myndigheter (Rådet for internasjonale adopsjoner, Justisdepartementet og Sosialdepartementet) og dokumenter innhentet fra Adopsjonsforum. Det tas forbehold om unøyaktigheter.

Etter frigjøringskrigen i 1971 oppsto det en utfordring knyttet til de mange uønskede graviditetene etter overgrep fra soldatene (se punkt 9.2). Til tross for at dette var i strid med islamsk skikk, åpnet bangladeshiske myndigheter derfor opp for både abort og adopsjon.¹⁷ Det rettslige grunnlaget for nasjonal og internasjonal adopsjon ble gitt i en lov/presidentordre fra 1972 med tittelen

⁴ I 2024 hadde landet over 173 millioner innbyggere på et areal som tilsvarer under halvparten av Fastlands-Norge.

⁵ Store norske leksikon, <http://snl.no/Bangladesh> (lesedato 12. mars 2026).

⁶ *Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie* (2021), punkt 4.1.

⁷ Ifølge den nederlandske granskingsrapporten *Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie* (2021), punkt 4.1, ble 300 000 kvinner voldtatt. Tallene har imidlertid variert noe mellom ulike kilder, se bl.a. Susan Brownmiller. (1977). *Voldtekt: myter og fakta*, s. 82.

⁸ Se punkt 9.3.

⁹ Store norske leksikon, <http://snl.no/Bangladesh> (lesedato 12. mars 2026).

¹⁰ Landinfo (2013), Temanotat *Bangladesh: Politi og rettsvesen*.

¹¹ FN *Ekstrem fattigdom i Bangladesh*, <https://fn.no/Statistik/ekstrem-fattigdom?country=41631>.

¹² Unicef (2020), *Ending Child Marriage: A profile of progress in Bangladesh* s. 21.

¹³ Landet ble først med i oversikten til Transparency International i 2001 og kom da på en klar sisteplass av de 99 landene som ble rangert dette året, med en score på 0,4 av 10. Til sammenligning fikk Norge dette året en score på 8,6, jf. <https://www.transparency.org/en/cpi/2001>. Landet beholdt sisteplassen på rangeringen t.o.m. 2005.

¹⁴ Faaland, J. (1975). Bangladesh: Nød for all fremtid. *Forum for Development Studies*, 3, s. 2.

¹⁵ Landinfo (2013), Temanotat *Bangladesh: Politi og rettsvesen*, s. 7.

¹⁶ Arve Ofstad (2022), *Norway and Bangladesh – A Fifty-Year Relationship 1972 – 2022*, s. 7.

¹⁷ *Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie* (2021), punkt 4.2.

Bangladesh Abandoned Children (Special Provision) Order 1972.¹⁸ Det var bare frigivelsen til adopsjon, nærmere bestemt en vergemålsoverføring, som skulle gjennomføres i Bangladesh, og selve adopsjonen måtte derfor skje i adoptivforeldrenes hjemland.

I 1972 ble det videre startet et eget Inter Country Child Adoption Program (ICCAP), og det ble etablert et offentlig barnehjem for adopsjon i Dhaka, Inter Country Adoption Center (ICAC). ICCAP var administrativt underlagt sosialdepartementet, Social Welfare, og samlokalisert med dette.¹⁹ Beslutningsmyndigheten i enkeltsaker – godkjenningen av adoptivsøkere og senere overføring av vergemål til disse – lå til Social Welfare og måtte signeres personlig av direktøren. Økonomisk ble ICCAP etter hvert selvfinansiert blant annet grunnet inntekter fra de offentlige adopsjonsgebyrene.²⁰

Utvalget bemerker at beskrivelsene som går frem i ulike kilder, tyder på at aktørene ikke alltid var bevisst skillet mellom ICCAPs og Social Welfares oppgaver og ansvar, og at det derfor noen steder er upresist angitt hvem som rent faktisk gjorde hva.²¹ Ettersom ICCAP var underlagt Social Welfare, har vi ikke funnet det avgjørende for utvalgets vurderinger å utrede de organisatoriske detaljene. I det følgende benytter vi de betegnelsene som går frem av kildene, men det tas med dette forbehold om noe unøyaktige angivelser av disse forholdene.

I utgangspunktet ble adopsjonsprogrammet opprettet for å bistå med å plassere de barna som var unnnfanget etter overgrep fra utenlandske soldater under frigjøringskrigen i 1971. Imidlertid ble funksjonen utvidet, og de fortsatte med adopsjonsformidling også av andre barn som var *abandoned*. Barn som kunne adopteres som *abandoned*, omfattet frem til 1978 både barn som var reelt foreldreløse/forlatt, og barn som var født utenfor ekteskap.²² I 1978 ble adopsjonsregelverket

strammet noe inn, og regjeringen vedtok at det bare var reelt foreldreløse/forlatte barn som kunne adopteres.²³

I utgangspunktet var det bare barn som bodde på det offentlige barnehjemmet (ICAC) som kunne adopteres, men etter hvert tillot man også adopsjoner fra andre institusjoner, såkalte *outside center*. Adoptivforeldrenes søknad og selve vergemålsoverføringen måtte likevel godkjennes gjennom ICCAP og signeres av direktøren for Social Welfare. De fleste barna som ble adoptert til Norge, skal ha kommet fra ICAC.²⁴ Ti barn skal ha kommet fra Moder Theresa-barnehjemmet Shishu Bhavan (Missionaries of Charity), og noen få kom trolig fra andre steder.²⁵

I 1976 vedtok sosialdepartementet *Guide Lines for the Processing Agencies of Inter Country Child Adoption Program*. I retningslinjene går blant annet følgende frem:

- Utenlandske adopsjonsformidlere (*adoption agency*) måtte søke om tillatelse fra Social Welfare for virksomheten sin, og det ble normalt bare gitt én slik tillatelse per mottakerland. Det var «preferable» at søknader om adopsjon gikk gjennom formidlere og ikke kom direkte til myndighetene fra søkere.
- Dersom barna kom fra andre institusjoner enn ICCAP, ble formidleren pålagt å legge ved en detaljert sosialhistorie om barnet når saken skulle behandles.
- Et adopsjonsgebyr på 2000 BDT (ca. 600–700 kroner i 1978)²⁶ måtte innbetales til ICCAP før direktøren for Social Welfare signerte vergemålsoverføringen til adoptivsøkerne.
- Det skulle skrives oppfølgingsrapporter om barna innen sju dager etter at adopsjonen var gjennomført i mottakerlandet, og deretter hvert kvartal i tre år.

Utvalget har ikke funnet noen nærmere beskrivelser av selve frigivelsesprosessen i det norske arkivmaterialet. Landkontakt 3 oppga i intervju

¹⁸ Denne betegnes noe ulikt i ulike kilder.

¹⁹ Opplysningen om samlokasjon er gitt av landkontakt 3 (1976–1981).

²⁰ I *Guide Lines for the Processing Agencies of Inter Country Child Adoption Program 1976* går det frem at det skulle betales et gebyr på 2000 BDT per adopsjon.

²¹ Det bemerkes at både samtidige og nyere norske og utenlandske kilder bruker noe ulike betegnelser på den offentlige instansen som hadde ansvar for adopsjoner, departement/avdeling/kontor (*department of Social Welfare*) og direktorat (*directorate of Social Welfare*). Det går frem at det øverste ansvaret var lagt på direktøren (*director of social welfare*).

²² Informasjonen er hentet fra en kopi av en side i en uidentifisert bok i RIAs arkiv hos Bufdir.

²³ Ankestyrelsen. (2022). *Bangladesh. Notat om adoptionsformidlingen til Danmark 1975-82*, s. 9.

²⁴ I AFs søknad om godkjenning av kontaktperson 6. september 1978 går det frem at de aller fleste av de til da 80 adopterte barna, hadde kommet fra det offentlige barnehjemmet til ICCAP i Dhaka.

²⁵ Formidlingen av de aller første barna hadde koblinger til Røde Kors' arbeid, og utvalget har ikke kunnet bringe på det rene om disse barna kom fra ICAC eller andre steder. Antall adoptert fra Shishu Bhavan er oppgitt av landkontakt 3 (1976–1981).

²⁶ Ifølge AFs søknad om godkjenning av kontaktperson 6. september 1978 utgjorde 1 taka ca. 0,30 ører. Det riktige må imidlertid være 30 ører / 0,3 kr. I AFs reiserapport 19. september–3. oktober oppgis det at 1 taka var ca. 0,35 kr.

med utvalget at man i Norge ikke hadde kjennskap til denne delen av prosessen, da overføring av vergemålet fra de opprinnelige foreldrene til ICCAP / Social Welfare (eventuelt privat barnehjem) var gjennomført før Adopsjonsforums representanter kom i kontakt med barna.

I den nederlandske granskingsrapporten går det frem at i de tilfellene hvor foreldrene var kjent, måtte disse signere (eventuelt med fingeravtrykk) en *Declaration of Relinquishment*.²⁷ I utvalgets gjennomgang av adopsjonsmappene som er innhentet fra Bangladesh, ligger det i flere av sakene et dokument hvor *mor* frasier seg foreldresansvaret, men ingen erklæring fra far. I sakene gjennom ICCAP overførte dette dokumentet vergemålet til Social Welfare / ICCAP, men nevnte ikke adopsjon eksplisitt.²⁸ ICCAP utstedte deretter et *Certificate of Abandonment* som skulle følge saken sammen med samtykkedokumentet.²⁹ I dette fremgikk det at foreldre(/mor) hadde sagt fra seg «her guardianship and all other claim over the child, in favour of this organisation». I tilfeller hvor foreldre var døde/ukjente ble det også opprettet et *Certificate of Abandonment*, men da uten samtykkedokument.³⁰

Slik utvalget forstår det, var det etter dette den oppnevnte vergen som hadde den fulle beslutningsmyndigheten i spørsmål som gjaldt barnets videre omsorgssituasjon. Barnets opprinnelige foreldre(/mor) ble dermed ikke direkte involvert i spørsmålet om utenlandsadopsjon.³¹

I forbindelse med en foreløpig tildeling av barnet til adoptivsøkere skulle myndighetene avertere i avisen etter pårørende, også i sakene hvor mor hadde samtykket til vergemålsoverføring.³²

Man måtte deretter vente i ti dager før man kunne gå videre med prosessen.

I den danske Ankestyrelsens rapport blir det imidlertid vist til at en fransk sykepleier i 1981 uttalte at averteringen ikke hadde noen egentlig funksjon, ettersom foreldrene og andre pårørende som regel verken kunne lese eller kjøpte aviser.³³ Interessegruppen for adopterte fra Bangladesh har videre opplyst at de er kjent med to tilfeller (én adopsjon til Norge og én til Sverige) hvor slike avisutklipp har blitt funnet, men hvor informasjonen som ble gitt, viste seg ikke å stemme. Utvalget har ikke hatt anledning til selv å undersøke disse enkeltsakene.

Fra søkernes side beskriver Adopsjonsforum at adopsjonsprosessen foregikk som følger:³⁴

- *Godkjenning av søkere*: Først måtte adoptivsøkernes dokumenter godkjennes av ICCAP og signeres av direktøren i Social Welfare. Der som søkerne ikke ble godkjent, ble søkermappen levert tilbake til utenlandskontakten med merknader om eventuelle mangler ved dokumentene.
- *Matching*: Når søkerne var godkjent, henvendte utenlandskontakten seg til ICAC (eventuelt andre barnehjem med aktuelle barn). Barn ble deretter (foreløpig) matchet med søkere, og ICCAP ble informert om dette.³⁵ Det skulle da averteres etter pårørende i ti dager.
- *Fullføring av prosessen*: Dokumentet som overførte vergemålet til adoptivforeldrene, *Transfer of Guardianship of Abandoned Child for adoption*, ble undertegnet av direktøren i sosialdepartementet. Barnet kunne deretter få utstedt pass.
- *Adopsjonsbevillingen* ble gitt i Norge etter ankomst ved at foreldrene sendte inn (kopi av) barnets pass og vergeoppnevningen. Deretter måtte det søkes om statsborgerskap.

Adopsjonsarbeidet i Bangladesh ble gradvis vanskeligere mot slutten av 1970-årene. Dette skyldtes blant annet politisk og religiøs motstand og dessuten hyppig utskiftning av sosialministere.³⁶ Dette

²⁷ Tittelen på dette dokumentet er hentet fra den nederlandske rapporten, *Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021)*, som er omtalt i punkt 9.4. I denne rapporten går det videre frem at foreldrene måtte møte i retten i forbindelse med denne erklæringen, men utvalget har ikke sett andre kilder som tilsier at domstolen var involvert.

²⁸ Dette går frem i den nederlandske rapporten, *Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021)*. Utvalget har også sett uformelle oversettelser av dette dokumentet. I sakene utenom ICCAP ser vergemålet ut til å ha blitt overført til det private barnehjemmet.

²⁹ Dette dokumentet ligger ikke i norske myndighetsarkiver, men i mappen som flere adopterte har hentet fra Bangladesh.

³⁰ Utvalget har sett eksempel på et slikt dokument i en enkelt sak.

³¹ Utvalget bygger dette på dokumentene som ligger på saken, samt på vitnemål fra opprinnelige mødre som adopterte har videreformidlet.

³² Dette går bl.a. frem i et håndskrevet notat fra AF datert mars 1978 (funnet i RIAs arkiv hos Bufdir).

³³ Ankestyrelsen. (2022). *Bangladesh. Notat om adoptionsformidlingen til Danmark 1975-82*, s. 18.

³⁴ Hentet fra AF, Søknad om godkjenning av kontaktperson 6. september 1978, et håndskrevet notat forfattet av AFs landkontakt datert mars 1978 og intervju med vedkommende landkontakt.

³⁵ Det er noe uklart hvor involvert ICCAP var i selve matchingen, dvs. om de aktivt godkjente den eller bare passivt aksepterte forslaget. Utvalget har ikke sett dokumentasjon fra denne delen av prosessen.

førte til flere midlertidige stanser, og i 1979 ble ICCAP lagt ned. Nedleggelsen førte til utfordringer når det gjaldt å få godkjent nye søkere, og når det gjaldt å få nødvendige signaturer på dokumentene/vergemålsoverføringen for barna som allerede var tildelt til godkjente søkerpar. I 1982 ble loven/presidentordren som tillot utenlandsadopsjon, opphevet.³⁷

9.4 Gransking i andre mottakerland

Adopsjoner fra Bangladesh har blitt undersøkt i flere mottakerland, herunder Nederland (2021), Danmark (2022) og Sveits. Disse landene adopterte alle barn gjennom (blant annet) Terres des Hommes' barnehjem.

Mellom 1973 og 1982 ble det gjennomført 495 adopsjoner fra Bangladesh til Nederland. I granskingsrapporten fra 2021 vises det til flere ulike problematiske forhold knyttet til adopsjonsvirksomheten. En nederlandsk kvinne som arbeidet i frelsesarmeen, skal i 1970-årene blant annet ha beskyldt den nederlandske formidleren BIA for å kreve mer penger fra adopsjonssøkerne enn det adopsjonene faktisk kostet. I 1977 ble en britisk lege oppsøkt av to kvinner som hevdet at ansatte ved barnehjemmet Terres des Hommes hadde lurt dem ved å overtale dem til å oppgi barna sine under falske lovnader om mat, klær og utdanning, men at barna siden hadde forsvunnet fra barnehjemmet. Etter egne undersøkelser mente legen å ha avdekket at minst hundre barn hadde forsvunnet fra en flyktningleir og blitt adoptert til utlandet, og at flere sentrale personer i adopsjonssystemet var innblandet i dette, herunder direktøren for Social Welfare. Han varslet deretter både den nederlandske adopsjonsformidleren, mediene og nederlandske myndigheter om funnene. En granskingskomité ble nedsatt i Bangladesh for å undersøke forholdene. De konkluderte med at beskyldningene var grunnløse.³⁸ Legen ble utvist fra landet, men han holdt fast ved anklagene. De nederlandske myndighetene var kjent med forholdene, men iverksatte ingen egne undersøkelser av dette.

Ankestyrelsen (sentralmyndigheten for adopsjon) i Danmark har også undersøkt adopsjoner fra Bangladesh og publiserte sin rapport i januar 2022.³⁹ I perioden 1975–1982 ble det formidlet 196 adopsjoner fra det danske barnehjemmet Terres des Hommes i Bangladesh til Danmark. Foranledningen til Ankestyrelsens undersøkelser var at direktøren for barnehjemmet Terres des Hommes ble eksplisitt nevnt i den nederlandske rapporten i forbindelse med ulovlig adopsjonsvirksomhet. Ankestyrelsen så på generelle dokumenter fra justisdepartementet og adopsjonsmyndighetene og gikk gjennom 26 enkeltsaker fra perioden 1975–1977. Den danske rapporten konkluderer med at sparsomme opplysninger i enkeltsaker gjør at det ikke er mulig å avdekke de konkrete omstendighetene rundt hver enkelt adopsjon. De finner likevel at forholdene i Bangladesh innebar en risiko for at det kunne oppstå uetiske og ulovlige forhold, og som en generell konklusjon skriver de blant annet følgende:

Efter nutidige standarder for international adoptionsformidling har der utvivlsomt ikke været tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger i det bangladeshiske adoptionssystem i perioden 1975-82, eller i den danske formidling til at sikre, at barnets bedste var det styrende princip i den enkelte adoption. Dette kommer blandt andet til udtryk ved, at der ikke eksisterede tilstrækkelig regulering af international adoption, og at der generelt er sparsomme oplysninger i de konkrete adoptionssager om bl.a. barnets baggrund og frigivelse. Samtidig var der i den pågældende periode ingen regulering af pengestrømmene forbundet med adopsjonerne, hvilket kan have skabt en uhensigtsmæssig incitamentsstruktur.⁴⁰

Når det gjelder Terres des Hommes, konkluderer de med at personen som det var reist anklager mot, ikke var den danske direktøren (slik det indikeres i den nederlandske rapporten), men at det dreide seg om kontaktpersonen til Terres des Hommes Danmark i Bangladesh.

I den sveitsiske rapporten utarbeidet av forskere fra ZHAW går det frem at det ble adoptert 170 barn fra Bangladesh til Sveits mellom 1970 og

³⁶ Dette går blant annet frem i AFs reiserapport 19. september–3. oktober 1978.

³⁷ Ankestyrelsen. (2022). *Bangladesh. Notat om adoptionsformidlingen til Danmark 1975-82*, s. 9.

³⁸ *Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie* (2021), punkt 4.3.2. Flere av personene som hadde ansvar for undersøkelsene, var imidlertid selv implisert i saken, jf. dansk rapport.

³⁹ Ankestyrelsen. (2022). *Bangladesh. Notat om adoptionsformidlingen til Danmark 1975-82*. Et tillegg til rapporten ble publisert i mai året etter, jf. Ankestyrelsen. (2023). *Tillæg til Ankestyrelsens notat om adoptionsformidlingen fra Bangladesh til Danmark 1975-82*.

⁴⁰ Ankestyrelsen. (2022). *Bangladesh. Notat om adoptionsformidlingen til Danmark 1975-82*, s. 21.

1999, de fleste før 1981.⁴¹ Beskrivelsene av uregelmessigheter knyttes også her i stor grad til adopsjoner gjennom Terres des Hommes. I tillegg gis det flere eksempler på private adopsjoner og søkere som på ulike måter forsøkte å omgå det ordinære adopsjonssystemet.

9.5 Oversikt over utvalgets landundersøkelser

Adopsjonsformidlingen fra Bangladesh ligger langt tilbake i tid (1973–1981), gjaldt en avgrenset periode (ni år) og omfatter forholdsvis få adopsjoner (110, det vil si ca. 0,5 prosent av alle utenlandsadopsjoner til Norge gjennom formidler). Tilgangen på kilder har vært noe begrenset. Både offentlige arkiver og formidlernes arkiver fremstår generelt mindre komplett så langt tilbake i tid. Formidlingen fra Bangladesh foregikk også før Adopsjonsforums sekretariat ble opprettet, noe som har betydning for arkivsituasjonen.

Granskingsutvalgets undersøkelser av adopsjonsformidlingen fra Bangladesh har fulgt malen for landundersøkelser, som skissert i punkt 3.6.3. Generell landinformasjon fra ulike kilder er innhentet. Andre mottakerlands granskinger er gjennomgått, og et mediesøk og et begrenset litteratursøk opp mot adopsjoner fra landet er gjennomført. Formidlingstillatelse og søknader om formidling fra landet er gjennomgått samt dokumentasjon i tilknytning til disse. Det er gjort arkivsøk hos Bufdir (Rådet for internasjonale adopsjoner), Riksarkivet (Sosialdepartementet og Justisdepartementet) og Utenriksdepartementet. Utvalget har også gjennomgått Adopsjonsforums fysiske arkiver.

Utvalget har hatt møter og skriftlig kontakt med Interessegruppen for adopterte fra Bangladesh, som har bistått utvalget med innhenting av informasjon. Interessegruppen har delt dokumentsett fra 13 adopterte, hvorav 10 inneholder dokumenter som er innhentet fra Bangladesh. I tillegg har gruppen samlet og oversendt ulike arbeidsdokumenter – for eksempel kommunikasjon mellom adoptivforeldre og Adopsjonsforum.⁴²

Utvalget har gjennomført intervju med én adoptert og hatt skriftlig kommunikasjon med

andre. To adopterte har oversendt videoer der opprinnelig mor forteller sin historie.

Utvalget har gjennomgått 16 enkeltsaker fra Bangladesh fra norske offentlige arkiver.⁴³

9.6 Adopsjonene til Norge

9.6.1 Innledning

Bangladesh var et av de første landene hvor Adopsjonsforum etablerte et kontaktnettverk og bisto med gjennomføring av adopsjoner. Totalt bisto Adopsjonsforum med å gjennomføre 110 adopsjoner fra Bangladesh mellom 1973 og 1981. De fleste adopsjonene ble gjennomført mellom 1975 og 1979, og disse årene ble det adoptert 16–21 barn årlig.

Adopsjonsforum fikk formidlingstillatelse i 1978, og adopsjonene frem til dette regnes formelt som uavhengige, selv om de fremgår i Adopsjonsforums statistikk (se punkt 6.2.2).

9.6.2 Organiseringen av adopsjonsarbeidet fra Bangladesh

Som beskrevet i punkt 7.5 var arbeidet til Adopsjonsforum drevet av frivillige frem til 1982. Utenlandskontaktene i opprinnelseslandet var ofte norske statsborgere som var på kortere eller lengre opphold i landet, og landkontakten i Norge var som regel en adoptivforelder som selv hadde adoptert fra landet. Siden vervene var ulønnet og mange hadde andre fulltidsjobber, var det mer utskiftning de første årene enn det man ser fra 1980-årene og utover.

Mellom 1976 og 1981 var det for Bangladeshs del likevel stabilt, med samme landkontakt i Norge og utenlandskontakt i Bangladesh. Sistnevnte var en kvinne i førtiårene som hadde innvandret til Bangladesh fra Myanmar (den gang Burma) og slått seg ned i landet sammen med familien sin. Hun var utdannet bibliotekar.

Oversikt over landkontakter i Norge

- 1973–1974: landkontakt 1 (norsk mann)
- 1974–1976: landkontakt 2 (norsk mann)
- 1976–1981: landkontakt 3 (norsk kvinne)

Oversikt over utenlandskontakter i Bangladesh

- 1973–1974: utenlandskontakt 1 (norsk mann, lege)
- 1975–1976: utenlandskontakt 2 (norsk kvinne)

⁴¹ Ramsauer, N., Bühler, R. & Girschik, K. (2023). *Hinweise auf illegale Adoptionen von Kindern aus zehn Herkunftsländern in der Schweiz, 1970er-bis 1990er-Jahre*. ZHAW, kapittel 3.

⁴² Frem til 1975 het organisasjonen Adopsjonsopplysning.

⁴³ Fylkesmannen i Østfold og Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

- 1976–1977: utenlandskontakt 3 (norsk kvinne) og utenlandskontakt 4 (burmesisk kvinne)
- 1977–1981: utenlandskontakt 4 (se ovenfor)

De aller første adopsjonene (i 1973 og 1974) fra Bangladesh til Norge ble formidlet gjennom en norsk lege i Bangladesh. Noen av disse barna ble kanalisert til adopsjon gjennom Røde Kors.⁴⁴ Barna som kom i denne perioden, blir av Adopsjonsforum beskrevet som syke og underernærte, og ett barn døde kort tid etter ankomst i Norge.⁴⁵ I motsetning til i en del andre asiatiske land (for eksempel Indonesia og Sri Lanka) kunne vergemålet for barna overføres til de norske adoptivforeldrene uten at disse møtte opp fysisk. Adopsjonsforum mente det ikke var tilrådelig at foreldre selv reiste til Bangladesh for å hente barna, og barna reiste derfor nesten utelukkende til Norge med ledsager/eskorte.⁴⁶

Ifølge en intern oppsummering fikk Adopsjonsforum etter hvert et godt samarbeid med ICCAP, som sto for tildelingen av barn, og med Social Welfare, som signerte dokumenter. Tidvis tok særlig prosessene med å få de nødvendige signaturene (for godkjenning av adoptivsøkere og overføring av vergemål) fra Social Welfare lang tid, men utover 1975 og 1976 blir det beskrevet at prosessen «gled lettere».⁴⁷

Utvalget har ikke funnet beskrivelser av hvordan arbeidet med tildeling av barn til ulike søkere/formidlingsorganisasjoner foregikk i praksis. Tidligere landkontakt 3 (1976–1981) beskrev i intervju med utvalget at det de første årene var mange barn å velge mellom på det offentlige barnehjemmet ICAC, og at utenlandskontakten i praksis mer eller mindre kunne velge ut barn basert på adoptivforeldrenes ønsker. Det var imidlertid flest jentebabyer som ble levert på barnehjemmene, og guttene som var tilgjengelige for adopsjon, var normalt noe eldre. Ut fra beskrivelser i andre lands granskinger forstår utvalget det slik at det etter hvert ble større «konkurranse» om de frigitte barna og lengre ventetid på tildeling, men vi har ikke funnet ytterligere informasjon om hvordan dette påvirket adopsjonsar-

beidet til Adopsjonsforum. Adopsjonsforum samarbeidet for øvrig også noe med det private Moder Theresa barnehjemmet Shishu Bhavan, og ti barn skal ha blitt formidlet derfra mellom 1974 og 1981.⁴⁸

Adopsjonsforums landkontakt 3 (1976–1981) var på flere reiser til Bangladesh. Under intervju med utvalget beskrev hun forholdene på det offentlige barnehjemmet ICAC som svært dårlige. Mange av barna lå på gulvet med en tøyfille til bleie, pleierne var svært unge, og det var ingen som egentlig matet barna – flaskene ble bare forsøkt støttet opp ved siden av dem på gulvet. Hun viste også bilder fra barnehjemmet som illustrerte forholdene.

Som et tiltak for å forbedre omsorgsvilkårene for barna fikk utenlandskontakt 2 (1975–1976) i stand en avtale med ICAC om at barn som var tildelt norske søkere, kunne flyttes til barnehjemmet Terres des Hommes for videre pleie frem til dokumentene var klare.⁴⁹ Dette var noe dyrere enn å la barna bli værende på det offentlige barnehjemmet, men Adopsjonsforum vurderte situasjonen slik at det var verdt de ekstra kostnadene, ettersom barnas helsetilstand ble merkbart bedre.⁵⁰

I lys av funnene i den danske og nederlandske rapporten finner utvalget grunn til å kommentere koblingen mellom Terre des Hommes og adopsjonene til Norge noe nærmere.⁵¹ Det presiseres i den sammenheng at de samtidige kildene utelukkende uttrykker at barn som skulle adopteres til Norge ble plassert på Terre des Hommes som en *mellomstasjon*. Dette går frem av ulike rapporter fra Adopsjonsforum fra 1970-årene og tidlig i 1980-årene og av opplysninger om prosessen i Adopsjonsforums søknad til myndighetene om godkjenning av kontaktperson i 1978.⁵² Utvalget kan ikke se noen grunn til at Adopsjonsforums samtidige beskrivelser og dokumentasjon av denne pro-

⁴⁸ Utvalget har funnet samtidige beskrivelser av adopsjonene fra Shishu Bhavan, men antallet er oppgitt av landkontakt 3. De aller første adopsjonene skal ha hatt koblinger til Røde Kors' arbeid, men utvalget kjenner ikke detaljene rundt dette.

⁴⁹ Landkontakt 3 har opplyst at 18 barn var innom TdH mellom 1975 og 1977.

⁵⁰ AF. Årsrapport for Bangladesh 8. oktober 1975.

⁵¹ Se punkt 9.4. I søknaden om godkjenning av kontaktperson 6. september 1978 og i en rapport om arbeidet i Bangladesh fra 1980 skriver AF at utenlandskontakt 4 tidligere hadde vært bestyrerinne på TdH. Landkontakt 3 har opplyst til utvalget at hun etter samtale med utenlandskontaktens sønn har kunnet avkrefte at dette var tilfelle. Utenlandskontakt 4 engasjerte seg frivillig i ulikt barnerelatert arbeid også før hun ble Adopsjonsforums utenlandskontakt, og hadde kontakt med ulike barnehjem. Det bemerkes for ordens skyld at utenlandskontakt 4 ikke er nevnt i granskingsrapportene fra Danmark og Nederland.

⁴⁴ Dette går frem av utvalgets enkeltsaksgjennomgang.

⁴⁵ AF. Rapport fra adopsjonsarbeidet i Bangladesh i perioden 1973- september 1980. 15. oktober 1980.

⁴⁶ AF. Årsrapport for Bangladesh 8. oktober 1975. Her nevnes det at foreningen i samråd med utenlandskontakten la opp til hjemsending av barna ledsaget av flyvertinner eller barne- og sykepleiersker fra flyselskapene SAS eller THAI. Landkontakt 3 opplyser at alle barna i hennes periode (1976–1981) ble fulgt av en representant fra AF.

⁴⁷ AF. Rapport fra adopsjonsarbeidet i Bangladesh i perioden 1973- september 1980. 15. oktober 1980.

sessen ikke skulle være korrekt.⁵³ Selv om Terre des Hommes i noen tilfeller er nevnt i barnas dokumenter er det så vidt utvalget er kjent med, dermed ingen norske søkere som fikk tildelt barn direkte fra dette barnehjemmet.⁵⁴ Utvalget finner det derfor lite sannsynlig at barna som ble adoptert til Norge har vært direkte innblandet i det sakskomplekset som den britiske legen varslet om, og som er omtalt i den danske og den nederlandske rapporten.⁵⁵

Samarbeidet med Terre des Hommes ble avsluttet når utenlandskontakt 4 overtok ansvaret for norske søkere i Bangladesh i 1977. I stedet for å flytte tildelte barn til dette barnehjemmet valgte hun å ta barna hjem til seg selv for å sørge for pleie og oppfølging. I intervju med utvalget forteller tidligere landkontakt 3 (1976–1981) at utenlandskontakten hadde et beundringsverdig engasjement for barna hun ivaretok. Flere av barna som ble frigitt for adopsjon var svake og syke og krevde mye oppfølging.⁵⁶ Videre fortalte landkontakten at utenlandskontaktens mann var en forholdsvis velstående forretningsmann, og at de bodde i en villa i et av de bedre strøkene i Dhaka.⁵⁷ For utenlandskontakten ble adopsjonsarbeidet en måte å sysselsette seg på etter hvert som hennes egne barn ble voksne, og hun fikk ingen økonomisk kompensasjon for dette. Den tidligere landkontakten presiserte at utenlandskontakten ikke hadde noe behov for penger, og at det heller ikke var tilstrekkelig penger i omløp i

adopsjonsarbeidet til å skape noe økonomisk incentiv. I en reiserapport fra 1978 beskrives arbeidet til utenlandskontakt 4 slik:

2 av soverommene var fast innredet til barnerom for barn som var kommet fra barnehjem etter at de var tatt ut til adopsjon for norske foreldre. NN [utenlandskontakt 4] tar som kjent hånd om barna mens papirene blir gjort klare i departementet. Hun sørger for legeundersøkelser, medisiner og kost som kan gjøre dem sterkere for reisen. Da vi kom til Dacca delte 4 spedbarn et soverom. NN1, NN's [Utenlandskontakt 4] 22 årige sønn sov sammen med spedbarna, og sørget for stell og mat kl. 24, kl. 3 og kl. 6. I rommet ved siden av sov 5 barn i alderen 1 ½ til 4 år.

Tre kvinner hjalp til med barna og vask av tøy om dagen. NN [utenlandskontakt 4], hennes mann eller eldste sønn sørget alltid for at melkeblandingen ble riktig blandet, og at barna fikk det de skulle ha. Vi har hele tiden visst hvilken innsats familien gjør døgnet rundt for de barna som skal til Norge, men å oppleve det var noe annet. [...] De gjør en fantastisk uegennyttig innsats.

Til dekning av utgifter som melk, mat, medisiner, legetilsyn og kost og lønn til de tre kvinnene får de 25 taka (en Taka kr 0.35) pr barn pr dag.

Rundt huset er en hage hvor barna kan komme ut å leke. De får ellers for en stor del gå fritt i huset.⁵⁸

Totalt for de ni barna som bodde der på denne tiden, fikk utenlandskontakten og hennes familie dermed 6750 BDT, eller rundt 2300 NOK, i måneden.⁵⁹ I tillegg til alle faktiske utgifter knyttet til barna, skulle dette dekke lønn til tre ansatte kvinner.⁶⁰ Til tross for at både utenlandskontaktens og hennes sønns engasjement tilsynelatende tilsvarte (minst) en fulltidsstilling for dem begge, var det ingen av dem som selv mottok noen form for fast lønn.⁶¹ Ettersom det ble betalt en fast pris per

⁵² Landkontakt 3 oppga det samme i intervju med utvalget. Utvalget har også sett kartotek kort for enkeltadopsjoner hvor det går frem at barnet opprinnelig kom fra ICAC, men har oppholdt seg et visst antall døgn på TdH.

⁵³ En adoptert har likevel fortalt utvalget at vedkommende sin opprinnelige mor skal ha sagt at hun leverte barnet sitt direkte til TdH. Den samme adopterte har også opplyst til utvalget at vedkommende har funnet et navn på en liste over berørte mødre som ligner navnet til hennes opprinnelige mor. Utvalget gransker ikke enkeltsaker, og har ikke grunnlag til å ta stilling til disse opplysningene.

⁵⁴ TdH tok ellers et langt høyere gebyr for adopsjoner gjennom dem enn det de norske søkerne betalte. Som det går frem nedenfor lå de totale adopsjonskostnadene for norske søkere på rundt 6000 NOK, mens TdH i 1976 skal ha krevd 9500 DKK av danske søkere per adopsjon.

⁵⁵ Som det går frem i punkt 9.6.3, har lignende forhold likevel trolig også forekommet utenfor dette konkrete sakskomplekset, blant annet at mødre ikke fikk tilstrekkelig veiledning/forstod at konsekvensen av å overlate barnet til et barnehjem var at det kunne bli adoptert til utlandet.

⁵⁶ En adoptert som har vært i kontakt med utenlandskontakten og familien hennes, har opplyst til utvalget at det hendte at barn døde etter at utenlandskontakten overtok omsorgen.

⁵⁷ Utenlandskontakten og familien hennes slo seg senere ned først i Norge og siden i England. Utvalget legger til grunn at dette krever en viss økonomisk kapital, noe som støtter opp om opplysningen om mannens forretningsvirksomhet.

⁵⁸ AF. Reiserapport 19. september – 3. oktober 1978.

⁵⁹ $25 \times 9 \times 30 = 6750$ taka per måned. Valutakursen skal ifølge AF ha lagt på mellom 0,3 og 0,35.

⁶⁰ Landkontakt 3 fortalte i intervju med utvalget at de i starten tok med melkepulver og annet nødvendig babyutstyr fra Norge. Etter hvert ble dette importert til landet på andre måter, men det kunne fremdeles bare kjøpes i det hun omtalte som ambassadebutikkene.

⁶¹ I et brev til adoptivsøkere i august 1978 skriver landkontakten at utenlandskontakten «har arbeidet nesten dag og natt helt frivillig med adopsjon til Norge». Brev fra AF til adoptivsøkere 29. august 1978.

barn per dag, kan det ikke utelukkes at totalsummen i noen tilfeller oversteg de reelle utgiftene for hvert barn. Utvalget finner det likevel sannsynlig at det i så tilfelle må være snakk om relativt begrensede beløp. Sett i lys av at familien stilte både egen bolig og arbeidskraft til disposisjon døgnet rundt, er det heller ikke urimelig dersom overskytende midler i den aktuelle størrelsesordenen tilfalt utenlandskontakten.

Når det gjelder de økonomiske forholdene i Norge, opererte Adopsjonsforum tidlig med en solidarisk utgiftsfordeling etter land. I forkant av adopsjonen ga man adoptivsøkerne et anslag over kostnadene for en adopsjon. Ved årsslutt foretok man en utregning for hvert land, hvor man fordelte utgiftene på alle søkerne som hadde gjennomført en adopsjon fra det landet.⁶² Etter dette krevde Adopsjonsforum enten inn et ekstragebyr, eller de betalte tilbake overskytende midler. Alle adoptivforeldrene betalte dermed det samme, uavhengig av om noen av barna ble lenger i fosterhjem eller hadde høyere utgifter til medisinsk oppfølging eller eskortereiser enn andre. I starten tok man bare betalt for reelle utgifter, mens det rundt 1976 i tillegg ser ut til å ha blitt innført et administrasjonsgebyr per adopsjon.⁶³ For Bangladeshs del går det frem i landkontaktens årsrapport fra 1975 at kostnaden per adopsjon etter endelig utregning ble ca. 6000 kroner.⁶⁴ I et brev til adoptivsøkere fra Adopsjonsforums landkontakt, trolig fra høsten 1977, er kostnaden anslått til 6900 kroner.⁶⁵ Av dette var 1000 kroner administrasjonsgebyr til Adopsjonsforum Norge, mens 5900 var adopsjonsutgifter. Administrasjonsgebyret ble – slik utvalget forstår det – brukt til å dekke ulike driftsrelaterte kostnader, herunder kontorutgifter og arbeidsreiser.⁶⁶

Som vist mottok verken Adopsjonsforums representant i Norge eller i Bangladesh noen øko-

nomisk kompensasjon for arbeidet sitt. Adopsjonsgebyret skulle dekke følgende utgifter:⁶⁷

- adopsjonsgebyr til myndighetene (600–800 kroner)⁶⁸
- saksomkostninger og administrative utgifter i Dhaka
- opphold i fosterhjem og medisinsk oppfølging (ca. 9 kroner per dag i 1978)⁶⁹
- reise til Norge for barnet med ledsager/ eskorte

9.6.3 Gjennomgang av enkeltsaker og særlige merknader knyttet til barnas bakgrunn og identitet

Utvalget har til sammen gjennomgått i underkant av tretti enkeltsaker fra Bangladesh. Dette utgjør rundt en fjerdedel av alle adopsjonene til Norge som Adopsjonsforum bisto med mellom 1973 og 1981. I ti saker som er sendt inn av adopterte, har utvalget fått tilgang til dokumenter som er innhentet fra Bangladesh, mens de resterende sakene primært dreier seg om dokumenter fra norske arkiver. I tillegg har flere adopterte gitt utfyllende opplysninger om saken sin, blant annet etter egne søk og/eller gjenforening med sin opprinnelige familie.

I det følgende vil det bli gitt en kort beskrivelse av funn som er gjort i forbindelse med enkeltsaksgjennomgangen. Det vil også bli gitt noen særlige merknader knyttet til opplysningene som går frem om de adoptertes identitet og bakgrunn.

Som nevnt innledningsvis ble alle adopsjonene fra Bangladesh gjennomført i Norge etter norsk rett. Etter utvalgets syn var det i slike saker norske myndigheters plikt å sikre at vilkårene i den norske adopsjonsloven var oppfylt (se kapittel 27). Imidlertid går det frem av saksbehandlingen at adopsjonsbeslutningen i disse sakene er fattet på et svært tynt grunnlag. De eneste dokumentene om barna som norske myndigheter har etterspurt i disse sakene, ser ut til å være barnets bangladeshiske pass samt vergemålsoverføringen til adoptivforeldrene. Utover personopplysninger inneholder disse dokumentene ingen informasjon

⁶² Etter hvert begynte man også å fordele utgiftene solidarisk på alle søkerne uavhengig av hvilket land de adopterte fra (se punkt 7.2).

⁶³ Det går blant annet frem i korrespondanse med en adoptivsøker på Bangladesh i juni 1976 at landkontakten da hadde bedt søkere om å betale et standardisert gebyr på 500 kroner per adopsjon.

⁶⁴ AF. Årsrapport for Bangladesh 8. oktober 1975.

⁶⁵ AF. Brev til adoptivsøkere fra landkontakt. Brevet er udateret, men nevner ankomne barn våren 1977 og antas derfor å være fra samme høst. Ifølge en artikkel i Dagens Næringsliv 20. august 2013 var gjennomsnittlig månedslønn i Norge i 1980 til sammenligning 7000 kroner, se <https://www.dn.no/tidsmaskinen/1-1-1980841>.

⁶⁶ I AFs reiserapport for 19. september til 3. oktober 1978 ber landkontakten styret om å dekke utgiftene til en intern reise i Bangladesh og til et måltid som representasjonsutgifter for ikke å belaste foreldrene med dette.

⁶⁷ Utgiftspostene er bl.a. hentet fra AFs årsrapport for Bangladesh 8. oktober 1975.

⁶⁸ Vekslingskursen varierte, men AF oppgir at 1 BDT lå på rundt 0,3–0,35 NOK.

⁶⁹ Beløpet går frem av AFs reiserapport for 19. september til 3. oktober 1978. I denne rapporten nevnes det at barna som da skulle bli med til Norge, hadde bodd hos utenlandskontakten siden juni. Fosterhjemsutgifter (for tre måneder) ville i så tilfelle ligge på rundt 800 kroner per barn.

om barnets bakgrunn. Som beskrevet ovenfor indikerer utvalgets undersøkelser at verken Adopsjonsforum eller norske myndigheter hadde noen inngående kjennskap til frigivelsesprosessen i Bangladesh, og myndighetene kunne dermed etter utvalgets syn heller ikke på generelt grunnlag anta at disse vilkårene var innfridd.

Videre fremgår det i ulike kilder at opplysningene i dokumentene som fulgte barna, ikke alltid var korrekte, og at norske myndigheter var klar over dette. Utvalget har sett flere eksempler på at adoptivforeldrene som hadde adoptert fra Bangladesh, fikk aksept for å endre barnets fødselsdato blant annet fordi barnet åpenbart var yngre enn det som fremgikk av dokumentene fra Bangladesh. I et brev fra Adopsjonsforum som er adressert til «fylkesmannens kontorer», fremgår også følgende opplysninger:

Myndighetene i Bangladesh ser heller ikke ut til å ta dette med datoer spesielt høytidelig. Landets innbyggere har heller ingen personnummer. Det hender at et barn dør eller blir trukket tilbake for adopsjon i den perioden papirer blir gjort klare i departementet. Et annet barn som blir friggitt for adopsjon, og som samsvarer noenlunde i alder med papirene som er gjort klare, kan bli sendt i stedet.⁷⁰

Interessegruppen for adopterte fra Bangladesh har videre redegjort for flere tilfeller hvor utreise og adopsjon skal ha blitt gjennomført på bakgrunn av dokumenter som i realiteten tilhørte andre barn. Utvalget har ikke selv anledning til å verifisere enkelthistoriene, men basert på beskrivelsene og dokumentasjonen som er mottatt, finner vi ikke grunn til å betvile at dette har forekommet i enkelte adopsjoner fra Bangladesh. Flere adopterte har fortalt til utvalget at den store usikkerheten rundt eget opphav og egen bakgrunn utgjør en stor belastning.

Utvalget har ikke grunnlag for å uttale seg om omfanget av slike feil. Det er på det rene at flere adopterte har lyktes med å spore opp opphavet sitt basert på opplysningene i norske og bangladeshiske arkiver. At opplysningene i mange tilfeller dermed er riktige, indikerer at det ikke har vært noen konsekvent praksis å forfalske opplysninger om barnets opphav. De dokumenterte tilfellene av prosesser som er gjennomført på bakgrunn av uriktig informasjon om det aktuelle barnet, indikerer like-

vel at systemet for kontroll av opplysninger og dokumenter i Bangladesh ikke var tilstrekkelig. Videre går det frem at norske myndigheter har vært klar over og aksepterte risikoen for at det fantes slike feil i frigivelsesdokumentene som lå til grunn for adopsjonsbeslutningen.

Utvalget har ikke selv intervjuet opprinnelige mødre/foreldre fra Bangladesh. Gjennom adopterte som har blitt gjenforent med mødrene sine, har utvalget likevel mottatt opplysninger som tilsier at disse ikke fikk tilstrekkelig informasjon og veiledning da de overlot vergemålet for barnet. Adopsjon var heller ikke omtalt i dokumentet de signerte. En mor har blant annet fortalt at hun trodde barnet skulle få skolegang og en god oppvekst på barnehjemmet, og at hun ikke visste noe om at barnet kunne bli sendt til utlandet. Hun oppsøkte barnehjemmet flere ganger og ville hente barnet, men fikk til slutt beskjed om at barnet var borte.⁷¹ Historier som går frem i dokumentmappe fra Bangladesh, og som blir fortalt av mødre som har blitt gjenforent med norske adoptivbarn, indikerer også at mange var i en svært vanskelig situasjon da de ga fra seg barnet. Flere mødre var tenåringer (ned mot 13 år), svært fattige og/eller manglet et nettverk som var villig til å hjelpe dem med å ivareta barna. Utvalget kjenner ikke til hjelpetiltak som bisto kvinner i slike situasjoner, og legger til grunn at mange opplevde at de ikke hadde noe annet reelt valg enn å overlate barnet til andre. Basert på ordlyden i vergemålsoverføringen og opprinnelige mødres forklaringer legger utvalget også til grunn at flere ikke forsto at konsekvensen av å signere det aktuelle dokumentet var at barna kunne bli adoptert til utlandet.

9.7 Muligheten til å få informasjon om biologisk opphav

Informasjonen om adopterte fra Bangladesh som er arkivert i norske arkiver, er svært begrenset, og utvalget anser muligheten til å identifisere biologisk opphav basert på denne informasjonen som liten.

Som det går frem ovenfor, finnes det imidlertid også dokumentsett / egne mapper i Bangladesh for de aller fleste adopsjonssakene.⁷² Utvalget har vært i kontakt med en adoptert som har vært sentral i innhenting av slike mapper. Ifølge ved-

⁷⁰ Brev fra AF til fylkesmannens kontorer, u.d. Utvalget har bare sett første side av dette brevet. Landkontakt 3 bekreftet i intervju med utvalget at hun hadde skrevet brevet.

⁷¹ Utvalget har fått tilsendt videoer (med skriftlig oversettelse) av den opprinnelige moren som forteller denne historien.

⁷² Dette skal gjelde 107 adopsjoner til Norge.

kommende er det en utfordring at de lokalt ansatte ved det offentlige arkivet i Bangladesh ikke har kapasitet til fortløpende å dele informasjon med organisasjoner eller offentlige myndigheter i andre land. Til nå har vedkommende derfor selv personlig måttet møte opp og kopiere mappene til 26 norskadopterte som har gitt fullmakt til dette.

Utvalget anser det som svært sårbart at de adoptertes muligheter til å hente ut sin egen adopsjonsmappe i Bangladesh avhenger av en privatperson. Ut fra sin kontakt med de lokalt ansatte ved arkivet antar vedkommende at det vil være mulig å få overført adopsjonsmappene i sin helhet til Norge. Utvalget anbefaler at Bufdir undersøker muligheten for en slik overføring, da det vil gjøre det vesentlig lettere for de adopterte dette gjelder, å få innsyn i viktig informasjonen om seg selv.

I tillegg til utfyllende informasjon om bakgrunnen for adopsjonen inneholder flere av disse mappene opplysninger som vil gjøre det mulig å identifisere opprinnelige foreldre. Ifølge de lokalt ansatte ved arkivet i Bangladesh vil det i rundt halvparten av de 26 uthentede sakene være lett å spore opp den adoptertes biologiske familie. Utvalget er også kjent med at flere har lyktes med dette etter å ha fått innsyn i mappen.

Formidlingsarbeidet i den aktuelle perioden ble i praksis utført av enkeltpersoner, og etter det utvalget forstår, har noen av disse fremdeles oversikter/opplysninger som kan knyttes til enkeltsaker. Utvalget anbefaler at Bufdir undersøker disse forholdene nærmere og sikrer at all relevant informasjon som angår enkeltpersoner, blir innhentet og lagt i de offentlige arkivene.

9.8 Utvalgets vurderinger av samarbeidet med Bangladesh

Det ble formidlet adopsjoner fra Bangladesh til Norge i perioden 1973–1981. I denne perioden var landet preget av ettervirkninger av krig, et høyt nivå av kriminalitet og korrupsjon, stor politisk uro og hyppige utskiftninger i den politiske ledelsen. I tillegg ble landet rammet av naturkatastrofer, og en vesentlig del av befolkningen levde i ekstrem fattigdom. Det var stor nød i Bangladesh i denne perioden, og behovet for alternativ omsorg for barn var stort. Utenlandsadopsjon var et forholdsvis nytt fenomen, og både nasjonalt og internasjonalt bar feltet preg av å være en ad hoc-løsning på et sosialt og humanitært problem heller enn å være et resultat av inngående prinsipielle diskusjoner. Vilklarene for å gjennomføre adop-

sjon og regelverket for økonomiske disposisjoner i adopsjonsarbeidet var forholdsvis lite utviklet både i Norge og internasjonalt.

Selv om reglene knyttet til internasjonal adopsjon ikke i samme grad som i dag var formalisert i konvensjoner, hadde Stortinget i 1977 gitt enstemmig tilslutning til flere grunnleggende prinsipper. Utvalget kan ikke se at norske myndigheter gjorde noen konkrete vurderinger av i hvilken grad disse prinsippene kunne ivaretas ved adopsjoner fra Bangladesh, eller av hvilke risikoer som eksisterte med hensyn til den krevende situasjonen i landet, før de ga forhåndssamtykke til adoptivsøkere (fra rundt 1973) og deretter ga Adopsjonsforum formidlingstillatelse i 1978.⁷³ Dette mener utvalget er kritikkverdig.

Adopsjonen av barn fra Bangladesh ble gjennomført i Norge og var dermed underlagt vilklarene i den norske adopsjonsloven av 1917. Adopsjonsbevillingen ble imidlertid gitt utelukkende basert på barnets pass og en vergeoppnevneelse fra Bangladesh. Norske myndigheter hadde utover dette ingen opplysninger om barnets bakgrunn eller den konkrete frigivelsesprosessen, og de hadde dermed ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt vilklarene i adopsjonsloven og andre prinsipper for internasjonal adopsjon var oppfylt i den enkelte sak. Blant annet hadde myndighetene ikke grunnlag for å vurdere om subsidiaritetsprinsippet var overholdt, om eventuelle opprinnelige foreldre hadde samtykket eller hvorvidt adopsjon ville være til gagn for barnet. Utvalget har ikke sett dokumentasjon som tyder på at norske adopsjonsmyndigheter vurderte muligheten for å innhente mer informasjon før vedtaket ble gjort, eller at de gjorde noen forsøk på dette. Utvalget mener det mangelfulle beslutningsgrunnlaget var kritikkverdig, særlig i perioden frem til 1978 da adopsjonene ble gjennomført som uavhengige adopsjoner.

Bangladesh er et land som i 1970-årene ble regnet som svært korrupt. Utvalget bemerker at det faktum at det fantes korrupsjon i noen deler av samfunnet, ikke nødvendigvis betyr at adopsjonssystemet var berørt (se punkt 4.2). Utvalget kan ikke se at norske myndigheter gjorde vurderinger av hvorvidt korrupsjon var et forhold som hadde betydning for forsvarligheten av adopsjonsarbeidet.

Utvalget har for øvrig ikke funnet opplysninger om eller beskrivelser av pengeoverføringer

⁷³ Godkjenning av enkeltsaker (forhåndssamtykke og adopsjonsbevilling) lå under JD, mens formidlingstillatelsen lå under SD.

som tyder på at det har blitt betalt bestikklser i forbindelse med adopsjonene til Norge. Landkontakt 3 oppga til utvalget at hun bare ved én anledning, mot slutten av adopsjonsperioden, opplevde at en myndighetsperson ba om en irregulær kompensasjon for å behandle dokumentene til Adopsjonsforums søkere. Utenlandskontakt 4 var da helt klar på at dette ikke var aktuelt. Utenlandskontakt 4 hadde forklart for landkontakt 3 at dersom man ga litt én gang, ville de bare kreve mer neste gang. I den omtalte situasjonen fortalte landkontakt 3 til utvalget at hun måtte reise uten barna.

Adopsjonsgebyret på 2000 BDT (600–700 kroner) var regulert i offentlige retningslinjer og skulle blant annet finansiere driften av ICCAP. Utover dette skulle de rundt 6000 kronene som adoptivsøkerne (per 1977) betalte, dekke både kost og losji for barna, medisinske utgifter, hjemreise med eskorte og administrative kostnader i Bangladesh.⁷⁴ Utvalget har ikke sett fullstendige regnskaper for enkeltadopsjoner eller totalregnskapet («felleskassen») for Bangladesh, og i ettertid er det uansett vanskelig å etterprøve kostnadsfordelingen. 6000 norske kroner var et betydelig beløp i slutten av 1970-årene, men utvalget har ikke funnet indikasjoner på at midlene gikk til annet enn dekning av reelle og legitime utgifter. Basert på generell kjennskap til byråkratiske prosesser i land med høy grad av korrupsjon, kan det likevel være en risiko for at det kan ha blitt krevd «gebyrer» som ikke var offentlig regulert. Totalkostnaden for de norske søkerne anses imidlertid ikke som så stor at eventuelle disponible midler kan ha utgjort vesentlige beløp. Det bemerkes også i den sammenheng at kostnaden for norske søkere rundt 1976 var betydelig lavere enn for eksempel i Danmark, hvor adoptivsøkerne måtte betale 9500 danske kroner til Terres des Hommes per adopsjon.⁷⁵

Adopsjonsforums utenlandskontakt mellom 1976 og 1981 flyttet etter hvert regelmessig de tildelede barna hjem til seg selv, slik at disse ble ivare tatt av hennes familie. Utvalget mener det lå en potensiell risiko i at hun på denne måten hadde en

dobbeltrolle og mottok økonomisk kompensasjon basert på hvor mange barn som ble tildelt norske søkere. Slike økonomiske insentiver er egnet til å skape risiko for at barnets beste ikke er det styrkende hensynet i adopsjonsprosessen. Basert på informasjonen om hvordan dette fungerte i praksis, finner utvalget likevel ikke grunn til å tro at ordningen i dette tilfellet ga økonomisk utbytte av betydning. Utvalget legger til grunn at hovedformålet var å sikre barna bedre omsorg og oppfølging enn det som ble gitt på barnehjemmene. Opplysninger som går frem i Adopsjonsforums rapporter, tyder også på at det var et grep som fikk positive følger for barnas helse og velferd. Utvalget har ikke funnet opplysninger som tyder på at utenlandskontakten og hennes familie hadde noe vesentlig økonomisk utbytte av adopsjonsvirksomheten, eller at fosterhjemsordningen ble misbrukt for personlig vinning.

I den nederlandske rapporten går det frem at en britisk lege i 1977 varslet om en illegal adopsjonsvirksomhet, som blant annet involverte direktøren i Social Welfare. Denne direktøren signerte blant annet vergemålsoverføringen i samtlige adopsjonssaker i perioden han var oppnevnt, også for barna som ble adoptert til Norge. Varslingssaken var imidlertid konkret knyttet til barn fra en flyktningleir som ble adoptert gjennom organisasjonen Terre des Hommes. Utvalget finner det som vist lite trolig at barn som ble adoptert til Norge, hadde direkte tilknytning til dette sakskomplekset. Utvalget har derfor ikke prioritert noen selvstendig utredning av disse forholdene, men viser til det som går frem i den danske og den nederlandske rapporten. Utvalget mener at varslingssaken i alle tilfeller underbygger det generelle inntrykket av et usikkert adopsjonssystem med få kontrollmekanismer.

Både den opprinnelige frigivelsen av barn til adopsjon, godkjenningen av adoptivsøkere og overføringen av vergemålet for barnet var i Bangladesh lagt til en sentralisert institusjon som var opprettet med det formål å formidle internasjonale adopsjoner. Sammenlignet med forhold i andre opprinnelsesland i 1970-årene (f.eks. Vietnam og Indonesia), finner utvalget at adopsjonsprosessen i Bangladesh fremstår forholdsvis ryddig. Myndighetene var direkte involvert i den enkelte adopsjonen, og hadde anledning til å føre en viss kontroll. Adopsjonsmappene som er bevart i arkivene i Bangladesh indikerer også en relativt godt dokumentert prosess i de fleste tilfeller. At det finnes opplysninger som gjør at opprinnelig familie formodentlig lett kan identifiseres i halvparten av (de 26 hittil uthentede) saksmapper

⁷⁴ Landkontakt 4 opplyste til utvalget at de besluttet at det ikke var forsvarlig at én eskorte hadde ansvar for mer enn ett-to barn på reisen, som også innebar ventetid i Moskva. Det betyr at ett-to foreldrepar måtte dekke reisen tur-retur for eskorten i tillegg til barnets billett. Landkontakt 3 opplyste til utvalget at de konsekvent benyttet rimeligste reisemåte, og at de i noen tilfeller fikk sendt barna med nordmenn som uansett skulle reise til Norge, slik at eskorteutgiften ble lavere.

⁷⁵ *Ankestyrelsen. (2022). Bangladesh. Notat om adoptionsfortil Danmark 1975–82, s. 8.*

pene i Bangladesh, fremstår i den sammenheng som positivt.⁷⁶

Systemet hadde likevel noen klare svakheter. Manglende register over befolkningen, herunder fødsler, hindret for eksempel effektiv kontroll av identiteten til barna og personene som overlot dem til myndighetene eller private barnehjem. Utvalget forstår det videre slik at mødrene i liten grad ble tilbudt noen form for hjelp eller veiledning i forbindelse med beslutningen om å oppgi barnet, og at de i noen tilfeller ikke forsto hva dette innebar. Enkelte av tiltakene som ble gjort for å sikre prosessen – som annonsering i aviser – fremstår også å ha vært en formalitet med begrenset funksjon, fordi foreldre og andre pårørende høyst sannsynlig verken kunne lese eller kjøpte aviser. Gjennomgangen av enkeltsaker viser også at flere barn ble adoptert basert på dokumenter som inneholdt uriktig informasjon om alder og/eller identitet.

Adopsjonsformidlingen fra Bangladesh startet på et tidspunkt da retningslinjer og praksis for slik virksomhet var forholdsvis lite utviklet både nasjonalt og internasjonalt. Samtidig var Bangladesh på dette tidspunktet preget av store humanitære utfordringer, og adopsjoner ble brukt som en måte å ivareta barn som hadde behov for omsorg, på. Utvalget mener dette er forhold som må tas i betraktning når det gjelder graden av kritikk som rettes mot de ansvarlige aktørene. Utvalget mener likevel at norske myndigheter burde gjort mer inngående undersøkelser og stilt strengere krav til adopsjonsvirksomheten. Det pekes særlig på at norske myndigheter fattet adopsjonsbeslutninger på et svært tynt grunnlag, og at de var kjent med at dokumentasjonen som fulgte barna, i flere tilfeller ikke var korrekt.

9.9 Oppsummering

Utvalgets mandat er å granske adopsjoner på systemnivå, blant annet ved å vurdere hvordan nor-

ske myndigheter har ført kontroll og tilsyn, hvordan behandlingen av enkeltsaker har vært innrettet, samt hvordan varsler om forhold som krevde oppfølging har blitt håndtert og hvilke vurderinger og tiltak som har blitt gjort.

I det følgende oppsummerer utvalget sentrale feil, mangler og risikofaktorer som er avdekket i adopsjonssamarbeidet med Bangladesh, både hos bangladeshiske og norske aktører.

- Situasjonen i Bangladesh var av flere grunner uoversiktlig, og systemet der var ikke egnet til å sikre effektiv kontroll av identiteten til barna og personene som overlot disse til myndighetene eller private barnehjem.
- Opprinnelige mødre fikk i liten grad hjelp eller veiledning i forbindelse med beslutningen om å overlate barnet til et barnehjem, og de har ikke alltid forstått at signeringen av vergemåls-overføringen til barnehjemmet kunne føre til at barnet ble adoptert utenlands.
- Adopsjonene ble gjennomført i Norge, basert på vergemålsoverføringen fra barnehjemmet til adoptivforeldrene og barnets bangladeshiske pass. Norske myndigheter hadde ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om vilkårene i adopsjonsloven og andre prinsipper for internasjonal adopsjon var oppfylt i den enkelte sak.
- Norske myndigheter har vært klar over og aksepterte risikoen for uriktige opplysninger om barnas bakgrunn og identitet i frigivelsesdokumentene som lå til grunn for adopsjonsbeslutningen.
- Adopsjonene fra Bangladesh ble gjennomført i en periode da retningslinjene og prinsippene for utenlandsadopsjon var forholdsvis lite utviklet. Dette er forhold som må tas i betraktning når det kommer til graden av kritikk som rettes mot de ansvarlige aktørene. Utvalget mener likevel at norske myndigheter kunne og burde gjort mer inngående undersøkelser av forsvarlighet av adopsjonen, og stilt strengere krav til virksomheten.

⁷⁶ Se punkt 9.7.

Kapittel 10

Brasil

10.1 Innledning

Det er formidlet totalt 473 adopsjoner fra Brasil til Norge i perioden (1972)1990–2013. Adopsjoner har blitt formidlet gjennom InorAdopt, Adopsjonsforum og Verdens Barn. Dette utgjør 2,3 prosent av alle utenlandsadopsjonene til Norge som er formidlet gjennom en organisasjon. Adopsjonene fordeles seg slik på formidlerne:

- InorAdopt (1990–2013): 439 adopsjoner
- Adopsjonsforum (1972 + 1992–2002): 28 adopsjoner¹
- Verdens Barn (1996–2000): 6 adopsjoner

InorAdopt står for formidlingen av 92 prosent av adopsjonene fra Brasil. I det følgende har utvalget derfor valgt primært å fokusere på deres for-

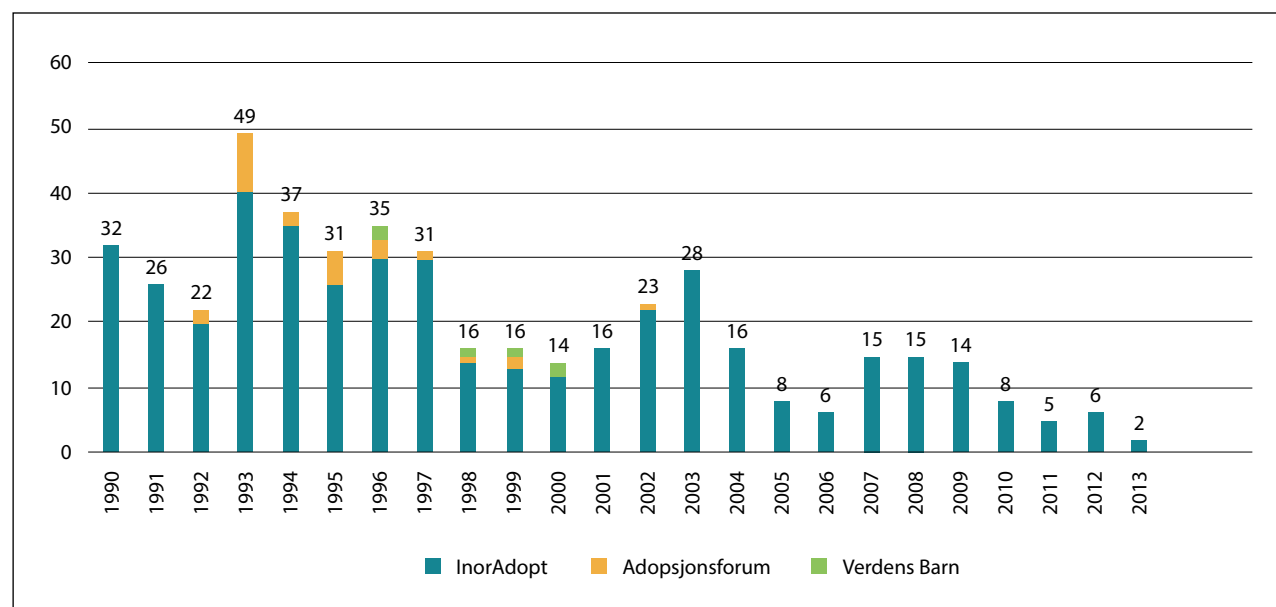
midlingsvirksomhet. Arkivmateriale fra samtlige organisasjoner er imidlertid gjennomgått, og utvalget benytter blant annet beskrivelser av adopsjonssystemer og regelverk fra Adopsjonsforum og Verdens Barn for å supplere materialet som er innhentet fra InorAdopt og norske myndigheter. På grunn av kildesituasjonen (se punkt 10.5.2) er det særlig oppstarten av arbeidet og den tidlige adopsjonsvirksomheten utvalget har vurdert.

I tillegg til adopsjoner gjennom formidler er utvalget kjent med at det har forekommet noen uavhengige adopsjoner, men har ikke noen komplett oversikt over dette.²

Norske adopsjonsmyndigheter var på tilsynsreiser i Brasil i 1991, 1994, 1999 og 2009. I tillegg har representanter fra norske adopsjonsmyndigheter ved flere anledninger deltatt på konferanser i Brasil.

¹ Det ble gjennomført to adopsjoner i 1972 av et par med koblinger til Adopsjonsforum. Disse regnes formelt som uavhengige (se punkt 6.2.2 og 7.5), men er tatt med i Adopsjonsforums interne statistikk over adopsjoner de har bistått ved.

² Se punkt 3.5.



Figur 10.1 Adopsjoner formidlet fra Brasil til Norge 1990–2013

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs og formidlernes statistikker (se punkt 3.5)

10.2 Generell informasjon og historikk³

Brasil er det største landet på det søramerikanske kontinentet og det femte største på verdensbasis. I 2024 passerte befolkningstallet 212 millioner, hvorav rundt halvparten er av europeisk herkomst, mens resten primært er av afrikansk og/eller blandet herkomst. Brasil har også en mindre urbefolkning som utgjør under 0,5 prosent av innbyggertallet. Kristendom er den dominerende religionen, og 65 prosent regnes som katolikker og 22 prosent som protestanter. Det offisielle språket er portugisisk.

Brasil er en føderal republikk som består av 27 delstater, inkludert det føderale distriktet som omfatter hovedstaden Brasilia. Landet var et militærdiktatur frem til 1985. Da ble militærdiktaturet styrtet, og landet fikk et demokratisk styresett. Bakgrunnen for de politiske omveltningene var blant annet store økonomiske problemer, høy utenlandsgjeld, økende forskjeller mellom fattige og rike og hyperinflasjon. I 1994 fikk man bedre kontroll over inflasjonen, og de siste tiårene har landet hatt en kraftig økonomisk vekst. Brasil er en stor råvareeksportør og regnes som den niende største økonomien i verden (2019). Det er imidlertid fremdeles store økonomiske forskjeller internt i landet, til tross for utjevningstiltak i 2000-årene. I 1990 levde 24 prosent av befolkningen i ekstrem fattigdom, i 2021 hadde tallet sunket til 6,1 prosent.⁴

Brasil har i perioder hatt høy grad av korrupsjon. Transparency International ga i 1995 landet en score på 2,7 på en skala fra 0 til 10, hvor 0 er svært korrupt, mens 10 er ikke-korrupt. Norge hadde til sammenligning en score på 8,6 samme år.⁵ I 2012 var forholdene noe bedret, og Brasil fikk en score på 43 poeng på en skala fra 0 til 100.⁶

Brasils nåværende grunnlov ble vedtatt i 1988, og den regulerer blant annet rettssystemet. Den dømmende makten har økonomisk og administrativ autonomi og består av føderale og delstatlige domstoler samt noen særdomstoler. Det føderale systemet omfatter en konstitusjonell domstol, en høyesterett og fem regionale domstoler. Delstatene har etter grunnloven selv ansvar for å organisere sine interne rettssystemer, men følger også

for det meste en hierarkisk struktur med lokale underretter og delstatlige overretter samt visse særdomstoler. Egne barnedomstoler har fattet avgjørelser blant annet i barneverns- og adopsjonssaker, men det har vært mulig å anke avgjørelsene (se nedenfor). For øvrig har brasilianske dommere en mer aktiv inkvisitorisk rolle enn det som er vanlig i norske domstoler.⁷ I en FN-rapport fra 2005 nevnes flere utfordringer knyttet til domstolene, blant annet lav tillit som følge av korrupsjonssaker, diskriminering av visse grupper, lav kvinneandel, generelle ressurs- og kapasitetsproblemer og forekomst av vold og trusler mot dommere og andre rettslige aktører.⁸

Norge har hatt diplomatiske forbindelser med Brasil siden 1905, og i 1911 ble den første norske representasjonen i Rio de Janeiro etablert.⁹ Ambassaden ble flyttet til Brasilia i 1972. I tillegg til ambassaden har Norge etablert konsulater i noen delstater.

10.3 Regelverk og adopsjonsprosedyre

Utvalget har hatt begrensede muligheter til å foreta en selvstendig utredning av andre lands historiske regelverk og praksis (se punkt 3.3). Den følgende beskrivelsen av regelverk og adopsjonsprosessen i Brasil bygger på fremstillinger i andre lands granskingsrapporter, dokumenter fra norske myndigheter og dokumenter innhentet fra InorAdopt, Adopsjonsforum og Verdens Barn.

Selv om loven som regulerer adopsjon, har vært lik for hele landet, har retningslinjer og praksis variert noe mellom de ulike delstatene. I tillegg har de lokale barnedomstolene også arbeidet etter noe ulike retningslinjer. Utvalget utreder ikke detaljene i dette, men trekker frem noen relevante særordninger for aktuelle delstater/domstoler underveis i kapittelet. Det bemerkes ellers at over 80 prosent av de totalt 439 adopsjonene som InorAdopt har formidlet fra Brasil, ble gjennomført i delstaten São Paulo, som derfor vil bli særlig vektlagt.¹⁰

I den nederlandske granskingsrapporten fra 2021 beskrives rettstilstanden frem til 1990 som uoversiktlig, og formidlere meldte i denne perioden at «[t]he changing requirements, rules and

³ Basert på Store Norske leksikon, <https://snl.no/Brasil> (lesedato 12. mars 2026).

⁴ FN. Ekstrem fattigdom, <https://fn.no/Statistikk/ekstrem-fattigdom?country=41694>.

⁵ Transparency International, <https://www.transparency.org/en/cpi/1995>.

⁶ Transparency International, <https://www.transparency.org/en/countries/brazil>

⁷ Se for eksempel Ribeiro, L., Diniz, A.M.A. & Lages, L.B. (2022). Decision-Making in an Inquisitorial System: Lessons from Brazil. *Law & Society Review*, 56(1), 101–121.

⁸ FN (2005). *Civil and political rights, including the questions of independence of justice, impunity*.

⁹ Halvorsen, A. (2011). Brasils utfordringer – norske muligheter. *Internasjonal Politikk*, 69(2), 272–281.

procedures of the Brazilian authorities make it very difficult to provide precise information about the state of affairs regarding adoption in Brazil».¹¹

Frem til 1979 var det bare nasjonale adopsjoner som ble regulert i brasiliansk lov. Utenlandsadopsjoner ble gjennomført privat, uten overoppsyn fra myndighetene. Ved en ny barnelov i 1979 ble det imidlertid innført retningslinjer også for utenlandsadopsjon. Loven oppstilte et skille mellom svake og sterke adopsjoner.¹² Når det gjaldt svake adopsjoner var det tilstrekkelig med en notarialbekreftelse, mens sterke adopsjoner måtte behandles i barnedomstolene (Juizado de Menores) og krevde mer dokumentasjon.¹³ Det var bare barn som formelt var erklært forlatt av barnedomstolen som kunne adopteres til utlendinger.¹⁴ Den eldre lovgivningen ble imidlertid ikke opphevet ved 1979-loven, og mange advokater fortsatte å tilby private adopsjoner til utlendinger uten å involvere domstolene, mot gebyrer som kunne ligge på 10 000 USD per barn.¹⁵ I tillegg til disse adopsjonene ble en rekke familieforhold i 1970- og 80-årene etablert ulovlig ved at utenlandske par registrerte brasilianske barn som sine egenfødte.¹⁶

I 1990 sluttet Brasil seg til barnekonvensjonen og inkorporerte denne i nasjonal rett. Utenlandsadopsjoner ble da i større grad lovregulert, gjennom lov nr. 8069 fra 13. juli 1990 (Statute of the Child and Adolescent) artikkel 39 til artikkel 51. Loven trådte i kraft fra oktober dette året. Med denne loven ble også tidligere regelverk opphevet, og private adopsjoner ble ulovlige. De fleste adopsjonene til Norge (94 prosent) ble formidlet etter denne lovendringen.¹⁷

Sentralt i loven av 1990 var blant annet at alle adopsjoner til utlandet skulle være sterke, som vil si at båndene til barnas opprinnelige familie ble endelig brutt (artikkel 41). Adopsjonsbeslutningen skulle fattes av en domstol, og det skulle utstedes en ny fødselsattest hvor adoptivforeldrene sto oppført som barnets foreldre (artikkel 47). I tillegg ble det innført krav om en samværsperiode i Brasil på minst 15 døgn for barn under to år og 30 døgn for eldre barn før adopsjonen kunne fullføres (artikkel 46).

I en rapport knyttet til Statens adopsjonskontors reise til São Paulo i 1991 står det at de statlige organene med ansvar for de politiske føringene for landets barnevern (Centro Brasileiro da Infância e da Adolescência, CBIA) samt organisasjonen for de statlige barnehjemmene (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor, FEBEM) bar preg av stadige politiske utskiftninger.¹⁸ Det reelle barnevernet var derfor de lokale barnedomstolene.¹⁹ Disse domstolene var sentrale i hele formidlingsperioden.²⁰ São Paulo, da med rundt 20 millioner innbyggere, var i 1991 delt inn i elleve barnevernsdistrikt. Barnedomstolen i hvert av disse distriktene ble ledet av en barnedommer, som hadde det overordnede ansvaret for barnevernssakene. I de største distriktene var det flere dommere med egne porteføljer. Ved hver av domstolene var det også oppnevnt en representant for påtalemyndigheten,²¹ en procurador eller corrador. Påtalemyndigheten skulle representere og ivareta barnets interesser. Representantene sam-

¹⁰ Jf. gjennomgangen av formidlingssøknader (1990–2000) og InorAdopt's interne oversikter over ankomne barn (1998–2013). For øvrig har InorAdopt formidlet barn fra delstatene Rio de Janeiro (ca. 2 prosent), Curitiba (> 1 prosent), Parana (> 1 prosent), Pernambuco (ca. 13 prosent) og Rio Grande do Norte (> 1 prosent).

¹¹ *Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie* (2021), punkt 5.2. Sitat er hentet fra den uoffisielle engelske oversettelsen.

¹² Forskjellen på svake og sterke adopsjoner dreier seg om omfanget av rettslige virkninger (se punkt 6.3). Utvalget har ikke utredet hvilke rettsvirkninger en svak adopsjon hadde etter brasiliansk rett.

¹³ Som det går frem i punkt 10.6.2, krevde imidlertid noen domstoler, bl.a. i São Paulo, at barna var hos foreldrene som fosterbarn i ett år før selve adopsjonen kunne gjennomføres.

¹⁴ *Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie* (2021), punkt 5.2. Se også Fonseca, C. (2002). *An Unexpected Reversal: Charting the Course of International Adoption in Brazil. Adoption & Fostering*, 26(3), 28–39 (s. 32).

¹⁵ Summen på 10 000 USD blir nevnt både i den nederlandske rapporten, «Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie» (2021), punkt 5.2 og av den norske ambassaden i Brasilia, dvs. i brev fra ambassaden til UD 24. november 1988. I begge disse kildene nevnes også forekomsten av illegale praksiser og kjøp og salg av barn i forbindelse med dette beløpet.

¹⁶ At dette var utbredt praksis, går blant annet frem i den sveitsiske og nederlandske granskingsrapporten, *Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie* (2021) (se punkt 10.4). Den norske ambassaden i Brasilia bekreftet overfor UD at en slik registrering ville være en «høyst ulovlig handling», jf. brev fra ambassaden i Brasilia til UD 18. april 1982.

¹⁷ Frem til september 1990 hadde InorAdopt gjennomført 26 såkalte prøvesaker.

¹⁸ Informasjonen i de følgende avsnittene er hentet fra SAK, Rapport fra reise til Brasil 28. september – 4. oktober 1991.

¹⁹ Som det går frem nedenfor, var ikke dette domstoler i norsk forstand, men et mer sammensatt barnevernsorgan. Verdens Barn omtaler noen ganger disse barnedomstolene som «Lokale CEJA» (altså adopsjonskomiteer), mens man i Adopsjonsforums reiserapporter oppgir at navnet som brukes om disse, er «Forum».

²⁰ Se f.eks. også Bufdirs Rapport fra tilsynsreise i Brasil, Peru og Chile 2009.

²¹ Oversettelsen påtalemyndighet er hentet fra SAKs Rapport fra reise til Brasil 28. september – 4. oktober 1991.

arbeidet med dommerne om å forberede barnevernssaker, men kunne også anke avgjørelsene fra barnedomstolen inn for en høyere instans.

I rapporten står det at alle barn som ble plassert på barnehjem av foreldre, politi eller domstolene, ble registrert ved sin lokale barnedomstol. I det største distriktet i São Paulo var det anslagsvis 10 000–12 000 nye saker per år, fordelt på fire dommere.

Barnedomstolen var ikke en ordinær domstol, men et sammensatt barnevernsorgan. I reiserapporten fra 1991 står det at en sosialavdeling i domstolen (sosialarbeidere og psykologer) fulgte opp barnevernssakene og hadde som sin primære oppgave å hjelpe vanskeligstilte familier, blant annet med tanke på tilbakeføring av barn. Barnedommeren og sosialavdelingen hadde videre et tett samarbeid i adopsjonssaker.

Fra rundt 1990 ble det på delstatsnivå gjort administrative endringer som førte til en viss sentralisering av adopsjonsarbeidet. I 1987 ble den første delstatlige adopsjonskomiteen CEJA (Comissões Estaduais Judiciais de Adoção) opprettet i delstaten Paraná. I løpet av 1990-årene innførte de fleste andre delstater et slikt (eller lignende) organ.²² Disse organene overtok det overordnede ansvaret for adopsjon, men organiserte seg ulikt. Etter et nasjonalt CEJA-møte i 1998 skrev en representant fra Verdens Barn følgende:

Under presentasjonen viste det seg at det var store ulikheter mellom hvordan de ulike CEJA jobber i praksis. Bla. forskjell på om CEJA i utenlandsadopsjonssaker godtar privatpersoner eller bare organisasjoner. Alle CEJA følger en prioriteringsliste etter søknadens ankomst til sekretariatet. (Land som Italia og Frankrike adopterer eldre barn (over 5 år) og barn med handikap. Derfor har de langt de fleste adopsjonene.)

Cejaene presenterte også noe ulike administrative prosedyrer. Noen lot organisasjon/person selv reise ut og lokalisere barn. Andre jobbet kun sentralt og hadde lokale CEJA som meldte inn til dem om adopterbare barn. St. Catarina og Parana hvor vi jobber har et sentralt prinsipp, hvor de får melding om barn fra lokale CEJA. De godtar kun organisasjoner i utenlandsadopsjoner. Også antall medlemmer av CEJA varierer noe fra delstat til delstat.²³

I São Paulo ble CEJA opprettet i 1992. Den største praktiske forskjellen fra tidligere var ifølge InorAdopt at adoptivsøkere nå måtte godkjennes og registreres av den delstatlige adopsjonskomiteen før de kunne tildeles barn. Frigivelsen av barn, matchingen og selve adopsjonsbeslutningen ble imidlertid stort sett fremdeles gjort av de lokale barnedomstolene. I 2000 beskriver InorAdopt prosessen slik:²⁴

Når et barn er frigitt for adopsjon sender den lokale barnedomstol v/ dommeren beskjed til CEJA(I) om dette. CEJA(I) indikerer hvilke godkjente søkerpar som de finner passende for det konkrete barnet. Barnet blir alltid først forsøkt plassert i brasilianske familier før utenlandske søkere blir aktuelle. Den avgjørende beslutningen om hvilken familie som blir tildelt barnet ligger hos den lokale dommeren som vil rådføre seg med det tekniske personale (sosialarbeider og psykolog) dog uten å være bundet av dette. På dette tidspunkt blir foreningens representant kontaktet av dommeren.²⁵

Brasil ratifiserte Haagkonvensjonen om internasjonal adopsjon i mars 1999. Norske adopsjonsmyndigheter (Statens ungdoms- og adopsjonskontor) var på tilsynsreise samme vår. Den viktigste praktiske konsekvensen av ratifiseringen som nevnes i deres reiserapport, er at de utenlandske adopsjonsformidlerne nå måtte godkjennes av landets sentralmyndighet (Autoridade Central Administrativa Federal, Secretaria Especial dos Humanos). Tidligere hadde denne godkjenningen vært lagt til delstatene. Delstatene – som langt på vei hadde vært selvstyrte på adopsjonsfeltet – skulle også i større grad kontrolleres og samordnes.²⁶

Den brasilianske adopsjonsloven ble revidert 3. august 2009.²⁷ Endringen som hadde størst praktisk betydning for utenlandsadopsjoner, var at et barn skulle oppholde seg maksimalt i to år på institusjon før det skulle fattes en beslutning om hvorvidt barnet kunne adopteres, eventuelt tilbakeføres til foreldrene. Dette førte til en raskere frigivelsesprosess og potensielt til at flere yngre barn ble tilgjengelig for adopsjon. Barn som var plassert i et program for familie- eller institusjonsplassering, skulle få situasjonen sin vurdert av den lokale dom-

²² VB. Søknad 1999. I noen beskrivelser oppgis forkortelsen som CEJA(I). I står da for «International».

²³ VB. Oppsummering etter reisen i Brasil april 1999.

²⁴ Organiseringen varierte imidlertid noe mellom statene, og i delstaten Curitiba var det CEJA som foretok selve tildelingen, jf. IA Rapport fra reise 10.–21. april 1993.

²⁵ IA. Søknad om formidlingstillatelse 2000.

²⁶ Dette går også frem i Bufdirs Tilsynsrapport 2009.

²⁷ Ved lov nr. 12,010.

stolen minst én gang hver sjette måned. Det var bare i tilfeller hvor det var «beviselig i barnets eller ungdommens beste interesse, tilbørlig begrunnet av rettsmyndigheten», at barnet skulle bli boende lenger på barnehjem». ²⁸ Det ble også forbudt for adopsjonsformidlere å være i direkte kontakt med personer som var ansvarlige for «institusjonelle mottaksprogrammer for barn eller familier» uten autorisasjon fra rettsmyndighetene. ²⁹

Fra brasiliansk side har det ikke vært noen utgifter knyttet til selve adopsjonen, og verken barnehjemmene eller domstolene har krevd særskilte gebyrer. Fra oppstarten i 1989 ble Inor-Adopt pålagt av dommerne å signere en erklæring i hver enkelt sak om at de ikke skulle benytte seg av advokat. ³⁰ Dette var fordi advokater på dette tidspunktet kunne reise barnevernssaker på egen hånd, og man fryktet at en form for godtgjørelse til de opprinnelige foreldrene kunne inngå i advokathonoraret. ³¹

10.4 Gransking i andre land og andre kjente forhold

Adopsjoner fra Brasil har blitt gransket av Nederland, og er omhandlet i den sveitsiske arkivstudien. I det følgende vil funnene i disse rapportene bli oppsummert. Det bemerkes at mange av de irregulære forholdene det her pekes på, fant sted i 1970- og 1980-årene, altså før det ble startet formidlingsvirksomhet til Norge. Noen hendelser fra 1990-årene er likevel også nevnt i rapportene. I tillegg har utvalget funnet flere beskrivelser av at brasiliansk politi har etterforsket saker knyttet til internasjonal adopsjon.

Fra 1970-årene til 2008 ble det adoptert rundt 1400 barn fra Brasil til Nederland. De første offentlig registrerte adopsjonene ble gjennomført i 1973, men i granskingsrapporten går det frem at det også kom noen barn før dette. ³² Ned-

erlandske medier har siden tidlig i 1970-årene rapportert om mulige irregulære forhold ved adopsjonene fra Brasil, herunder handel med barn og «trafficking».

De avdekkede forholdene blir i rapporten illustrert ved tre sakskomplekser. Det første er en sak fra 1971 hvor et par som ønsket å adoptere, fikk registrert et brasiliansk barn som sitt eget ved hjelp av en brasiliansk myndighetsperson med nederlandske aner og en nederlandsk diplomat. ³³ Det andre sakskomplekset ble også utløst av et (kjent infertilt) ektepar som etter et opphold i Brasil i 1981 forsøkte å registrere et barn som sitt egenfødte. Saken utløste en større politietterforskning, som blant annet avdekket adoptivforeldre som betalte store donasjonsbeløp for å slippe adopsjonskøene, og 43 konkrete tilfeller av *concealment of status*. Gjennom etterforskningen ble flere personer mistenkt for å ha formidlet ulovlige adopsjoner, men påtalemyndigheten konkluderte med at det ikke var tilstrekkelig bevis til å ta ut tiltale mot noen enkeltpersoner. Sakene fikk heller ingen konsekvenser for de involverte adoptivforeldrene. ³⁴ Det tredje sakskomplekset strekker seg fra 1985 til 1994 og omhandler det som i denne perioden var utstrakte rykter i internasjonale medier om «trafficking» av barn, blant annet med sikte på utnyttelse til seksuelle formål og organhandel. I ett konkret tilfelle viste det seg imidlertid at en slik mistanke skyldtes en misforståelse, og en undersøkelse av det nederlandske justisdepartementet i 1994 viste at barna som var adoptert til Nederland, var ved god helse og vokste opp hos adoptivforeldrene sine. ³⁵

Konklusjonen i den nederlandske rapporten er blant annet som følger:

The intercountry adoption practice between Brazil and the Netherlands was characterised by large-scale, systematic abuses. There is concrete and documented evidence of document forgery, concealment of status, fraud and corruption. Child theft and trafficking also occurred. ³⁶

²⁸ Jf. § 19. AFs oversettelse.

²⁹ Jf. § 52 fjortende ledd. AFs oversettelse.

³⁰ Slik utvalget forstår praksisen, var det imidlertid opp til den enkelte dommer å avgjøre hvorvidt man ønsket eller tillot bruk av advokater eller ikke i adopsjonssaker. I andre stater enn São Paulo og i andre domstoler enn dem Inor-Adopt samarbeidet med, kan praksisen derfor ha vært annerledes.

³¹ Brev fra IA til SAK 26. april 1990. IA ble imidlertid pålagt å benytte advokat i fire adopsjoner fra Rio de Janeiro, og utvalget har funnet beskrivelser av at AF benyttet advokat. I IAs tilfelle har tidligere daglig leder opplyst at advokatene ikke var involvert i frigivelsen av barn, men representerte søkerne i retten.

³² Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021), punkt 5.1.

³³ Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021), punkt 5.3.1.

³⁴ Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021), punkt 5.3.2.

³⁵ Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021), punkt 5.2.3.

³⁶ Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021), punkt 5.5. Sitatet er hentet fra den uoffisielle engelsk oversettelsen.

I den sveitsiske rapporten utarbeidet av forskere fra ZHAW går det frem at man har funnet jevnlig medieoppslag om «adopsjonsskandaler» og «trafficking» fra Brasil fra slutten av 1970-årene til 1990-årene.³⁷ I en artikkel fra 1987 beskrives en advokat som i flere år plasserte barn ulovlig til adopsjon (også til Sveits) mot et beløp på 8000 USD per barn. Fra 1970- og 1980-årene beskrives det også flere saker hvor sveitsiske par skal ha «adoptert» ved å overta nyfødte barn og oppgi dem som egenfødte gjennom falske fødselsregistreringer.

De sveitsiske myndighetsrepresentantene mente at det var opp til domstolen i Brasil å kontrollere lovligheten i adopsjonene, og selv om myndighetene/ambassaden gjennom mediene og korrespondanse hadde kunnskap om det som foregikk, grep de ikke inn på noen systematisk måte. En navngitt sveitsisk adopsjonsformidler ble omtalt i brasilianske etterforskningsrapporter, mistenkt for å ha vært involvert i handel med barn.

I tillegg til forholdene som er beskrevet i de overnevnte rapportene, har utvalget funnet omtale av flere nasjonale mediasaker, granskinger og etterforskninger i Brasil. Professor Claudia Fonseca beskriver blant annet dette i en artikkel fra 2002, hvor hun undersøker årsakene til nedgangen i utenlandsadopsjoner fra landet.³⁸ Her går det blant annet frem at brasilianske myndigheter iverksatte en parlamentarisk gransking i 1988 knyttet til handel med barn. I 1991 ble det videre iverksatt en omfattende politietterforskning mot dommere, advokater og offentlige tjenestemenn i delstaten Paraíba, noe som førte til at det ble tatt ut siktelse mot nærmere femti personer.³⁹ I 1998 ble det stor medieoppmærksomhet rundt en barne-dommer i Jundiaí i São Paulo, som skulle ha fradømt over to hundre mødre foreldreretten på det som ble påstått å være utilstrekkelig grunnlag, og som i samarbeid med en italiensk formidler medvirket til at barna ble adoptert til utlandet. Utvalget er ikke kjent med at det skal ha blitt adoptert barn til Norge gjennom den aktuelle domstolen.⁴⁰

I en reiserapport fra 1993 nevner Verdens Barn at «korrupsjonsskandalene i sammenheng med utenlandske adopsjoner» førte til at programmet på arbeidsreisen ble noe justert.⁴¹ Utvalget er

ikke kjent med hvilke konkrete saker det siktes til.

En adoptert som utvalget har intervjuet, videoreformidlet informasjon fra en brasiliansk advokat om at man i Brasil har begynt å bli oppmerksom på adopsjonssaker tilbake i tid hvor prosessen har gått svært raskt.

Utvalget har ikke funnet omtaler som tyder på at offentlige etterforskninger i Brasil har omfattet adopsjoner til Norge eller aktører som har vært sentrale for disse, og har ikke prioritert en nærmere utredning av disse sakskompleksene.⁴²

10.5 Oversikt over utvalgets landundersøkelser

10.5.1 Generelt om landundersøkelsen

Granskingsutvalgets undersøkelser av adopsjonsformidlingen fra Brasil har fulgt malen for landundersøkelser, som skissert i punkt 3.6.3. Generell landinformasjon fra ulike kilder er innhentet. Andre mottakerlands granskinger er gjennomgått, og et mediesøk og et begrenset litteratursøk opp mot adopsjoner fra landet er gjennomført. Formidlingstillatelser og søknader om formidling fra landet er gjennomgått samt dokumentasjon i tilknytning til disse. Det er gjort arkivsøk hos Bufdir, Barne- og familiedepartementet, Riksarkivet og Utenriksdepartementet. Utvalget har også gjennomgått de fysiske og digitale arkivene til InorAdopt og Adopsjonsforum og det fysiske arkivet til Verdens Barn.⁴³

På bakgrunn av antallet adopsjoner de tre organisasjonene har formidlet (se punkt 10.1) har utvalget prioritert en grundigere gjennomgang av

³⁷ Ramsauer, N., Bühler, R. & Girschik, K. (2023). *Hinweise auf illegale Adoptionen von Kindern aus zehn Herkunftsländern in der Schweiz, 1970er-bis 1990er-Jahre*. ZHAW.

³⁸ Fonseca, C. (2002). An Unexpected Reversal: Charting the Course of International Adoption in Brazil. *Adoption & Fostering*, 26(3), 28–39.

³⁹ InorAdopt søkte om tillatelse til å starte virksomhet i Paraíba i 1991.

⁴⁰ Denne saken ble også omtalt i norske medier, se bl.a. notis Aftenposten *Forsvunnet*, 27. juni 1999, s. 22. Selv om flertallet av brasilianske barn som ble adoptert til Norge, kom fra delstaten São Paulo, er utvalget ikke kjent med at det skal ha blitt adoptert barn fra Jundiaí. Tidligere daglig leder i InorAdopt oppga i intervju med utvalget at hun ikke kjente til denne domstolen.

⁴¹ VB. Reiserapport fra Brasil 1.–13. oktober 1993.

⁴² Utvalget presiserer at vi ikke hatt anledning til å utføre en uttømmende undersøkelse av interne brasilianske etterforskninger eller alle involverte aktører i norske saker. Utvalget har funnet medieomtale i norske og brasilianske aviser av et norsk par som ble arrestert i forbindelse med en adopsjon. De ble mistenkt for barnebortføring da de dukket opp på et hotell med et brasiliansk barn. Politiet som undersøkte saken, fant at adopsjonsdokumentene deres manglet et stempel, noe som førte til komplikasjoner. Ifølge medieomtalen ble saken imidlertid oppklart og beklaget av den ansvarlige dommeren, og den fikk ingen rettslige konsekvenser for det norske parets. Se bl.a. VG 21. april 1996.

⁴³ Verdens Barn har bare formidlet seks adopsjoner, den siste i år 2000.

InorAdopts arkiver enn de to andre formidlernes arkiver.

Utvalget har gjort en systematisk gjennomgang av 24 enkeltsaker fordelt på hele formidlingsperioden. Utvalget har gjennomført intervju med én adoptert, og formidlingen har vært tema i intervjuer med representanter for InorAdopt, Bufdir, Statens ungdoms- og adopsjonskontor og Barne- og familiedepartementet.

10.5.2 Særlige merknader knyttet til arkivsituasjonen

Utvalget finner grunn til å bemerke at InorAdopts arkiver fremstår forholdsvis fragmenterte og ufullstendige. Det vises blant annet til at utvalget bare har funnet rapporter fra en håndfull arbeidsreiser til Brasil, primært fra før 2000.⁴⁴ I de fysiske og digitale arkivene finnes det videre svært lite kommunikasjon mellom InorAdopt og ansatte/samarbeidspartnerne i Brasil.

Når det gjelder reiserapporter, har ansatte opplyst til utvalget at de ikke har hatt noen fast praksis med å skriftliggjøre denne typen informasjon. Fordi InorAdopt er og har vært en liten organisasjon (sammenlignet med de andre formidlerne), har informasjonsoverføringen heller basert seg på løpende dialog mellom kollegaene i sekretariatet, og man har primært orientert hverandre muntlig i etterkant av reiser. Detaljene i den daglige driften har videre vært sekretariatets ansvar, og man har derfor heller ikke ansett det som nødvendig å utforme skriftlige rapporter til fremleggelse for styret. Også her har informasjonen primært blitt formidlet gjennom muntlige orienteringer.⁴⁵ Ifølge tidligere daglig leder skal det ha eksistert noen flere referater og rapporter fra reisene enn dem som nå er bevart i InorAdopts fysiske og digitale arkiv.⁴⁶ Utvalget legger til grunn at InorAdopt verken har hatt faste rutiner for å skrive reiserapporter etter arbeidsreiser eller for å arkivere disse for ettertiden.

Når det gjelder generell kommunikasjon med utenlandskontakter og eventuelt andre samarbeidspartnere i Brasil, ser det heller ikke ut til at InorAdopt har hatt systemer eller rutiner for å arkivere dette. Utvalget antar at deler av denne kommunikasjonen vil kunne inneholde person-

opplysninger og derfor kan ha blitt regnet som et enkeltsaksdokument heller enn som et generelt samarbeidsdokument. Denne typen kommunikasjon er imidlertid heller ikke funnet på de gjennomgåtte enkeltsakene i Bufdirs arkiver.

Kildesituasjonen har konsekvenser ved at den avgrenser utvalgets mulighet til å granske landsamarbeidet. Utvalgets vurderinger og konklusjoner må i stor grad baseres på kommunikasjon funnet hos norske myndigheter, InorAdopts styrereferater og informasjon om mer generelle forhold knyttet til adopsjonsarbeidet i Brasil. Dette materialet er mest utfyllende tidlig i perioden, da det var mye kommunikasjon knyttet til oppstarten av arbeidet.

For Brasil er det også betydelige mangler i arkivmaterialet i adopsjonsmyndighetenes arkiver. Utvalget har ikke funnet noen rapport fra norske adopsjonsmyndigheters (Statens adopsjonskontor) tilsynsreise i 1994.⁴⁷ Videre mangler det en rekke dokumenter om saken som gjelder de første formidlingstillatelsene til InorAdopt, hos Barne- og familiedepartementet.⁴⁸

10.6 Adopsjoner til Norge

10.6.1 Innledning

Som nevnt har utvalget primært valgt å se på adopsjonsformidlingen gjennom InorAdopt. Når det gjelder de mer generelle trekkene ved adopsjonssystemet i Brasil, har imidlertid også materiale fra de andre formidlerne blitt benyttet for å belyse noen forhold. Utvalgets *vurderinger* vil imidlertid primært være knyttet til InorAdopts formidlingsarbeid og norske myndigheters kontroll og tilsyn med dette.

Som nevnt i punkt 10.5.2 er InorAdopts arkivmateriale imidlertid noe mangelfullt/ufullstendig, og utvalget har ikke funnet tilstrekkelig kildegrunnlag for å gi en helhetlig kronologisk fremstilling av adopsjonsformidlingen deres fra Brasil. Visse forhold anses likevel som så godt dokumentert at det er grunnlag for å gi en vurdering, og nedenfor gis en beskrivelse og vurdering av følgende:

⁴⁴ Det er også funnet én situasjonsrapport fra en reise 5.–13. juni 2012 om utfasing av arbeidet.

⁴⁵ Det går frem av styrepapirene at slike muntlige beretninger har blitt gitt, men innholdet blir i liten grad referert.

⁴⁶ Blant annet viste tidligere daglig leder til at man skrev referat etter møte med myndighetspersoner, men utvalget har heller ikke funnet dette fra 2000-årene.

⁴⁷ Det finnes et utkast til en rapport fra tilsynsreisen i Sør-Amerika i 1994, men i dette dokumentet er ikke besøket i Brasil beskrevet. Utvalget har ikke kunnet bringe på det rene på om det faktisk ble skrevet en fullstendig rapport, eller om dette utkastet aldri ble fullført.

⁴⁸ FFD overtok adopsjonsansvaret fra 1990. På saken hos FFD fra 1990 som omhandler InorAdopts formidlingstillatelse, ligger bare nr. 12, 14 og 16 av de journalførte dokumentene. De resterende dokumentene på saken anses å ha gått tapt.

- oppstarten av adopsjonsformidlingen til Brasil og norske myndigheters kunnskap og vurderinger i tiden frem til 1991 (punkt 10.6.2–10.6.3)
- klager på og kritikkverdige forhold ved Inor-Adopts virksomhet de første årene (punkt 10.6.4–1.6.50)
- det brasilianske systemet for tildeling av barn til adopsjon (punkt 10.6.6–10.6.7)

Utvalget bemerker at vi har begrensede muligheter til å undersøke de delene av adopsjonsprosessen som har foregått i Brasil. Utvalget har ikke mottatt henvendelser, funnet varsler til norske myndigheter eller sett medieomtale av konkrete adopsjoner fra Brasil til Norge der det hevdes å ha forekommet noe ulovlig i forbindelse med frigivelse av barn eller adopsjonsprosessen.

10.6.2 Oppstarten av adopsjonsformidlingen fra Brasil

10.6.2.1 Prosessen i forkant av den første formidlingstillatelsen i 1989

I forbindelse med sonderinger fra Adopsjonsforum tok Rådet for internasjonale adopsjoner allerede i 1978 kontakt med Utenriksdepartementet for å få bistand til å innhente opplysninger om (utenlands)adopsjoner fra Brasil. I svaret fra ambassaden i Brasilia går det frem at adopsjoner forekom i Brasil, og at det ble regnet som en sivilrettslig handling som ikke var underlagt offentlig godkjenning – det var en avtale mellom adoptivforeldrene og barnets opprinnelige foreldre.⁴⁹ Der som barnet var forlatt, kunne barnedomstolen tre inn som barnets representant.⁵⁰ I slike saker fikk man dermed til en viss grad kontrollert om vilkårene for adopsjon var til stede.

Ambassaden hadde videre kontaktet en jurist i den aktuelle domstolen i Brasilia for ytterligere informasjon om adopsjoner til utlandet. Gjennom denne kontakten kom det for det første frem at adopsjoner til utlandet var et svært ømtålig tema ettersom det kunne bli tolket som et tegn på at Brasil ikke kunne løse sine egne sosiale problemer. Det eksisterte derfor ingen formelle avtaler om adopsjon mellom Brasil og andre land, og man advarte mot å ta dette opp med politiske myndigheter. Videre gikk det frem at det forekom et «ikke helt ubetydelig antall» utenlandsadopsjoner,

men at domstolene hadde taushetsplikt, så man hadde ikke noen statistikk på hvor mange dette gjaldt. I prinsippet var det samme regler for utlendinger og brasilianere som ønsket å adoptere. De «etiske problemstillingene» gjorde likevel at det var få utlendinger som fikk godkjent adopsjon fra barnedomstolene.⁵¹ I Brasilia kunne det ifølge ambassaden bli snakk om en håndfull adopsjoner til utlandet de nærmeste årene – men bare dersom det ikke var noe publisitet rundt dette.

Ambassaden ga deretter en beskrivelse av hvordan norske ektepar kunne gå frem for å få tildelt et barn i Brasil. Sjansen ville være størst dersom man for eksempel på en ferie oppsøkte en domstol personlig. Det ble også presisert at adopsjoner bare ville la seg gjøre dersom

[...] disse foretas i begrenset antall og uten publisitet. Det er i denne sammenheng meget viktig at den adgangen som det her er redegjort for, ikke publiseres og heller ikke spres gjennom medlemssirkulærer og lignende. Dr. NN ved 'Juizado de Menores' i Brasilia la stor vekt på at eventuell informasjon i Norge bare må bli gitt i brev direkte til utvalgte ektepar som antas å ville følge opp en slik henvendelse.⁵²

Utvalget har ikke kunnet bringe på det rene hvor mange adopsjoner som ble gjennomført utenom formidler til Norge mellom 1978 og 1989 (det vil si før den første formidlingstillatelsen ble gitt), men kjenner til at dette forekom.⁵³

I mars 1988 kontaktet Sosialdepartementet Utenriksdepartementet angående et mulig adopsjonssamarbeid med Brasil.⁵⁴ Bakgrunnen ser ut til å være at både InorAdopt og Verdens Barn hadde sendt søknader om formidlingstillatelse i 1987, og at Sosialdepartementet ønsket en uttalelse fra brasilianske myndigheter i forbindelse med behandlingen av disse. I mai samme år forelå det et svar fra den norske ambassaden adressert til de to departementene. Der går det frem at ambassaden hadde gjort undersøkelser med tanke på en mulig oppstart av adopsjonssamarbeid.⁵⁵

Ambassaden skrev da at adopsjon (fremdeles) var et sensitivt tema, og at det eksisterte få regler

⁵¹ Samtidig er det imidlertid klart at det ble gjennomført en rekke private adopsjoner til andre land enn Norge (se punkt 10.4).

⁵² Brev fra ambassaden i Brasilia til UD 11. oktober 1978.

⁵³ Uavhengige adopsjoner omtales i kapittel 28 og punkt 6.2.2.

⁵⁴ Brev 9. mars 1988 fra SD til UD.

⁵⁵ Brev 3. mai 1988 fra ambassaden i Brasilia til UD.

⁴⁹ Brev fra ambassaden i Brasilia til UD 11. oktober 1978.

⁵⁰ Begrepet *representant* er hentet fra kilden, et brev fra ambassaden i Brasilia til UD 11. oktober 1978.

for dette. De hadde imidlertid hatt møte med det brasilianske utenriksministeriet og var i en prosess for å utrede hvorvidt en adopsjonsavtale kunne være aktuelt. I den forbindelse ønsket brasilianske myndigheter å se eksempler på adopsjonsavtaler som Norge hadde inngått med andre land. I det samme brevet nevnes det at det har forekommet tilfeller av «barnesmugling», og brevet avsluttes med følgende bemerkning:

Ambassaden nevner for øvrig at det ofte forekommer tyveri av barn i Brasil. En avis her i Brasilia brakte således for et par måneder siden en artikkel om en brasiliansk advokat som var arrestert, mistenkt for å ha smuglet ca. 100 barn ut av landet. Virksomheten var blitt oppdaget ved en ren tilfeldighet da advokaten hadde glemt sin dokumentmappe på et offentlig sted i Nord-Italia.⁵⁶

Et eksempel på en bilateral adopsjonsavtale (mellom Norge og Filippinene) ble videreformidlet, men 12. september 1988 meldte ambassaden at det fremdeles ikke hadde skjedd noen utvikling i saken. Den aktuelle brasilianske byråsjefen hadde gitt uttrykk for at han personlig mente det var lite trolig at myndighetene ønsket å inngå noen slik avtale, og at han frarådet oppstart av adopsjoner fra norsk hold uten at en slik avtale var på plass. Bakgrunnen for motviljen var blant annet opinionens holdning til utenlandsadopsjon, og at en slik avtale formodentlig ville oppfattes som om myndighetene foretrakk utenlandsadopsjon fremfor nasjonale plasseringer.

I en oppdatering fra ambassaden 30. september skriver de at de de siste fem dagene hadde tatt kontakt med det brasilianske utenriksministeriet tre ganger for å få svar i saken, men «frykter at det vil ha negative følger dersom man intensiverer purringen».⁵⁷

Den 12. oktober 1988 sendte ambassaden nok en oppdatering til Utenriksdepartementet. I denne beskrives de daværende prosedyrene for adopsjon og nok en samtale med det brasilianske utenriksministeriet. I samtalen ga den brasilianske ekspedisjonssjefen blant annet uttrykk for at han ikke så noen viktig rolle for formidlingsorganisasjoner i adopsjonsprosedyren i Brasil. Videre står det:

Ambassaden er for sitt vedkommende tilbøyelig til å mene at **mangelen** av sentrale offentlige organer (f.eks. på delstatsnivå) i adopsjonsprosedyren i Brasil gjør det relativt lett for enkelte hensynsløse personer å drive tyveri av barn til utlandet. Det kan være vanskelig å se hvordan en organisasjon som er basert i Norge og har liten eller kanskje ingen fast representasjon i dette veldige land, skal være sikker på å oppdage og unngå alle slike tilfeller

Ofte blir barna utstyrt med **gyldige** pass, som vedkommende adopsjonsadvokat skaffer fra lokale politistasjoner. Det skal være en lukrativ virksomhet. Ifølge pressen skal enkelte brasilianske advokater ha mottatt over 10.000 dollar fra de Forente Stater og noen vesteuropeiske land for blonde barn som blir sendt dit. (Norge har aldri vært nevnt.) Straffen for slik virksomhet er i praksis forbløffende liten. En advokat i Brasilia ble tiltalt for en rekke tilfeller for knapt ett år siden. Hans straff ville ifølge pressen bli bare ca. to års fengsel. Tilfellet gir ambassaden grunn til å tro at den ulovlige virksomhet vil fortsette.⁵⁸ [original utheving]

I november meldte ambassaden at de hadde mottatt et formelt svar på henvendelsen, men at dette primært var en beskrivelse av gjeldende prosedyrer, og at det ikke tok opp spørsmålet om en adopsjonsavtale.⁵⁹

Sosialdepartementet besluttet å la saken ligge i bero, og i brev til InorAdopt i desember 1988 skrev de følgende:

Vi viser til søknad om godkjenning for adopsjonsformidling fra Brasil.

Ingen norsk adopsjonsforening har i dag godkjenning for adopsjonsformidling fra Brasil. Sosialdepartementet har derfor bedt Utenriksdepartementet undersøke muligheten for adopsjon med brasilianske myndigheter. Det er spurt om muligheten for adopsjon av barn til Norge, og bedt om brasilianske myndigheters syn på frigivelsen av barn for adopsjon i Norge, samt hvilke regler de eventuelt ønsker skal følges.

Av det materiale som nå foreligger må vi anse det på det rene at brasilianske myndigheter ikke er innstilt på noen medvirkning til adopsjon. Ambassaden gjør oss oppmerksom på at utenlandsadopsjoner er et meget sensitivt

⁵⁶ Brev 3. mai 1988 fra ambassaden i Brasilia til UD. At det forekom et stort antall ulovlige adopsjoner i Brasil, hadde også blitt omtalt i norske medier, bl.a. i Klassekampen 25. august 1986.

⁵⁷ Faks fra ambassaden til byråsjefen i UD 30. september 1988.

⁵⁸ Brev fra ambassaden til UD 12. oktober 1988.

⁵⁹ Brev fra ambassaden til UD 24. november 1988.

spørsmål i brasiliansk opinion, på grunn av at det ofte forekommer tyveri av barn i Brasil. [...]

Med så vidt lite betryggende forhold, og når avgiverlandets myndigheter ikke ønsker å medvirke til adopsjonsformidlingen, antar Sosialdepartementet at det vil by på store problemer å få betryggende rutiner for frigivelse av barn for adopsjon fra Brasil.

Sosialdepartementet finner etter dette at det ikke er forsvarlig å gi godkjenning for adopsjonsformidling på nåværende tidspunkt.

Sosialministeren har imidlertid fått opplyst at utenriksministeren planlegger et offisielt besøk i Brasil våren 1989, og at han vil forsøke å ta opp saken med brasilianske myndigheter. Vi ser det derfor slik at vi nå bør avvente situasjonen, og behandlingen av søknaden stilles derfor i bero.⁶⁰

Kommunikasjonen mellom InorAdopt og Sosialdepartementet fortsatte skriftlig og i et møte.⁶¹ En stortingsrepresentant kontaktet også Sosialdepartementet og sosialministeren på InorAdopts vegne, med en henstilling om å godkjenne formidlingssøknaden.⁶²

I februar sendte sosialministeren et notat til utenriksministeren med en henstilling om at han måtte ta opp spørsmålet om en adopsjonsavtale under sitt planlagte besøk i Brasil denne våren.⁶³ Utenriksministeren svarte (i mars) at han gjerne tok opp spørsmålet, men at det offisielle besøket var blitt utsatt til sent 1989 eller tidlig 1990.⁶⁴

Utover denne dialogen har utvalget ikke funnet spor av at det ble innhentet ny informasjon eller gjort ytterligere vurderinger av forsvarligheten knyttet til oppstart av adopsjonsarbeid fra Brasil. I et internt notat i Sosialdepartementet fra juni 1989 går det imidlertid frem at man hadde:

[...] fått beskjed om at statsråden [Tove Strand Gerhardsen] ønsker å gi InorAdopt formidlingsrett for Brasil. Utkast til godkjenningsbrev er satt opp i samsvar med dette.⁶⁵

I tråd med denne beslutningen fikk InorAdopt (og Verdens Barn) tillatelse til å gjennomføre fem prøvesaker fra Brasil 4. juli 1989.⁶⁶ Da Utenriksdepartementet ble kjent med tillatelsen, reagerte de negativt.⁶⁷

10.6.2.2 Norske myndigheters kunnskap på tidspunktet for formidlingstillatelse

Sosialdepartementet ga som nevnt formidlingstillatelse til å gjennomføre fem såkalte prøvesaker sommeren 1989. Av kommunikasjonen mellom fagmyndigheten (Statens adopsjonskontor), departementet og InorAdopt det følgende året går det imidlertid frem at norske myndigheter manglet oversikt over flere sentrale forhold ved det brasilianske adopsjonssystemet da tillatelsen ble gitt. Dette vil bli beskrevet i det følgende.

Etter å ha fått innvilget formidlingssøknaden gikk InorAdopt i gang med å organisere adopsjonsarbeidet. I august søkte de blant annet om å få godkjent en norsk kvinne med base i São Paulo som deres utenlandskontakt.⁶⁸ I forbindelse med behandlingen av denne søknaden fikk Statens adopsjonskontor tilsendt delstatens retningslinjer for adopsjon, og de ble da oppmerksom på at barnedomstolene i São Paulo forutsatte en fosterhjemsplassering i ett år før adopsjonsbevillingen ble gitt. I fosterhjemsperioden krevde den brasili-

⁶⁵ SD. Internt notat 12. juni 1989.

⁶⁶ Jf. brev fra SD til IA 4. og 11. juli 1989. I det interne notatet går det frem at man ikke så noen grunn til å avslå Verdens Barns søknad dersom InorAdopt fikk tillatelse. Verdens Barn formidlet imidlertid ingen adopsjoner fra Brasil før i 1996.

⁶⁷ UD sendte brev til SD 22. august 1989 etter å ha fått opplysninger fra ambassaden i Brasilia om at InorAdopt hadde satt i gang med formidlingsarbeid: «Departementet er ukjent med at InorAdopt har fått tillatelse fra de norske myndigheter til å ta 5 barn til Norge som et pilotprosjekt. I Sosialministerens overnevnte notat opplyses det at Sosialdepartementet ikke finner det forsvarlig å gi godkjenning for adopsjonsformidling fra Brasil på det nåværende tidspunkt. Man tør be om Sosialdepartementets uttalelse i saken.» SD svarte UD 13. oktober 1989. I et senere brev fra FFD til IA 18. juni 1990 heter det bl.a.: «Vi finner det nødvendig å minne om at Sosialdepartementet ble advart av Utenriksdepartementet om adopsjonsforholdene i Brasil. [...] Statens Adopsjonskontor ble pålagt stor aktsomhet ved godkjenning av utenlandskontakter, etter at Utenriksdepartementet hadde reagert da de ble oppmerksomme på tillatelsen.»

⁶⁸ IA. Søknad om godkjenning av InorAdopts kontaktnett i Brasil, 29. august 1989.

⁶⁰ Brev fra SD til IA 14. desember 1988. Formuleringen «frigivelsen av barn for adopsjon i Norge» er noe uklar, men tolkes som et spørsmål om de brasilianske myndighetenes syn på at brasilianske barn ble adoptert til norske foreldre, ikke om adopsjonsbeslutningen skulle tas i Norge.

⁶¹ I et møte mellom InorAdopt og Sosialdepartementet 2. februar ble det bl.a. gjentatt at «[a]dopsjonsspørsmålet skulle tas opp med myndighetene i Brasil når den norske utenriksministeren skulle på besøk til Brasil våren 1989», jf. IAs referat fra møtet 2. februar 1989.

⁶² Brev fra stortingsrepresentant (H) til personlig sekretær i Sosialdepartementet 19. januar 1989 og til sosialministeren 2. mai 1989.

⁶³ Notat fra sosialministeren til utenriksministeren 21. februar 1989.

⁶⁴ Notat fra utenriksministeren fra sosialministeren 13. mars 1989.

anske barnedomstolen jevnlig oppfølgingsrapporter utformet av en lokal helse-/sosialmyndighet. I 1989 var det en lignende seks måneders «prøveperiode» ved adopsjoner fra Filippinene og Thailand. Erfaringen tilsa imidlertid at det i praksis var vanskelig å få de lokale sosialkontorene i Norge til å forplikte seg til å utforme de nødvendige rapportene. Da kravet til fosterhjemsperiode ble oppdaget, sendte derfor Statens adopsjonskontor et brev til departementet med spørsmål om en slik ordning ga grunnlag for en revurdering av formidlingstillatelsen som var gitt.⁶⁹

Statens adopsjonskontor ser med bekymring på en ordning med en obligatorisk fosterhjems plassering i ett år som kan strekke seg over langt lengre tid der hvor sosialkontorene ikke makter å følge opp forpliktelsene med rapportering. I prinsippet forutsettes også at barnet skal returneres til Brasil på fosterforeldrenes bekostning hvis rapporten ikke er tilfredsstillende for brasilianske myndigheter med hensyn til barnets tilpasning i familien.

Før godkjenning gis for foreningens utenlandskontakter, gjør vi departementet oppmerksom på forholdet og ber opplyst om dette gir grunn til revurdering av departementets tilatelse.⁷⁰

Departementet og Statens adopsjonskontor diskuterte saken på et møte.⁷¹ Av Sosialdepartementets håndskrevne og noe stikkordspregede notat fra møtet går det frem at ulike alternativer ble drøftet:

1. tilbaketrekking av godkjenning neppe aktuelt
2. Vi støtter SAK – ikke godkjenne utenlandskontakten m. slike regler
3. el. Bør de få prøve seg – se hvordan det virker i praksis
 - Kreve at brasilianske mynd. modifierer seg.
 - Prinsipalt galt med tilbakesending [...]
 - Kan ikke styre[?] av avgiverlandet kan kreve ungene tilbake.
 - Gi ungene de nødv. rettigheter?
 - Konkl. Godkj. saken

⁶⁹ Brev fra SAK til SD 8. september 1989.

⁷⁰ Brev fra SAK til SD 8. september 1989.

⁷¹ SD. Notat fra møte med SAK 4. oktober 1989.

I et internt notat om utformingen av et svarbrev til Statens adopsjonskontor skrev byråsjefen i departementet følgende:

I møte i Statens ad.ktr. 4/10 inntok jeg det standpunkt at de ikke er aktuelt å trekke den gitte godkjenning tilbake [...] Vi ble derfor enig om at dept. i brevet til SAK burde gi uttrykk for norske myndigheters syn at barn må få bli her – selv om ting går skjevt. Tilbakesending er ikke en aktuell problemstilling 'som system'. Jeg foreslår derfor at vi ikke kommer nærmere inn på den del av brevet som gjelder spm. om godkjenning. Det kan lett skape trøbbel senere.⁷²

Departementets svarbrev til adopsjonskontoret var som følger:

Sett fra norske myndigheters side er det beste vern for barna at de snarest mulig får den trygghet som ligger i en adopsjon. En adopsjonsprosess som kan føre til at et barn blir tatt tilbake til avgiverlandet kan vanskelig aksepteres. Vi ber Statens adopsjonskontor om å ta hensyn til disse opplysningene ved godkjenning av foreningens kontakter i Brasil.⁷³

Brevet fra departementet ble sendt til InorAdopt. På bakgrunn av undersøkelser gjort av utenlandskontakten holdt InorAdopt frem flere grunner til at ordningen i praksis ikke ville skape problemer. For det første oppga dommerne i São Paulo at muligheten for at barnet måtte returneres var «'en papirregel' som aldri hadde kommet til anvendelse».⁷⁴ Regelen var først og fremst myntet på tilpasningen når det gjaldt eldre barn, og siden det primært var barn under skolealder som var aktuelle for adopsjon til Norge, var dette mindre aktuelt. Til sist holdt InorAdopt frem at dommerne de hadde kontakt med, hadde «tiltro til den norske godkjenningsprosedyren av adoptivsøkerne at

⁷² SD. Håndskrevet notat 7. oktober 1989.

⁷³ Brev fra SD til SAK 13. oktober 1989. I utkastet til brevet er formuleringen «[d]et er ikke akseptabelt å tillate en adopsjonsprosess som kan føre til at et barn blir tatt tilbake til avgiverlandet», men dette ble altså noe modifisert. SD, notat 5. oktober 1989. Utvalget bemerker for øvrig at godkjenningen av geografisk avgrensning og kontaktnett var overlatt til SAK. I prinsippet kunne dermed departementet opprettholde godkjenningen på Brasil samtidig som SAK avslo søknader som innebar formidling fra domstoler/delstater som praktiserte et slikt krav om fosterhjemsplasse ring.

⁷⁴ Brev fra IA til SAK 19. oktober 1989.

denne var så grundig at regelen ikke ville komme til anvendelse».⁷⁵

På bakgrunn av denne redegjørelsen fikk Inor-Adopt godkjent kontaktpersonen sin og tillatelse til å gjennomføre prøvesaker fra São Paulo. Inor-Adopt ble imidlertid selv pålagt å sikre at oppfølgingsrapportene i fosterhjemstiden ble utformet som forutsatt av brasilianske myndigheter:

På bakgrunn av den erfaring Statens adopsjonskontor har med adoptivbarn fra utlandet som skal fosterhjemsplaseres over tid før de tillates adoptert, og da på grunnlag av rapporter utstedt av sosialkontorene på søkerens hjemsted, må vi pålegge foreningen å innhente tilsagn fra sosialkontoret om at de påtar seg denne oppgaven. D.v.s. at de også påtar seg å utferdige rapportene til den fastsatte tid, slik at en ikke risikerer at fosterhjemstiden blir utvidet ut over det året som er fastlagt.⁷⁶

InorAdopt satte i gang arbeidet, og allerede i februar 1990 sendte de inn en rapport om de fem prøvesakene samtidig som de søkte om generell formidlingstillatelse.⁷⁷ Ansvar for adopsjon var da flyttet fra Sosialdepartementet til det nyopprettede Familie- og forbrukerdepartementet. Selv om flere av barna hadde kommet til Norge, var ingen av adopsjonene endelig fullført på grunn av kravet om fosterhjemsplasing. Den vanlige praksisen til norske myndigheter var å forsikre seg om at adopsjonene faktisk kunne og ble gjennomført, før det ble gitt en generell tillatelse. I dialog med Statens adopsjonskontor utvidet likevel departementet den midlertidige tillatelsen til 1. april 1991, men avgrenset tillatelsen oppad til ytterligere 20 saker.⁷⁸

Utover våren fortsatte dialogen med Inor-Adopt om en generell formidlingstillatelse. I den forbindelse oversendte InorAdopt rapporter om ytterligere saker og utfyllende informasjon om prosedyren i Brasil.⁷⁹ På et formøte mellom departementet og fagmyndigheten (Statens adopsjonskontor) før et møte med InorAdopt ble følgende punkter særlig fremhevet:

Tillatelsen til adopsjonsformidling på Brasil ble gitt på tross av negativ innstilling fra UD.

Sos.dep. brev av 13.10.89 anmodet SAK om å ta de vanskelige forhold med i beregningen ved godkjenning av utenlandskontakt.

Norske myndigheters oppgave er primært kontroll med at alle adopsjoner skjer på en forsvarlig måte og i samsvar med norske og utenlandske lover og regler. (Vår oppgave er *ikke* å sørge for et størst mulig antall barn fra utlandet.)⁸⁰

31. august 1990 ble departementet kontaktet av InorAdopt, som spurte om de kunne foreta en ad hoc-utvidelse av tillatelsen og legge til ytterligere ett barn:

InorAdopt ved NN henvendte seg 31. august d.å. pr. telefon til departementet med forespørsel om å få utvide antallet prøvesaker fra 20 til 21. Departementet ga i telefonsamtale samme dag godkjenning til denne utvidelsen.

Departementet vil presisere at godkjenningen er gitt på grunnlag av de spesielle omstendighetene som forelå i denne saken. Søknaden gjaldt et spesielt barn som ble tatt hånd om av InorAdopts representant, og som kunne reise til Norge samme dag.

Departementet vil videre understreke at en slik godkjenning er en enkeltstående hendelse, og at de vilkår som tidligere er gitt for behandling av foreningens søknad om utvidelse fremdeles står fast. InorAdopt vil derfor ikke kunne påregne ytterligere utvidelse av prøvesakene før en sak er endelig sluttført.⁸¹

12. september 1990 informerte Statens adopsjonskontor departementet om at InorAdopt nå hadde sendt inn papirer som dokumenterte at den første adopsjonen var fullført i Brasil. Dokumentene som var forelagt, var reisetillatelser, vergeoppnevneelse, original fødselsattest og en fødselsattest som var utstedt i adoptivforeldrenes navn. Det fulgte ikke med noen dokumenter fra domstolen, og Statens adopsjonskontor bemerket at InorAdopt hadde opplyst om at dette skyldtes at domstolene «ikke gir fra seg kopi av domspremisene».⁸²

⁸⁰ SAK, Referat fra møte mellom SAK og FFD 21. mai 1990.

⁸¹ Brev fra FFD til IA 4. september 1990. Det bemerkes for øvrig at utvalget verken har klart å lokalisere dette brevet, loggføringen av telefonsamtalen eller eventuelle vurderinger knyttet til dette i FFDs eget arkiv, da saken som formodentlig ville inneholdt dette, mangler svært mange dokumenter (se note 48).

⁸² Brev fra SAK til FFD 12. september 1990.

⁷⁵ Brev fra IA til SAK 19. oktober 1989.

⁷⁶ Brev fra SAK til IA 25. oktober 1989.

⁷⁷ IA. Rapport om 5 prøvesaker på Brasil, 26. februar 1990.

⁷⁸ Brev fra FFD til InorAdopt 1990.

⁷⁹ Brev fra IA til FFD 27. april og 22. mai 1990.

I starten av september 1990 hadde Statens adopsjonskontor imidlertid også hatt et møte med InorAdopt og en brasiliansk delegasjon av blant annet barnedommere. I dette møtet gikk det for det første frem at alle adopsjoner til utenlandske statsborgere var «simple», d.v.s. svak, uten at det ble presisert hva det innebærer.⁸³ (InorAdopt hadde imidlertid tidligere forklart at man måtte regne selve fosterhjems plasseringen som en svak adopsjon, men at det endelige adopsjonsvedtaket tilsvarte en sterk adopsjon.)⁸⁴ For det andre gikk det frem at adopsjonssaken ble avsluttet ved at en ny fødselsattest ble utstedt i adoptivforeldrenes navn, og at det var «opp til den enkelte dommer om domspremissene skal utleveres». Det tredje og ifølge Statens adopsjonskontor viktigste som kom ut av møtet, var imidlertid opplysningen om den nye loven som var vedtatt, og som skulle iverksettes 12. oktober 1990. I møtet ble det antydning at loven ville medføre at alle de påbegynte adopsjonene med fosterhjems plasseringer kunne gjennomføres umiddelbart.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke dokumenter som kunne og skulle innhentes, går det frem at fagmyndigheten (Statens adopsjonskontor) etterspurte dommene. Utvalget har gjennomgått ti enkeltsaker fra 1990 og 1991, og i samtlige av disse ligger det ved et dokument fra domstolen. Det er likevel uklart for utvalget hvorvidt man faktisk lykkes med å innhente disse i samtlige saker, jf. følgende beskrivelser i september 1991:

Det var litt vanskelig å få gehør i Brasil for at vi måtte ha domsdokumenter i tillegg til den nye fødselsattesten med adoptivforeldrenes navn innført som foreldre. Det ser nå ut til at det kravet er akseptert ved de fleste domstoler.⁸⁵

I 1993 søkte InorAdopt om å utvide det geografiske området til også å omfatte delstatene Santa Catarina og Paraiba. Som nevnt i punkt 10.4 hadde det i 1991 foregått en omfattende politietterforskning knyttet til adopsjonsvirksomhet i Paraiba. Nærmere femti advokater, dommere og andre offentlige tjenestemenn ble siktet i saken. Verken søknaden fra InorAdopt eller tillatelsen fra Statens adopsjonskontor nevner disse forholdene.⁸⁶

10.6.3 Utvalgets vurdering av oppstarten av adopsjonsarbeidet fra Brasil

Utvalget vurderer det som positivt at norske myndigheter aktivt involverte Utenriksdepartementet og ambassaden i Brasil da de skulle vurdere eventuelle formidlingstillatelser fra landet, og at det var en videre dialog direkte mellom ambassaden og brasilianske myndigheter. Et slikt samarbeid er egnet til å gi et bedre beslutningsgrunnlag.

Utvalget mener imidlertid at norske adopsjonsmyndigheter ikke i tilstrekkelig grad tok hensyn til de opplysningene og vurderingene som kom frem i kommunikasjonen med ambassaden og Utenriksdepartementet. Ambassaden ga tydelig uttrykk for at adopsjonssystemet i Brasil på dette tidspunktet var uoversiktlig og ukontrollert, og at det var opplysninger om omfattende ulovlig virksomhet forbundet med adopsjoner til utlandet. I tillegg fremstår det som om brasilianske myndigheter gjennomgående har vært negative til utenlandsadopsjon generelt og adopsjonssamarbeid med Norge mer spesielt. Utenriksdepartementet uttrykte også selv at de var negativt innstilt til adopsjonsarbeid i Brasil, både før og etter at tillatelsen ble gitt.⁸⁷

I tillegg til at utenriksstjenestens eksplisitte advarsler var knyttet direkte til Brasil, har utvalget merket seg at søknaden om formidlingstillatelse ble behandlet parallelt med den kjente «adopsjonsskandalen» i Ecuador, som også omfattet adopsjoner til Norge (se kapittel 14). Ettersom forholdene som ambassaden i Brasil advarte mot, hadde mange likhetstrekk med det sakskomplekset som var avdekket i Ecuador, mener utvalget at norske adopsjonsmyndigheter burde vist større varsomhet og gjort grundigere undersøkelser før de tillot adopsjonsformidling fra landet. De burde blant annet ha gjennomført en grundigere gjennomgang og vurdering av de involverte aktørene og prosedyrene for frigivelse av barn.

Utvalget kan ikke se at norske adopsjonsmyndigheter gjennomførte noen slik utredning av forholdene i Brasil før de tillot blant annet en nyetablert formidler med begrenset erfaring å gjennomføre såkalte prøvesaker fra landet. Inntrykket underbygges av etterfølgende korrespondanse hvor det går klart frem at myndighetene ikke

⁸³ Brev fra SAK til FFD 12. september 1990.

⁸⁴ Brev fra AF til SAK 26. april 1990.

⁸⁵ Brev fra SAK til BFD 5. september 1991, oversendelse av IAs søknad om fornyet formidlingstillatelse.

⁸⁶ Søknad fra IA 30. oktober 1993. Tilleggsopplysninger ble sendt inn på forespørsel fra SAK 10. november 1993, og tillatelse fra SAK ble gitt 12. november 1993.

⁸⁷ I brev fra FFD til IA 18. juni 1990 går bl.a. følgende frem: «Vi finner det nødvendig å minne om at Sosialdepartementet ble advart av Utenriksdepartementet om adopsjonsforholdene i Brasil. [...] Statens adopsjonskontor ble pålagt stor aktsomhet ved godkjenning av utenlandskontakter, etter at Utenriksdepartementet hadde reagert da de ble oppmerksomme på tillatelsen.»

hadde oversikt over prosessen: Norske myndigheter kjente blant annet ikke til kravet om fosterhjemsplassering ved enkelte domstoler/delstater, og fagmyndigheten (Statens adopsjonskontor) hadde ikke oversikt over hvilke dokumenter man måtte forvente at fulgte en lovlig gjennomført adopsjon i Brasil, før den første saken skulle registreres i Norge ett år etter at barnet kom til landet. Det ser dessuten ut til at verken myndighetene eller InorAdopt kjente til den nye loven som ble vedtatt i Brasil i juli 1990, og som skulle settes i kraft i oktober samme år, men at de ble informert om loven av en brasiliansk delegasjon som tilfeldigvis besøkte Norge i september dette året. Myndighetene later også til å ha vært uvitende om den omfattende politietterforskningen som foregikk i delstaten Paraiba kort tid før InorAdopts geografiske utvidelse til dette området ble godkjent i 1993, noe de trolig kunne fått kjennskap til dersom de hadde gjort selvstendige undersøkelser. Utvalget mener at norske adopsjonsmyndigheters saksutredning ikke var forsvarlig, jf. forvaltningsloven § 17.

Utvalget mener det er kritikkverdig at norske myndigheter på bakgrunn av statsrådets beslutning tillot gjennomføring av såkalte prøvesaker fra Brasil sommeren 1989, og at de relativt kort tid etter fulgte opp med flere utvidelser av denne tillatelsen. Det fremstår klart at det var politisk motstand i Brasil mot utenlandsadopsjoner, at norske myndigheter hadde liten kjennskap til de rettslige prosedyrene i Brasil, og at det var utbredte problemer og irregulære forhold knyttet til adopsjonsvirksomhet i landet. Utvalget mener at adopsjonsmyndighetene ikke gjorde grundige nok vurderinger av de risikoene som utenrikstjenesten pekte på.

Utvalget mener videre at Statens adopsjonskontor ikke skulle ha overlatt til en privat formidlingsorganisasjon å sikre at adoptivsøkernes lokale sosialkontor påtok seg å utforme de nødvendige oppfølgingsrapportene. InorAdopt hadde selv ingen myndighet til å pålegge sosialkontorene en slik oppgave, og de hadde heller ingen maktmidler dersom rapportene etter et forhånds-tilsagn fra sosialkontoret likevel uteble. Manglende rapporter ville potensielt medføre at barna fra Brasil ble værende i en uavklart situasjon i Norge over lang tid. Det fremstår også vilkårlig med et system som skapte risiko for at adoptivsøkere som ellers var kvalifisert og godkjent for adopsjon, måtte trekke søknaden sin fordi det lokale sosialkontoret ikke hadde vilje eller kapasitet til å gi en slik forsikring. Utvalget mener departementet og Statens adopsjonskontors holdning i

dette spørsmålet utgjorde en kritikkverdig ansvarsfraskrivelse med hensyn til forpliktelsene brasilianske myndigheter krevde av norske myndigheter for å adoptere barn til Norge. Departementet burde fulgt opp disse forpliktelsene, for eksempel ved å utrede mulighetene for å pålegge kommunene å utarbeide nødvendige rapporter. Dersom norske adopsjonsmyndigheter ikke selv kunne påta seg ansvaret for at slike rapporter ble utarbeidet i tråd med de brasilianske kravene, burde de etter utvalgets syn heller ikke gitt tillatelse til å formidle barn fra Brasil til Norge.

Utvalget mener det er grunn til å stille spørsmål ved den muntlige tillatelsen departementet ga InorAdopt til å gjennomføre ytterligere én adopsjon til Norge. Utvalget har ikke identifisert denne enkeltsaken og vet derfor ikke hvordan prosessen foregikk.⁸⁸ Tilsynelatende har det likevel her blitt gjennomført en prosess hvor tildeling, aksept av barn, gjennomføring av adopsjon i domstolen og utstedelse av utreisetillatelse ble gjennomført på én og samme dag. Utvalget mener dette fremstår som en lite forsvarlig prosess både for adoptivforeldre og barn, noe departementet også burde ha reagert på.

10.6.4 Klager og kritikkverdige forhold ved InorAdopts virksomhet de første årene

De første årene oppsto det flere situasjoner hvor det ble rettet kritikk mot InorAdopts virksomhet både fra egne søkere og fra norske myndigheter. Statens adopsjonskontor tok flere ganger opp slike forhold i kommunikasjonen med InorAdopt. I det følgende vil noen av hovedtrekkene i denne kritikken bli beskrevet nærmere. Utvalgets vurdering av forholdene går frem i punkt 10.6.5.

For det første reagerte Statens adopsjonskontor på InorAdopts fremgangsmåte i forbindelse med tildelinger av barn. Bakgrunnen for at dette ble tatt opp med InorAdopt i et eget brev, var blant annet at et søkerpar tidlig i prosessen hadde kontaktet adopsjonskontoret for å påskynde godkjenningen i Norge i den tro at de allerede var tildelt barn av barnedomstolen i Brasil. Et annet par hadde fortalt at InorAdopt skulle sende de «foreløpige dokumentene» i saken deres til Brasil i påvente av behandlingen hos norske myndigheter. Statens adopsjonskontor påpekte overfor InorAdopt at de ikke kunne foreta seg noe i Brasil med hensyn til søkerne før alle godkjenninger var

⁸⁸ Som vist i note 48 mangler det imidlertid dokumenter på saken som kunne ha kastet lys både over faktiske forhold og departementets vurderinger.

klare i Norge, og presiserte dessuten at alle saker hvor barnet/barna falt utenfor rammene i forhåndssamtykket, skulle «forelegges Statens Adopsjonskontor *før* søkerne blir spurt om de kan tenke seg å adoptere det».⁸⁹ I sitt tilsvaer avviste InorAdopt at søkerne var blitt forespeilet det de hadde hevdet overfor adopsjonskontoret, og de mente det hele skyldtes misforståelser i forbindelse med at en saksbehandler hadde forhørt seg om hvor langt søkerne var kommet i sin prosess.⁹⁰

For det andre går det frem at InorAdopt, i arbeidet med å skaffe søkere til den nystartede adopsjonsvirksomheten, tilsynelatende ikke hadde formidlet de norske og brasilianske kravene til adopsjonssøkere tilstrekkelig klart. Blant annet hadde flere søkerpar som var eldre enn normal aldersramme for adopsjon, og/eller som ikke hadde et tilstrekkelig langt ekteskap/samboerskap bak seg, henvendt seg til Statens adopsjonskontor med klare forventninger om å få adoptere og vist til at InorAdopt hadde gitt dem et «løfte om hjelp».⁹¹ Statens adopsjonskontor presiserte derfor overfor InorAdopt behovet for klare retningslinjer for alle parter. I sitt tilsvaer skrev InorAdopt blant annet at

[d]et skaper en del unødvendige «vansker» at søkerne oppfatter informasjonen fra InorAdopt på annen måte enn den gis. Vi vil tro det er et kjent fenomen for SAK at søkerne som oftest er svært labile følelsesmessig og oppfatter informasjon «på sin egen måte».⁹²

For det tredje viste det seg å være en rekke tilfeller hvor søkere følte seg presset eller forledet til å adoptere barn som ikke samsvarte med det de i utgangspunktet var blitt forespeilet eller var forberedt på. Ved ett tilfelle hadde for eksempel et søkerpar fått bekreftet at det ville være mulig å adoptere et barn fra Brasil i aldersspennet 0–2 år. Senere hadde imidlertid daværende daglig leder i InorAdopt ringt dem ved minst fem anledninger og på en – ifølge søkerne – svært ubehagelig måte forsøkt å presse dem til å utvide søknaden til å omfatte eldre barn, blant annet ved å trekke motivasjonen deres for adopsjon i tvil. Søkerne opplevde dette som svært belastende og valgte til slutt å trekke seg fra den videre prosessen.⁹³

Videre fikk ikke adoptivforeldre tilsendt bilder ved tildeling de første årene, og informasjonen de fikk om barnet og barnets helse, var begrenset og kom i stor grad fra InorAdopts egne ansatte. Dette førte til en rekke klager, noe Statens adopsjonskontor tok opp i et brev til InorAdopt i juni 1992. Der holdt de frem seks konkrete saker fra de første formidlingsårene (fem fra Brasil og én fra Argentina) der det muntlig og/eller skriftlig var fremsatt klager.⁹⁴ De presiserte også at dette ikke var en fullstendig liste. Flere av søkerne hadde blant annet vist til at de hadde fått mangelfulle helseopplysninger om barna, uriktige beskrivelser av barnas utseende og manglende informasjon om kostnader på hentereisen. Dette gjorde at de følte seg lite forberedt da de møtte barnet i Brasil, også på omfanget av omsorgsoppgaven som ventet. I InorAdopts tilsvaer beskrev de prosedyrene sine, som var under utvikling, og videre:

Vi vil på det sterkeste avvise den insinuasjonen om at InorAdopt skulle holde tilbake opplysninger for å få plassert barn. Dette ville ingen tjene på – aller minst de barna som kunne risikere å få nye foreldre som ikke ønsket dem.⁹⁵

Ett år tidligere, i august 1991, hadde styreleder og to ansatte i InorAdopt imidlertid hatt et møte med Statens adopsjonskontor om samarbeidsproblemer med daværende daglig leder. InorAdopts representanter opplyste da for det første om at det mot slutten av 1990 hadde blitt oppdaget uregelmessigheter knyttet til daglig leders regnskapsføring. Det var samtidig andre utfordringer:

Andre problemer enn de finansielle, var at daglig leder lovet søkerne tildelinger og frister som ingen kunne overholde. Så var det opp til NN [ansatt] å forklare/ bortforklare situasjonen, samtidig som lojalitet skulle ivaretas overfor overordnet. Bl.a. ble hun pålagt å ikke gi fullstendige opplysninger om barnas tilstand/farge før søkerne reiste ut for å hente dem.⁹⁶

Daglig leder var på dette tidspunktet sykemeldt og sluttet i InorAdopt i løpet av 1991.⁹⁷

⁸⁹ Brev fra SAK til IA 5. april 1990.

⁹⁰ Brev fra IA til SAK 7. april 1990.

⁹¹ Brev fra SAK til IA 16. juli 1990.

⁹² Brev fra IA til SAK 27. august 1990.

⁹³ Brev fra søkere v/advokat til IA 29. august 1991.

⁹⁴ Brev fra SAK til IA 10. juni 1992. InorAdopt formidlet tre adopsjoner fra Argentina i 1991–1992.

⁹⁵ Brev fra IA til SAK 22. juni 1992.

⁹⁶ SAK. Referat fra møte med IA 15. august 1991. NN i sitatet ble siden selv daglig leder. Hun har i intervju med utvalget bekreftet at opplysningene i referatet stemmer.

⁹⁷ IA. Styredokument om klagesak (u.d.) september 1991.

Også etter dette later det imidlertid til at forholdet mellom myndighetene og InorAdopt tidvis var noe anspent. Dette går blant annet frem i den ovennevnte kommunikasjonen i 1992. Fra 1995 finnes det videre et klagebrev fra InorAdopt på det de oppfattet som «negative uttalelser om barn fra Brasil» fra en ansatt i Statens adopsjonskontor.⁹⁸ Bakgrunnen for klagen var sosialrapporten til et søkerpar som ifølge interne notater fra Statens adopsjonskontor var svært mangelfull. Ansvarlig på adopsjonskontoret hadde kontaktet den kommunale saksbehandleren for å drøfte disse manglene, og denne hadde deretter videreformidlet til adoptivsøkerne det som ble oppfattet som en svært negativ holdning til brasilianske barn. Interne notater fra adopsjonskontoret inneholder følgende forklaring fra den som ble anklaget for å spre negative holdninger:

Jeg tok – som vanen er – først kontakt med saksbehandler pr. tlf. Hun het NN. Til henne, som til alle som ikke helt forstår alvoret i utenlandsadopsjon, spurte jeg om hun var klar over at barn som er adoptert fra utlandet er barn tatt under omsorg i sitt hjemland, som regel p.g.a. omsorgssvikt. De er å sammenligne med norske barnevernsbarn i så måte, og at det derfor er all grunn til å være realistiske i utredningen av slike saker. Sannsynligvis har jeg ikke presisert at dette ikke bare gjelder barn fra Brasil. Dette var ingen «fortrolighet» mellom saksbehandler og meg, men jeg pleier å si at det ikke er nødvendig å skremme søkerne, men at saksbehandler skal ha god innsikt for å kunne stille de riktige spørsmålene.

Jeg har *aldri* sagt: «Har dere ikke nok barnevernssaker i XX [kommune]».

Jeg forsøker im. å forebygge ved å si at det er all grunn til å ta denne sakstypen alvorlig. Det er forebyggende barnevern og et sosialkontor kan ikke se bort fra at de får saken igjen som en barnevernssak om det ikke er påpasselig. [...]

Greit for så vidt med kritikk, så får man være lydhør og rette seg deretter. Hva jeg har lært av disse brevene er at jeg må være ekstra påpasselig med å uttrykke meg i mer generelle vendinger.

Ofte føler jeg meg meget urettferdig behandlet. Andre ganger er det utvilsomt noe i kritikken. I dette tilfellet har jeg tydeligvis ikke presisert nok det generelle. Men vi har også å

gjøre med en såret saksbehandler, som har fått vite at arbeidet må gjøres bedre.⁹⁹

Saken ble drøftet med InorAdopt på telefon, og det fremstår som om man kom til en forståelse mellom Statens adopsjonskontor og InorAdopts daværende daglige leder. I denne samtalen ble det imidlertid referert til en annen situasjon knyttet til oppførselen til et styremedlem på et kontaktmøte.¹⁰⁰

Hun [daglig leder i InorAdopt] ga uttrykk for at hun var flau og lei seg over den direkte personkritikken og at hennes styremedlem (som gjennom sine uttalelser viste hvor lite han kan) ikke lenger får møte på kontaktutvalgsmøter nettopp av den grunn.¹⁰¹

I forbindelse med en annen sak i 1995 – som behandles nærmere i punkt 10.6.6 – uttrykte nestlederen i Statens adopsjonskontor en viss oppgittethet over InorAdopt i et internt notat: «Noen ørkesløs prosedering med InorAdopt om saken må unngås.»¹⁰²

10.6.5 Utvalgets vurderinger knyttet til klager og kritikkverdige forhold ved InorAdopts virksomhet de første årene

Systemet for adopsjon må være forsvarlig fra første sak, uavhengig av om det er tale om såkalte prøvesaker. Adopsjonsformidling er en virksomhet med inngripende virkninger både for barn og adoptivsøkere. Organisasjoner kan derfor ikke få tillatelse til å sette i gang arbeidet før de har et forsvarlig system og rutiner på plass. Utvalget mener det er svært begrenset hvilke avvik myndighetene kan og bør akseptere, også i en oppstartsfase. Summen av misforståelser og klager på mangelfull og villedende informasjon fra søkere indikerer at InorAdopt de første årene ikke hadde tilstrekkelig kompetanse og rutiner til å drive adopsjonsformidling.

Utvalget har forståelse for at det er krevende for en organisasjon å ha alle rutiner på plass ved oppstart, og at arbeidet vil forbedres når organisasjonen får mer erfaring. For eksempel gjelder dette presisjonen i formuleringer i informasjon til

⁹⁸ Brev fra IA til SAK 11. august 1995.

⁹⁹ SAK. Internt notat 25. august 1995.

¹⁰⁰ Kontaktmøter var regelmessige møter mellom adopsjonsmyndighetene og representanter for formidlerne.

¹⁰¹ SAK. Internt notat 25. august 1995.

¹⁰² Referat fra internt kontormøte i SAK 18. mai 1995. Saken gjaldt gaver til myndighetspersoner i opprinnelsesland.

og kontakt med (potensielle) adoptivsøkere. Ettersom en adopsjon er en irreversibel handling med store konsekvenser for dem det gjelder, kan man likevel ikke fire på kravene om forsvarlig saksgang, for eksempel ut fra hensyn til at formidleren er uerfaren.

Utvalget mener det er særlig kritikkverdig at daglig leder bevisst ga uriktige opplysninger og holdt tilbake relevant informasjon om barnas alder og deres fysiske og psykiske helse, og at hun instruerte andre ansatte til å gjøre det samme. Dette skapte uriktige forventninger hos adoptivsøkerne, både i oppstarten av prosessen og etter tildelingen av konkrete barn. Det er også kritikkverdig at hun forledet eller presset søkere til å adoptere barn med andre omsorgsbehov enn det de i utgangspunktet var forberedt på. Utvalget mener at dette økte risikoen for komplikasjoner og vansker i omsorgssituasjonen betraktelig. En del av barna som ble adoptert fra Brasil, hadde særlige omsorgsbehov, noe som gjorde dem ekstra sårbare. Utvalget mener fremgangsmåten med å holde tilbake informasjon om barna klart var i strid med hensynet til barnets beste, noe InorAdopt også selv senere uttrykte.

InorAdopt var en forholdsvis ny formidlingsorganisasjon, og oppstarten var preget av samarbeidsproblemer både internt og med adopsjonsmyndighetene. Utvalget mener dette stilte større krav til myndighetskontroll. Utvalget har sett flere brev hvor Statens adopsjonskontor påpeker uheldige forhold ved organisasjonen, men uten at dette synes å ha fått ytterligere konsekvenser. Utvalget mener at norske myndigheters kontrolltiltak ikke var tilstrekkelige.

Utvalget mener at det i utgangspunktet var et positivt grep at norske myndigheter avgrenset formidlingstillatelsen de første årene, først til et visst antall prøvesaker og deretter til et avgrenset tidsrom. I lys av de mange misforståelsene og klagen mener utvalget likevel at myndighetene burde ha vært enda mer restriktive. Blant annet mener utvalget at adopsjonsmyndighetene ikke skulle ha tillatt InorAdopt å hente over tjue barn til Norge som fosterbarn før man hadde fått bekreftet at adopsjonen av disse barna faktisk lot seg gjennomføre.

10.6.6 Det brasilianske systemet for tildeling av barn til adopsjon

I beskrivelsen av det brasilianske regelverket for utenlandsadopsjon i punkt 10.3 går det frem at adopsjonsarbeidet til en viss grad ble sentralisert ved opprettelsen av de delstatlige adopsjonskomi-

teene CEJA. InorAdopt beskrev prosessen med tildeling av barn slik i søknaden om formidlingstillatelse i 2000:

Når et barn er frigitt for adopsjon sender den lokale barnedomstol v/ dommeren beskjed til CEJA(I) om dette. CEJA(I) indikerer hvilke godkjente søkerpar som de finner passende for det konkrete barnet. Barnet blir alltid først forsøkt plassert i brasilianske familier før utenlandske søkere blir aktuelle. Den avgjørende beslutningen om hvilken familie som blir tildelt barnet ligger hos den lokale dommeren som vil rådføre seg med det tekniske personale (sosialarbeider og psykolog) dog uten å være bundet av dette. På dette tidspunkt blir foreningens representant kontaktet av dommeren.¹⁰³

Slik prosessen beskrives her, ser den etter utvalgets syn ut til å inneholde flere sikkerhetsmekanismer når det gjelder å sikre barnets interesser i adopsjonsprosessen. For det første skulle alle barn være formelt frigitt til adopsjon før adopsjonsprosessen ble igangsatt. For det andre sikret prosessen at prinsippet om subsidiaritet ble ivarettatt ved at brasilianske familieplasseringer ble forsøkt før utenlandsadopsjon ble ansett som et aktuelt alternativ. For det tredje ville alle godkjente søkere fra alle land komme i betraktning for adopsjon gjennom CEJAs rolle i prosessen med å peke på aktuelle søkerpar. Dette sikret både at barna ble tildelt de best egnede foreldrene, og at den endelige beslutningstakeren (barnedommeren) i liten grad kunne påvirkes til å tildele barn til særskilte organisasjoner eller søkere. Det samme gjelder opplysningen om at det først var etter at barnedommeren hadde bestemt seg for hvilke søkere som skulle bli tilbudt å adoptere barna, at formidleren og dommeren var i kontakt om det konkrete barnet.

Beskrivelser som utvalget finner av arbeidsmetodene og praksisen som de ulike aktørene fulgte, ser imidlertid ut til å avvike noe fra den tildelingsprosedyren som InorAdopt skisserer som hovedregel i søknaden om formidlingstillatelse. Utvalget vil her trekke frem noen eksempler på opplysninger som indikerer at prosessene ikke alltid fulgte den skisserte prosedyren, og peke på noen risikomomenter knyttet til dette. Opplysningene er hentet fra beskrivelser fra både InorAdopt, Verdens Barn og Adopsjonsforum og gjelder primært 1990-årene.

¹⁰³ IA. Søknad om formidlingstillatelse 29. september 2000.

Det første unntaket fra hovedregelen i tildelingsprosedyrer går frem i samme søknadsrubrikk som sitatet ovenfor.

I de tilfeller der det ikke finnes godkjente familier for konkrete barn, for eksempel eldre barn, søsken eller barn med helseproblemer kan dommeren kontakte representanten for å undersøke om der kan være aktuelle familier for disse barna.¹⁰⁴

Det norske forhåndssamtykket gjaldt som regel ett eller to barn opp til 5 år. Mange av barna som ble frigitt for utenlandsadopsjon i Brasil, var imidlertid del av større søskengrupper, eldre barn og barn med helseutfordringer og/eller andre særlige omsorgsbehov.¹⁰⁵ For å adoptere disse barna måtte norske søkere få en særskilt godkjenning av norske myndigheter.¹⁰⁶ Siden mange av barna ikke kunne tildeles direkte til norske søkere, antar utvalget at det i realiteten skjedde relativt ofte at barnedommeren og InorAdopts utenlandskontakt hadde direkte kontakt om mulig adopsjon av konkrete barn.

Utvalget har i utgangspunktet ingen prinsipielle innvendinger mot en slik fremgangsmåte og anser dette som en fornuftig prosedyre for å finne egnede hjem til barn med særlige omsorgsbehov. Sammenholdt med andre opplysninger (se nedenfor) illustrerer imidlertid praksisen en mer direkte og åpen dialog mellom barnedommere og utenlandskontakter enn det InorAdopts beskrivelse av tildelingsprosedyren tilsier. Som det vil fremgå nedenfor, mener utvalget at slik direkte dialog om potensielle adoptivbarn innebar en potensiell risiko for feil i forbindelse med frigivelsen til adopsjon.

Utvalget har i den sammenheng merket seg at formidlernes beskrivelser av utenlandskontakts rolle og oppgaver i Brasil i stor grad dreide seg om å knytte kontakter og synliggjøre formidlerens tilstedeværelse, både overfor de lokale barnedommerne og dem som satt i delstatskomiteene.

I en intern reiserapport fra InorAdopt i 1991 fremgår for eksempel følgende:

Jeg så dessuten ved selvsyn at vårt nåværende opplegg er mangelfullt med hensyn til oppsøkende virksomhet ved domstolene. En god del av tildelingene skjer faktisk ved at man befinner seg personlig tilstede når en krisesituasjon oppstår, og man kan yte praktisk og faktisk hjelp der og da [...]

På Vara de Santo Amaro og Vara de Pinheiros [domstoler] har vi fremdeles relativt godt fotfeste og slik jeg oppfatter situasjonen burde det være mye å hente her dersom representantene legger opp sitt arbeid tilsvarende.¹⁰⁷

I arbeidsinstruksen til InorAdopts utenlandskontakt i Brasil fra henholdsvis 1991 og 2002 går følgende frem:

Medarbeideren skal i sitt engasjement for InorAdopt drive oppsøkende virksomhet på domstoler og institusjoner med det for øye å nå frem til barn som kan tilbys en ny fremtid og en ny familie i Norge gjennom adopsjon.¹⁰⁸ [1991]

The representative must keep up regular contact with relevant authorities, in order to promote Norway and Norwegian adoption applicants as a good alternative for the children being given away for adoption, so that through an adoption they can be offered a future and a family in Norway.¹⁰⁹ [2002]

I en reiserapport fra InorAdopt fra 1996 heter det videre blant annet at «NN [utenlandskontakt] kjenner barnevernsmyndighetene i São Paulo og har en fin dialog med dem. Hun nyter stor respekt og klarer 'å få hjem' flest barn.»¹¹⁰

Også i Adopsjonsforums reiserapporter beskrives det hvordan man reiste rundt og oppsøkte barnedomstoler/barnedommere personlig for å informere om organisasjonen, vise frem et såkalt «skrytealbum» fra tidligere adopsjoner og drøfte muligheten for et eventuelt adopsjonssamarbeid.¹¹¹ Flere ganger endte slike besøk i dialog om konkrete barn som kunne være aktuelle for adopsjon til Norge, og i noen tilfeller ble det umid-

¹⁰⁴ IA. Søknad om formidlingstillatelse 29. september 2000.

¹⁰⁵ Av 278 adopsjoner som ble formidlet mellom 1990 og 1999, var 76 av barna over 5 år, og 107 var en del av søskengrupper, jf. IA Søknad om formidlingstillatelse 29. september 2000 og IA, intern oversikt over søskenadopsjoner.

¹⁰⁶ Gjennom FU/ FUA/ FRU.

¹⁰⁷ IA. Reiserapport Brasil og Argentina 28. september-14.oktober 1991.

¹⁰⁸ IA. Arbeidsinstruks for medarbeidere i Brasil 1991.

¹⁰⁹ IA. Instructions of work for representatives in Brazil, signert 2. januar 2002.

¹¹⁰ IA. Reiserapport april 1996 (håndskrevet). I kontekst forstår utvalget det slik at barnevernsmyndighetene inkluderte både CEJA og lokale barnedomstoler.

¹¹¹ Bl.a. AFs reiserapport for Brasil i oktober 1994 og AFs reiserapport for Brasil i juli/august 2000.

delbart satt i gang papirarbeid for å ordne dette.¹¹²

Det går videre frem i ulike dokumenter at det var vanlig at formidlerne inviterte til og betalte lunsjer og middager for myndighetspersoner, og at både formidlere og foreldre på hentereise i første halvdel av 1990-årene hadde med gaver til barnedommerne som hadde ansvar for deres sak(er). I en reiserapport fra Verdens Barn i 1993 står det at

[d]ommerne [...] var meget forsiktige med å ha møte med oss, dette p.g.a. korrupsjonsskandalene i sammenheng med utenlandske adopsjoner. Middagene ble kansellert av dem, og vi bestemte oss for ikke å levere gaver til dommerne – dette for å hindre ev. misforståelser.¹¹³

Det går altså frem at Verdens Barn opprinnelig hadde planer om å gi gaver til dommerne, og utsagnet kan tolkes dithen at dette var vanlig praksis. Middager og lunsjer med barnedommere/myndighetspersoner blir også gjentatte ganger nevnt av InorAdopt, og tidligere daglig leder bekreftet at man på utenlandsreiser gjerne samlet barnedommerne til en middag på kvelden etter å ha hatt møter på dagtid.¹¹⁴

Når det gjelder InorAdopts praksis med gaver, står følgende i et referat fra et av Statens adopsjonskontors interne kontormøter:¹¹⁵

NN [nestleder SAK] tok videre opp spørsmålet om gaver fra InorAdopts søkere til adopsjonsmyndigheter i Brasil. InorAdopts svar er ikke fullt ut tilfredsstillende sett fra myndighetenes ståsted. Det bør ved nytt brev til InorAdopt fra vår side presiseres at SAK anser det som lite ønskelig at adoptivsøkere har med gaver – uansett størrelse – til myndighetspersoner som

skal avgjøre deres adopsjonssøknad. Saken bør *tas ned* gjennom et slikt brev. Noen ørkesløs prosedering med InorAdopt om saken må unngås.¹¹⁶

Beskrivelsen forstås som at det var vanlig at også adoptivsøkerne hadde med gaver til myndighetspersoner/barnedommerne i forbindelse med adopsjonen. InorAdopt oppga imidlertid at det utelukkende var snakk om mindre suvenirer, og at gaven først ble gitt etter at saken var avsluttet.¹¹⁷ Praksisen med gaver opphørte etter at Statens adopsjonskontor tok opp dette.¹¹⁸

Utvalget mener på generelt grunnlag at det er betenkelig at formidlingsorganisasjoner og adoptivsøkere har gitt gaver til personer med ansvar for deres adopsjonssak(er). Utvalget har forståelse for at det kan eksistere visse kulturelle forventninger til gaver og felles måltider, men mener likevel at slike ordninger har en viss iboende risiko for bestikkelser og korrupsjon. Utvalget har imidlertid ikke funnet tegn på at det var snakk om ekstravagante måltider eller større gaver.

Utvalget mener at systemet i for tildelinger i Brasil – også etter at CEJA-ene ble opprettet – fremstår noe sårbart, blant annet med tanke på muligheter for å påvirke dommerens valg av adoptivforeldre. Det fremstår å ha vært en risiko for at andre hensyn enn barnets beste kunne bli styrende for tildelingene, blant annet basert på personlige relasjoner. Denne måten å arbeide på kommer i liten grad frem i formidlernes søknader om formidlingstillatelse, hvor bare de formelle prosedyrene beskrives. Selv om formidlernes fremgangsmåte for å bygge relasjoner med dommerne tidvis fremstår noe betenkelig, har utvalget ikke funnet opplysninger som tyder på at de på en utilbørlig måte har forsøkt å påvirke dommere til å tildele barn til deres organisasjon eller andre beslutninger i enkeltsaker.

I tillegg til at representantene for formidlerne har hatt personlig kontakt med domstolene og CEJA, ser det ut til at de i noen tilfeller har vært i direkte kontakt med barnehjemmene.¹¹⁹ Barnehjemmene ser på sin side ut til å ha hatt en viss rolle når det gjelder å henlede barnedomstolens oppmerksomhet mot barn som var aktuelle for adopsjon. Ved å ha kontakt med konkrete barne-

¹¹² AF. Reiserapport Brasil september 1998.

¹¹³ VB. Reiserapport fra Brasil 1.–13. oktober 1993.

¹¹⁴ Forklart i intervju med utvalget. Etter foreleggelse av faktagrunnlag kom InorAdopt med følgende merknad: Det er korrekt at InorAdopt en gang iblant inviterte til middag, ikke bare dommere men også noen av personalet. Likeledes ble InorAdopt av og til også invitert til lunsj. Vi som besøkte Brasil mente dette var en viktig del av arbeidet for blant annet å lære mest mulig om kultur, menneskene og det daglige livet slik at vi kunne forberede våre søkere på hva som ville møte de ved hentereisen. For øvrig var dette noe som ble praktisert i alle samarbeidsland, likedan også ved myndighetenes tilsynsreiser/besøk.

¹¹⁵ Kontormøter var jevnlig interne møter i fagmyndigheten. Utvalget har fått generell informasjon om disse møtene i intervju med tidligere ansatte og har funnet noen få referater. Det later imidlertid ikke til at det ble skrevet eller arkivert referater systematisk.

¹¹⁶ Referat fra kontormøte i SAK 18. mai 1995.

¹¹⁷ SAK. Referat fra kontaktutvalgsmøte 1. juni 1995.

¹¹⁸ Informasjon fra tidligere daglig leder. Utvalget har heller ikke sett at slike gaver bli omtalt etter dette.

¹¹⁹ Direkte kontakt med institusjonene ble forbudt etter 2009 (se punkt 10.3). Utvalget har ikke sett slike beskrivelser etter dette.

hjem kunne formidlerne dermed både gi en påminnelse om at adopsjon var et alternativ for noen barn, og dessuten få kjennskap til barn som var aktuelle for adopsjon før frigivelsesprosessen ble igangsatt.

Det første eksempelet som skal trekkes frem angående dette, er hentet fra Statens adopsjonskontors reiserapport i 1991. Dette landbesøket ble foretatt før CEJA var opprettet i São Paulo, og det var formelt sett opp til barnedomstolen å velge ut adoptivforeldre og foreta matching med konkrete barn. Likevel går det frem av denne rapporten at de private barnehjemmene selv til en viss grad kunne påvirke hvilke søkere som ble tildelt barn:

Det er dommerne som har det avgjørende ordet ved plassering av barn for adopsjon. Påtalemyndigheten kan altså påklage avgjørelsen, men også barnehjemmene har en viss innflytelse på hvor barna sendes, særlig når de skal adopteres til utlandet. De private barnehjemmene kan ikke annet enn å prioritere de land som sørger for midler til driften.¹²⁰

Til tross for at den endelige beslutningen lå til barnedomstolen, går det altså frem at det var mulig å påvirke andelen av tildelinger gjennom økonomisk støtte til barnehjem. Representanten fra Statens adopsjonskontor ser ikke ut til å ha reagert på disse opplysningene, men har ansett det som en naturlig konsekvens av behovet for finansiering.

Også i Adopsjonsforums reiserapporter finnes det indikasjoner på at formidlerne hadde anledning til å ha direkte kontakt og samarbeide med enkelte barnehjem. Blant annet går det gjentatte ganger frem at Adopsjonsforums representanter besøkte barnehjem og fikk presentert barn som potensielt kunne være «aktuelle for Norge», uten at det går frem at barnedomstolene hadde vært involvert i noen form for tildeling.¹²¹ Utvalget har ikke funnet opplysninger om at norske formidlere skal ha gitt økonomisk støtte til de barnehjemmene de adopterte fra, men direkte kontakt og relasjoner til barnehjem ser altså også i noen tilfeller ut til å kunne øke sjansene for tildelinger.

Utvalget mener generelt at det er problematisk at barn i noen tilfeller tilsynelatende kunne bli tildelt søkere basert på økonomisk støtte fra adopsjonsformidlere. Selv om utvalget ikke finner spor

av pengetransaksjoner knyttet til tildelingen av hvert enkelt barn (i motsetning til blant annet i Colombia, se kapittel 12), mener utvalget generelt at muligheten for økonomiske incentiver i adopsjonsprosessen øker risikoen for at det enkelte barnets beste ikke blir det avgjørende. Utvalget presiserer at vi ikke er kjent med at InorAdopt (eller de andre norske formidlerne) skal ha inngått avtaler om finansiering med barnehjem i Brasil hvor det bodde barn som var aktuelle for adopsjon.¹²²

Et annet forhold, som blant annet går frem av InorAdopts formidlingssøknad i 1997, er at noen barnedommere hadde som praksis å tildele barn til adoptivsøkere før frigivelsesprosessen var fullført. Dette førte til at det i noen tilfeller kunne ta inntil tolv måneder etter tildelingen før adoptivsøkerne kunne reise til Brasil og hente barna. Bakgrunnen for praksisen var ifølge InorAdopt at «man fra domstolens side ønsket å være sikre på at barnet hadde foreldre når saken var ferdig».¹²³ InorAdopt oppgir imidlertid i søknaden at de hadde tatt opp saken med de aktuelle domstolene og «forklart at det er en stor psykisk belastning for familiene å vite om et konkret barn i så lang tid før adopsjonen kan gjennomføres». De hadde deretter «blitt lovet at det i fremtiden ikke blir tildelt barn før saken er ferdigbehandlet, eller nesten ferdig».¹²⁴

I tillegg til belastningen dette kunne påføre de kommende adoptivforeldrene, mener utvalget at det utgjorde et risikomoment at domstolene på denne måten forskutterte utfallet av en ikke-prøvd sak, som slik kunne bli styrende for den videre prosessen.

10.6.7 Vurdering av det brasilianske systemet for tildeling av barn til adopsjon

Utvalget mener at praksisen som er beskrevet ovenfor, indikerer at det var svakheter ved det brasilianske adopsjonssystemet som kunne utgjøre en risiko når det gjaldt å sikre at barnets beste var det overordnede hensynet i den enkelte adopsjonssak. Utvalget mener at behovet for å ha kontakt og relasjoner med de lokale og delstatlige barnedomstolene og adopsjonskomiteene utgjorde et slikt risikomoment. Det førte blant annet at søkere potensielt kunne bli valgt ut

¹²⁰ SAK. Rapport fra reise til Brasil 28. september og 4. oktober 1991.

¹²¹ Bl.a. AFs reiserapport fra Syd- og Mellom-Amerika juni–juli 1995. Det presiseres at selve besøkene på barnehjem ser ut til å ha vært autorisert av riktig myndighet, noe som var et krav for slike institusjoner.

¹²² InorAdopt har også selv eksplisitt oppgitt til utvalget at de ikke har gitt støtte til barnehjem som deres søkere har blitt tildelt barn fra.

¹²³ IA. Søknad om formidlingstillatelse 10. mars 1997.

¹²⁴ IA. Søknad om formidlingstillatelse 10. mars 1997.

som foreldre til spesifikke barn ut fra utenlands-kontaktens relasjon med de lokale organene heller enn søkeres egenskaper. Samtidig anerkjenner utvalget at vedvarende kontakt og tillit mellom formidlerrepresentanten og barnedomstolene kan være nødvendig, for eksempel i saker hvor man i større grad må samarbeide for å finne egnede foreldre til barn med særlige behov.

Når det gjelder de økonomiske sidene ved arbeidet, mener utvalget at det på generelt grunnlag er problematisk at det var mulig å påvirke antall tildelinger ved å gi økonomisk støtte til barnehjem. Utvalget er ikke kjent med at norske formidlere har gitt denne typen støtte. Utvalget mener likevel at norske myndigheter burde ha undersøkt informasjonen nærmere da de fikk opplysninger om praksisen på tilsynsreisen i 1991.

Utvalget mener også på generelt grunnlag at praksisen med å spandere måltider og gi gaver til personer med beslutningsmyndighet i adopsjons-sakene, utgjør et risikomoment. Grensen mellom rent symbolske gaver og bestikkelser kan være uklar, og praksisen kan misbrukes. Utvalget har imidlertid ikke funnet beskrivelser som gir grunnlag for å mistenke at norske formidlere eller søkere i Brasil har overtrådt grensen. Det bemerkes også at praksisen med at søkere ga gaver til barnedommere, bare pågikk noen få år og ble avsluttet i midten av 1990-årene.

Utvalget mener at er problematisk at noen barn ble matchet med søkere før frigivelsesprosessen var fullført, og før de opprinnelige foreldrene var fradømt foreldreansvaret. Utvalget mener at norske myndigheter skulle ha blitt informert om denne praksisen straks InorAdopt ble klar over den, og at myndighetene skulle ha reagert på denne informasjonen da de ble gjort oppmerksom på det.

10.7 Utvalgets samlede vurdering

10.7.1 Innledning

Som det fremgår i punkt 10.4, er det internasjonalt avdekket flere irregulære forhold i forbindelse med utenlandsadopsjoner fra Brasil. De mest alvorlige forholdene som omtales av mediene og i andre lands granskingsrapporter, gjelder imidlertid adopsjoner som ble gjennomført i 1970- og 80-årene, og/eller adopsjoner utenfor det ordinære systemet med behandling i barnedomstolene. Utvalget har på sin side ikke mottatt henvendelser eller avdekket konkrete opplysninger som tilsier at frigivelse og adopsjon av barn som har blitt formidlet til norske søkere gjennom InorAdopt eller

de to andre norske formidlerne, har skjedd på ulovlig grunnlag.

Utvalgets overordnede vurdering er videre at det i løpet av formidlingsperioden skjedde en positiv utvikling i Brasil med hensyn til systemet for og kontrollen av adopsjonspraksisen. Dette gjelder både ved lovendringen i 1990, opprettelsen av delstatlige adopsjonskomiteer utover i 1990-årene, sentralisert kontroll og økt tilsyn i forbindelse med ratifiseringen av Haagkonvensjonen i 1999 og lovendringen i 2009 som forbød direkte kontakt mellom adopsjonsformidlere og institusjoner uten forutgående tillatelse fra myndighetene.

De lokale barnedommerne har hatt en sentral rolle i barnevernet og adopsjonsarbeidet i Brasil i hele perioden. Utvalget mener det er positivt at uavhengige domstoler er involvert i adopsjonsprosessen. Samtidig har barnedommerne i Brasil hatt en omfattende rolle i frigivelsen av barn til adopsjon, og som nevnt i punkt 10.4 finnes det kjente eksempler på at dommere har blitt anklaget for å misbruke makten sin, blant annet til å frigi barn til utenlandsadopsjon på uriktig grunnlag. Utvalget er ikke kjent med slike anklager mot dommere involvert i adopsjoner til Norge.¹²⁵ Barnedommerne var også helt fra starten omgitt av et større barnevernsapparat, med et sosialteam som kom med anbefalinger i enkeltsaker, og en representant fra påtalemyndigheten som kunne anke avgjørelsen dersom vedkommende mente denne ikke var i barnets interesse. Etter hvert ble også adopsjonspraksisen samordnet og kontrollert av delstatlige og nasjonale organer.

Selv om det ikke er avdekket konkrete ulovligheter knyttet til adopsjoner til Norge, mener utvalget at systemet med adopsjoner fra Brasil inneholder visse risikomomenter knyttet til ulike avgjørelser i prosessen. Utvalget mener videre at norske myndigheters kunnskap og kontroll har vært mangelfull. I det følgende vil noen særlige forhold bli kommentert nærmere.

10.7.2 Risikofaktorer knyttet til opprinnelige foreldres samtykke

Som nevnt ovenfor har alle adopsjonene som er formidlet til Norge gjennom en godkjent formidlingsorganisasjon, blitt behandlet av brasilianske barnedomstoler. Det var en forutsetning at dom-

¹²⁵ Utvalget bygger dette på mediesøk, en enkeltsaksgjennomgang og en gjennomgang av norske myndigheters og InorAdopts arkiver. Det er ikke utført noe uttømmende søk i brasilianske kilder, og utvalget har heller ikke identifisert samtlige aktører som har vært involvert i adopsjoner til Norge.

stolene i forkant av en adopsjon fattet en beslutning som fratok de opprinnelige foreldrene foreldreansvaret. Dette kunne skje både med foreldrenes samtykke og gjennom en tvungen barnevernssak.

Selv om utvalget er kjent med at det på ulike tidspunkt har blitt fremsatt påstander om uriktige frigivelsesprosesser ved visse domstoler i Brasil (se punkt 10.4), har utvalget ikke mottatt eller avdekket konkret informasjon som tilsier at frigivelsesprosessene i adopsjonene til Norge har vært uriktige, eller at de opprinnelige foreldrenes samtykker ikke har vært gyldige.¹²⁶ Utvalget presiserer samtidig at vi har svært begrenset mulighet til å ettergå eller vurdere riktigheten av prosesser som er gjennomført i Brasil, og at vi bare har gjennomgått et begrenset antall enkeltsaker.

Til tross for landets økonomiske utvikling var Brasil i formidlingsperioden et land preget av fattigdom, og som nevnt i punkt 10.3 kunne saksmengden per barnedømme være svært stor. Basert på ressursene og kapasiteten i det brasilianske barnevernssystemet antar utvalget at det foreligger en viss generell risiko for at ikke alle opprinnelige foreldre har fått tilstrekkelig hjelp og/eller veiledning i forkant av en adopsjon.¹²⁷ Utvalget viser også til ordningen med at enkelte dommere tidlig i 1990-årene gjennomførte en form for forhåndstildeling av barn før frigivelsesprosessen var fullført. Når et konkret barn var blitt «lovett bort», kan dette potensielt ha ført til et press i retning av frigivelse, noe som også kan ha forplantet seg til et press på foreldrene om å samtykke til omsorgsovertakelse. Utvalget har imidlertid ikke kjennskap til tilfeller der disse risikofaktorene har materialisert seg i irregulær praksis i adopsjoner til Norge.

10.7.3 Forbudet mot vederlag/profit ved adopsjoner

Det har ikke påløpt utgifter til det offentlige eller blitt gitt faste donasjoner til barnehjem i forbindelse med adopsjoner fra Brasil.¹²⁸ InorAdopt har

heller ikke benyttet advokat i forbindelse med adopsjonene.¹²⁹

Utvalget mener at praksisen med å gi gaver (frem til midten av 1990-årene) og spandere måltider på dommere og myndighetspersoner med beslutningskompetanse i adopsjonssaker var betenkelig, da dette generelt kan skape usikkerhet med hensyn til grensen for korrupsjon. Utvalget anser det imidlertid som sannsynlig at det bare har vært tale om mindre utgifter og symboliske gaver, og er ikke kjent med at det skal ha forekommet noen form for rene økonomiske transaksjoner. Utvalget har ikke funnet spor av at man gjennom gaver eller måltidsinvitasjoner på en utilbørlig måte har forsøkt å påvirke utfallet i konkrete adopsjonssaker, eller at noen aktører har hatt en urettmessig økonomisk vinning i forbindelse med adopsjonene fra Brasil til Norge.

Utvalget mener videre at det er et positivt trekk ved det brasilianske adopsjonssystemet at det ikke har vært krevd betalinger i forbindelse med ulike steg i adopsjonsprosessen. Utvalgets undersøkelser av andre land tilsier at det er vanskelig å føre tilstrekkelig kontroll med at det som i utgangspunktet blir presentert som legitime gebyrer og donasjoner i adopsjonsprosessen, bygger på reelle utgifter og/eller går til tiltenkte formål. Det kan ikke utelukkes at det kan forekomme korrupsjon og bestikkelser uavhengig av slike transaksjoner, men utvalget mener likevel på generelt grunnlag at en adopsjonsprosess uten pengeoverføringer gir færre muligheter til urettmessig vinning.

10.7.4 Særlige merknader om etteradopsjonstiltak, vurdert opp mot profilen til adoptivbarna fra Brasil

Barna som er adoptert fra Brasil til Norge, har hatt ulik profil og inkluderer også spedbarn. En større andel av barna som ble formidlet til adopsjon fra Brasil til Norge, har imidlertid vært barn med særlige omsorgsbehov. Barna var i gjennomsnitt eldre på adopsjonstidspunktet enn adoptivbarn fra de fleste andre opprinnelsesland, og mange kom i søskengrupper og/eller hadde helseutfordringer.¹³⁰ Man har videre vært kjent med

¹²⁶ Utvalget har intervjuet én adoptert fra Brasil som har blitt gjenforent med sin opprinnelige familie. Familien til vedkommende fortalte at de var i en vanskelig situasjon på adopsjonstidspunktet, og har ikke hevdet at frigivelsen til adopsjon var urettmessig. Foreldrene fikk imidlertid lite hjelp og veiledning, og aktuelle personer i utvidet familie skal heller ikke ha fått spørsmål om å overta omsorgen.

¹²⁷ En av de adopterte som utvalget intervjuet, opplyste at det var den opprinnelige faren som overlot omsorgen til det offentlige, men at han ikke visste at barnet skulle eller kunne bli adoptert til utlandet.

¹²⁸ Med unntak av mindre og rent administrative gebyrer i forbindelse med utstedelse av pass/utreisepapirer.

¹²⁹ Med unntak av de fire adopsjonene gjennomført fra Rio de Janeiro.

¹³⁰ Av 278 adopsjoner formidlet mellom 1990 og 1999 var for eksempel 76 av barna over 5 år, og 107 var en del av søskengrupper, jf. IA Søknad om formidlingstillatelse 29. september 2000 og IA, intern oversikt over søskenadopsjoner.

at flere hadde opplevd grov omsorgssvikt eller andre traumer forut for adopsjonen.

Utvalget mener at det er svært viktig å sikre eldre barn og barn med særlige omsorgsbehov tilstrekkelig hjelp og bistand med å bearbeide tidligere opplevelser og med å tilpasse seg sin nye situasjon når de kommer til Norge. Som det går nærmere frem i kapittel 30, har det fra myndighetenes side imidlertid ikke vært iverksatt særskilte etteradopsjonstiltak for enkeltadopterte, heller ikke for denne gruppen. Når det gjelder Costa Rica – hvor adoptivbarna til Norge har hatt en profil som ligner profilen til barna fra Brasil – stilte Adopsjonsforum selv som krav at adoptivsøkerne skulle lære seg et minstemål av barnas morsmål (spansk) i forkant av adopsjonen.¹³¹ Et tilsvarende krav om å lære språket (portugisisk) har ikke vært stilt til par som har søkt om å adoptere barn fra Brasil. Behov for særlig oppfølging og traumebehandling kan i prinsippet gjelde adopterte fra alle land, og utvalget gir en mer helhetlig vurdering av etteradopsjonstiltakene i Norge i kapittel 30. I lys av de særegne forholdene knyttet til adopsjon fra Brasil vil utvalget likevel fremheve at praksisen med å hente barn med høy risiko for traumer som er i en alder hvor de har utviklet språk til Norge – uten samtidig å sørge for at de har mulighet til å uttrykke seg og/eller bearbeide traumene på sitt eget språk – etter utvalgets syn er særlig kritikkverdig.

10.7.5 Subsidiaritetsprinsippet

Det brasilianske adopsjonssystemet har helt siden oppstarten av adopsjonsformidlingen til Norge i 1990 inneholdt et prinsipp om omsorgsrekkefølge, og nasjonal adopsjon av barnet har blitt prioritert over utenlandsadopsjon.¹³² Av ulike beskrivelser fremstår det også for utvalget som om de brasilianske barnedommerne har vært opptatt av å følge dette prinsippet i praksis, selv om det i mindre grad går eksplisitt frem av dokumentene i enkeltadopsjoner tidlig i formidlingsperioden.¹³³ Tiden som skulle brukes til undersøkelser og

arbeid med en eventuell tilbakeføring til opprinnelig familie eller nasjonal adopsjon, er også oppgitt som en av årsakene til at barn som har blitt adoptert til utlandet fra Brasil, i gjennomsnitt har vært eldre enn barn fra mange andre land.¹³⁴

Rundt 2008 intensiverte brasilianske myndigheter også arbeidet med nasjonale adopsjoner. Registeret over nasjonale søkere og barn som var frigitt til adopsjon, som tidligere bare hadde vært delstatlig, ble da gjort nasjonalt. Dette medførte en økt sannsynlighet for at barn kunne plasseres nasjonalt.¹³⁵ Så langt utvalget har kunnet bringe på det rene, har det brasilianske systemet for å undersøke muligheten for nasjonal plassering av hvert enkelt barn vært forholdsvis godt sammenlignet med systemet i andre opprinnelsesland utvalget har undersøkt. Utvalget antar likevel at ressurs situasjonen i det offentlige barnevernet er en faktor som kan ha begrenset omfanget av undersøkelser av alternative plasseringer for barna. At det først i 2008 ble opprettet et nasjonalt adopsjonsregister, har også vært en svakhet i systemet, da barn – slik utvalget forstår det – bare har vært forsøkt plassert i egen delstat før dette. Selv om det eksisterer en viss risiko for at ikke alle nasjonale alternativer har blitt vurdert i hvert enkelt tilfelle, har ikke utvalget funnet grunnlag for å mene at praksisen lå utenfor det akseptable. Det følger også av Haagkonvensjonens *Guide to Good Practice* fra 2008 at kravet om subsidiaritet må fortolkes noe relativt:

The Convention refers to «possibilities» for placement of a child in the State of origin. It does not require that all possibilities be exhausted. This would be unrealistic; it would place an unnecessary burden on authorities; and it may delay indefinitely the possibility of finding a permanent home abroad for a child.¹³⁶

Utvalget har ikke identifisert spesifikke risikomomenter knyttet til subsidiaritetsprinsippet som norske myndigheter eller adopsjonsformidlerne burde undersøkt nærmere.

¹³¹ Se kapittel 13.

¹³² Dette går frem av lovendringen i 1990, men også av tidligere retningslinjer i domstolene. Rekkefølgen var a) adopsjon av brasilianske statsborgere bosatt i Brasil, b) adopsjon av brasilianske statsborgere bosatt i utlandet, c) adopsjon av utenlandske statsborgere bosatt i Brasil og d) adopsjon av utenlandske statsborgere bosatt i utlandet. Det bemerkes samtidig at man i liten grad har praktisert varige fosterhjemsordninger i Brasil, jf. Bufdir, Rapport fra tilsynsreise til Brasil, Peru og Chile i 2009.

¹³³ Jf. rapporter fra myndighetenes tilsynsreiser, formidlernes arbeidsreiser og referat fra møte med brasilianske delegasjoner i Norge.

¹³⁴ Bufdir. Rapport fra tilsynsreise til Brasil, Peru og Chile i 2009.

¹³⁵ Bufdir. Rapport fra tilsynsreise til Brasil, Peru og Chile i 2009.

¹³⁶ Jf. *Guide to good practice* (2008), avsnitt 50.

10.7.6 Norske myndigheters kontroll og tilsynsvirksomhet

Når det gjelder adopsjonsarbeidet i Brasil, har utvalget særlig vurdert forholdene knyttet til oppstarten. Utvalget mener det er grunn til å kritisere norske myndigheter på flere punkter.

Det er positivt at adopsjonsmyndighetene involverte utenriktjenesten da de vurderte oppstart av adopsjonsformidling fra Brasil. Utvalget mener likevel at det ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn til de opplysningene og advarslene som kom frem i denne dialogen. Dette gjelder blant annet informasjon om at det var avdekket omfattende ulovligheter knyttet til utenlandsadopsjon til andre europeiske mottakerland. Utvalget kan ikke se at adopsjonsmyndighetene i tilstrekkelig grad vurderte eller tok hensyn til de risikofaktorene som ambassaden i Brasilia pekte på.

I tillegg til at utenriktjenesten stilte seg kritisk til adopsjonsvirksomhet i landet, var det andre forhold som talte mot å tillate dette. For det første var Norge allerede involvert i en adopsjonsskandale i Ecuador, og forholdene som var avdekket i Ecuador, lignet på de problematiske forholdene som ambassaden advarte mot i Brasil. For det andre kom søknaden fra en ny og uerfaren formidlingsorganisasjon.¹³⁷

Utvalget finner at utredningen som norske myndigheter foretok, ikke var tilstrekkelig til å gjøre en forsvarlig vurdering av adopsjoner fra Brasil, jf. utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 første ledd. Korrespondanse mellom Inor-Adopt, fagmyndighet og departement de første årene etter 1989 viser at norske myndigheter manglet kjennskap til og informasjon om sentrale deler av adopsjonsprosessen. Det ser også ut til at myndighetene ikke har hatt kjennskap til en større «adopsjonsskandale» som fant sted kort tid før Inor-Adopt fikk formidlingstillatelse fra samme region i Brasil. Utvalget mener det er kritikkverdig at norske myndigheter på bakgrunn av statsrådets beslutning tillot gjennomføringen av såkalte prøvesaker sommeren 1989, og at de fulgte opp med å gi tillatelse til ytterligere adopsjoner før disse var gjennomført i Brasil.

Utvalget mener at Statens adopsjonskontor ikke skulle ha overlatt til en privat formidlingsorganisasjon å sikre at adoptivsøkernes lokale sosialkontor påtok seg å utforme de nødvendige oppfølgingsrapportene. Frem til Brasil vedtok en ny adopsjonslov i 1990 var slike rapporter et vilkår

for å gjennomføre adopsjonen etter ett års fosterhjemsplassering. Dersom de brasilianske kravene til slike rapporter ikke ble fulgt, kunne konsekvensen for det enkelte barn dermed potensielt ha vært alvorlige.

10.7.7 Risikofaktorer knyttet til private organisasjoner som adopsjonsformidlere

Utvalget finner at formidlingsvirksomheten i Brasil belyser ulike risikofaktorer knyttet til private organisasjoner som adopsjonsformidlere.

For det første var det i oppstarten flere adoptivforeldre som klaget på mangelfull og villedende informasjon både om adopsjonsprosessen og om tildelte barn. Formidlerne har spilt en avgjørende rolle når det gjelder å veilede og forberede potensielle adoptivforeldre i adopsjonsprosessen. De mange klagen på Inor-Adopt de første årene av driften, illustrerer at kompetansen og holdningene til de som satt med ansvaret, utgjorde en sårbarhet.

Utvalget mener det er en risiko knyttet til hvilken informasjon private formidlingsorganisasjoner velger å videreformidle til myndighetene. Dette gjelder i enkeltsaker, men også i forhold som gjelder den daglige driften og arbeidsmetoder i utlandet. Utvalget mener blant annet at Inor-Adopts beskrivelse av tildelingsprosedyren og CEJAs rolle i denne prosedyren i formidlingssøknadene fremstår misvisende.

10.7.8 Om muligheten til å få kunnskap om biologisk opphav og retten til statsborgerskap

Adopterte fra Brasil har forholdsvis gode muligheter til å få kunnskap om sitt biologiske opphav. En stor andel adopsjoner fra Brasil er saker hvor opprinnelige foreldre frivillig eller etter vedtak fra barnedomstolen har måttet overlate omsorgen for barnet til det offentlige. I disse tilfellene vil de opprinnelige foreldrenes navn fremgå i frigivelsesdokumentene. Også fra Brasil finnes det imidlertid tilfeller hvor barnets bakgrunn er ukjent.¹³⁸ Hvorvidt de opprinnelige foreldrenes navn, når dette er kjent, går frem av selve adopsjonsdokumentet fra domstolen, varierer mellom ulike domstoler og ulike tidsperioder. Utvalget bemerker derfor at det ikke alltid er slik at navnet fremgår i dokumentene som er oppbevart i norske myndig-

¹³⁷ Noen av de sentrale personene i IA hadde imidlertid erfaring med adopsjonsformidling gjennom AF ti år tidligere.

¹³⁸ Utvalget har sett eksempel på dette i enkeltsaksgjennomgangen.

hetsarkiver, og at adopterte i noen tilfeller derfor må søke innsyn i Brasil for å få kjennskap til dette.

Ifølge brasiliansk rett har adopterte krav på å få kunnskap om sitt biologiske opphav dersom slik informasjon finnes. Myndighetene plikter å arkivere slik informasjon i 50 år, men særlig de eldre arkivene kan i praksis være noe mangelfulle. Adopterte som ønsker opplysninger om bakgrunnen sin, kan henvende seg til adopsjonsmyndigheten (CEJA) i den delstaten hvor adopsjonen er gjennomført.¹³⁹

Ifølge en adoptert utvalget har snakket med, har Brasil et forholdsvis velutviklet system for utlevering av adopsjonsdokumenter i enkeltsaker. Prosessen kan ta opp mot ett år, men man kan sende én samlet henvendelse til myndighetene for å få tilgang til alle dokumenter knyttet til adopsjonssaken, og der er mulig å få oppdateringer underveis i prosessen.

Adopterte fra Brasil har også rett til å gjenopprette sitt brasilianske statsborgerskap.

10.8 Oppsummering

Utvalgets mandat er å granske adopsjoner på systemnivå, blant annet ved å vurdere hvordan norske myndigheter har ført kontroll og tilsyn, hvordan behandlingen av enkeltsaker har vært innrettet, samt hvordan varsler om forhold som krevde oppfølging har blitt håndtert og hvilke vurderinger og tiltak som har blitt gjort.

I det følgende oppsummerer utvalget sentrale feil, mangler og risikofaktorer som er avdekket i adopsjonssamarbeidet med Brasil, både hos brasilianske og norske aktører.

- Utvalget har ikke mottatt henvendelser eller avdekket konkrete opplysninger som tilsier at frigivelse og adopsjon av barn som har blitt for-

midlet til norske søkere gjennom InorAdopt eller de to andre norske formidlerne har skjedd på ulovlig grunnlag.

- I Brasil dekket formidlerne bare mindre administrative kostnader, og det var ikke donasjoner eller andre gebyrer knyttet til selve adopsjonene. Etter utvalgets vurdering reduserer dette risikoen for urettmessig økonomisk vinning i tilknytning til adopsjonsvirksomheten.
- Utvalget antar at ressursituasjonen i det brasilianske barnevernssystemet har medført en viss generell risiko for at ikke alle opprinnelige foreldre har fått tilstrekkelig hjelp og/eller veiledning i forkant av en adopsjon, og i noen grad har begrenset undersøkelser av alternative plasseringer for barna nasjonalt.
- Utvalget finner at utredningen norske myndigheter gjorde før oppstarten av adopsjonsvirksomhet fra Brasil, ikke var tilstrekkelig til å gjøre en forsvarlig vurdering av adopsjoner fra Brasil, jf. utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 første ledd.
- Utvalget mener at adopsjonsmyndighetene ikke tok tilstrekkelig hensyn til de opplysningene og advarslene som kom frem i dialogen med utenriktjenesten før oppstarten av adopsjonsvirksomhet fra Brasil.
- Utvalget mener at det er kritikkverdig at norske adopsjonsmyndigheter ikke selv sikret at det lokale sosialkontoret i den kommunen barnet ble bosatt i etter adopsjon til Norge, utferdiget oppfølgingsrapportene som brasilianske myndigheter krevde for å gjennomføre adopsjonen (frem til Brasil fikk ny adopsjonslov i 1990).
- Utvalget fremhever at praksisen med å hente barn med høy risiko for traumeproblematikk til Norge i en alder hvor man kan forvente et utviklet språk, uten samtidig å sikre dem mulighet til å uttrykke seg og/eller bearbeide opplevelsene på sitt eget språk, er særlig kritikkverdig.

¹³⁹ Bufdir. Rapport fra tilsynsreise til Brasil, Peru og Chile i 2009.

Kapittel 11

Chile

11.1 Innledning og avgrensning

Det er formidlet totalt 314¹ adopsjoner fra Chile til Norge i perioden 1985–2016. Alle er formidlet gjennom Adopsjonsforum, som er den eneste norske organisasjonen som har hatt formidlingstillatelse for Chile.

Formidlingsperioden overlapper med perioden for Pinochets militærdiktatur (1973–1990).

Chilenske myndigheter har gjennomført egne undersøkelser av adopsjoner som fant sted i denne perioden (både nasjonale adopsjoner og utenlandsadopsjoner), og har konkludert med at det har forekommet systematiske rettighetsbrudd på feltet.² Praksisen med å ta barn fra mødre (ofte unge, fattige, uten familienettverk og fra urfolksgrupper) var utbredt under militærdiktaturet og fant også sted etter 1990.

Det pågår for tiden en strafferettslig etterforskning av adopsjonssaker i Chile, der en betydelig andel saker gjelder adopsjoner til Sverige. Også et mindre antall adopsjoner til Norge er omfattet av denne etterforskningen.

I slutten av 1980-årene og starten av 1990-årene formidlet Adopsjonsforum adopsjoner nesten utelukkende gjennom samme domstol for mindreårige (*Juzgado de Letras de Menores*, heretter barne- og ungdomsdomstolen) i byen Temuco. Denne domstolen hadde tidligere stått for svært mange av adopsjonene til Sverige, og prosedyrene ved domstolen har stått i fokus både i den chilenske etterforskningen og i den svenske granskingen.

Chile fikk en ny adopsjonslov i 1999 og ratifiserte da Haagkonvensjonen 1993. Før adopsjonsloven av 1999 ble adopsjoner fra Chile gjennomført ved at barna fikk adoptivforeldrene oppnevnt som verge og en utreisestillatelse, før selve adopsjonen ble fullført i Norge etter norsk lov. I perioden 1988–1999 var dette prosedyren chilensk

adopsjonslov la opp til. Før 1988 var ikke utenlandsadopsjoner regulert i chilensk lov.

På grunn av disse forholdene har utvalget konsentrert undersøkelsene sine rundt oppstarten av adopsjonene fra Chile og på perioden frem til Chile vedtok en ny adopsjonslov i 1999, med hovedvekt på perioden 1985–1995.

11.2 Generell informasjon og historikk

Chile er en demokratisk republikk i Sør-Amerika som er delt inn i 15 administrative regioner.³ I 2022 hadde landet 19,8 millioner innbyggere, hvorav 12,8 prosent identifiserte seg som urfolk. Chile er tradisjonelt katolsk (74 prosent i 1995, 57 prosent i 2013). Spansk er det dominerende språket, og i tillegg finnes en rekke mindre språk (mapudungun, quechua, aymara mv.). Bare 13 prosent av befolkningen bor i dag på landsbygda.

I gjennomsnitt føder chilenske kvinner i dag 1,8 barn. I 1950-årene var gjennomsnittet 5 barn per kvinne. Spedbarnsdødeligheten ligger i dag på 6,6 per 1000 fødte barn. Før 2017 var det totalforbud mot abort. I 2006 ble nødprevensjon lovlig.⁴

President, kongress og ordførere velges hvert fjerde år. Rettsvesenet er ifølge grunnloven uavhengig av den lovgivende og den utøvende makten, men presidenten og senatet har en rolle i å velge eller godkjenne dommere til høyesterett og lavere instanser.⁵

³ Fremstillingen i det følgende er basert på informasjon fra Bull, Benedicte og Opsvik, Tor: *Chile i Store norske leksikon* på snl.no; Buvollen, Hans Petter, Julsrud, Ottar og Opsvik, Tor: *Chiles historie i Store norske leksikon* på snl.no; Ranestad, Kristin og Opsvik, Tor: *Chiles befolkning i Store norske leksikon* på snl.no. Hentet april 2024.

⁴ Mooney, J.E. (2015). Family Planning and Reproductive Rights in Chile. *Latin American History. Oxford Research Encyclopedias*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199366439.013.103>

⁵ Opsvik, T. *Chiles politiske system i Store norske leksikon* på snl.no. Hentet november 2024.

¹ Se note 60.

² Se punkt 11.4.

Chile regnes i dag som et av de mest stabile og velstående landene i Latin-Amerika, med lite korrupsjon, lav analfabetisme, relativt gode levekår og lite fattigdom sammenlignet med andre land i regionen.⁶ Gjennomsnittsinntekten per innbygger er blant de høyeste i Latin-Amerika, men Chile er også et av landene med størst økonomisk ulikhet i verden. Fattigdommen i Chile har likevel sunket fra å omfatte 38,9 prosent av befolkningen i 1990 til 8,6 prosent i 2017. I 2010 ble landet medlem av OECD.

Norge har hatt diplomatisk tilstedeværelse i Chile gjennom den norske ambassaden i Santiago i hele formidlingsperioden. I adopsjonssaker hadde ambassaden en rådgivende rolle i forbindelse med de første formidlingssøknadene, og i tillegg var ambassaden på ulike tidspunkt involvert i å etablere samarbeid med chilenske barnevernsmyndigheter.

11.2.1 Nyere politisk historie

Chile ble uavhengig fra spansk kolonivelde i 1810 og bygget en nasjonalstat.⁷ Landet utviklet seg gradvis mot økonomisk og politisk stabilitet i perioden frem til 1970-årene. I 1970 vant Salvador Allende valget og startet en rekke sosialistiske reformer.

I 1973 ble imidlertid regjeringen avsatt ved et militærkupp ledet av general Augusto Pinochet, som styrte landet gjennom militærdiktatur frem til 1990. Under diktaturet ble mange opposisjonelle arrestert, torturert og sendt i konsentrasjonsleirer, eller de forsvant på andre måter. Pinochet hadde et sterkt etterretningsvesen som bidro til undertrykkelsen.

Etter kuppet ble den økonomiske politikken drastisk forandret i nyliberal retning. Arbeidsløshet, inflasjon og sosial nød fulgte samt en gjeldskrise i starten av 1980-årene. Statlige utgifter og sosiale investeringer ble redusert. Militærdiktaturet fremmet et konservativt syn på familieliv og morskap, og abort ble kriminalisert.

I løpet av 1980-årene vokste opposisjonen seg bredere, og i 1986 førte et attentatforsøk på Pinochet til unntakstilstand. Også det moderne borgerskapet som hadde vokst frem under regi-

met, mente diktaturet var en belastning. I 1987 lot Pinochet flere eksilpolitikere vende hjem for å drive moderat opposisjonspolitik. I 1988 ble det holdt folkeavstemning om å forlenge diktaturet frem til 1996. Dette ble nedstemt, og Pinochet ble presset til å avholde demokratisk valg i 1989, som han tapte. Sentrums-venstre-kolalisjonen *Concertación* kom da til makten og styrte landet frem til 2010. Den økonomiske politikken ble imidlertid i hovedsak videreført. Selv om han tapte valget, fortsatte Pinochet som øverstkommanderende for hæren frem til 1998.

Etter at en folkeavstemning over et nytt grunnlovsforslag i 2022 ble nedstemt, er det fremdeles grunnloven av 1980, innført under militærdiktaturet, som er gjeldende.

11.2.2 Nærmere om rettsvesenet og historisk kontekst

Chiles juridiske system følger en sivilrettslig tradisjon. Rettsvesenet har hovedsakelig tre nivåer samt ulike spesialiserte domstoler. Øverste rettsinstans er Høyesterett. Under Høyesterett ligger de regionale ankesdomstolene (*Corte de Apelaciones*), som behandler anker fra domstoler i første instans. Førsteinstansdomstolene kalles *Juzgados* og finnes i et stort antall på distriktsnivå. Disse er spesialisert innenfor ulike rettsområder, som familie-, straffe- og sivilsaker, samt andre typer juridiske spørsmål. Hver domstol ledes av en enkelt dommer og en dommersekretær/hjelpe-dommer. Organisatorisk ligner rettssystemet et statsbyråkrati, der dommere trer inn på det laveste nivået og arbeider seg oppover.⁸

Før moderniseringen av rettsvesenet i 2000-årene var barne- og ungdomsdomstolene i Chile ansvarlige for saker som involverte mindreårige, både i sosiale og strafferettslige sammenhenger. Domstolenes tilnærming er siden kritisert for å ha vært paternalistisk, altså at de la større vekt på «beskyttelse» enn rettssikkerhet. Dommerne hadde stor skjønnsmessig myndighet til å bestemme over barn og unges fremtid uten en reell kontradiktorisk prosess, og barn kunne plasseres i institusjoner uten en formell rettssak, bare basert på dommerens vurdering.⁹ Etter det utvalget har fått opplyst av aktører i Chile, var stillingene som barne- og ungdomsdommer gjerne besatt av kvinner, og de var ikke spesielt høytlønede.

⁶ I 2011 plasserte Transparency Internationals Corruption Perceptions Index Chile på 22. plass av 178 land, det samme nivået som land som Storbritannia, Belgia og Irland (Landinfo (2012). *Temanotat: Chile: Pass, ID og underlagsdokumenter*).

⁷ Redegjørelsen er basert på Buvollen, H.P., Julsrud, O. & Opsvik, T. *Chiles historie i Store norske leksikon* på snl.no. Hentet november 2024.

⁸ Hilbink, L. (2007). *Judges beyond politics in democracy and dictatorship: lessons from Chile* (1 utg.). Cambridge University Press.

I Chile pågår det som nevnt en strafferettslig etterforskning av adopsjoner, der noen av sakene etterforskes som straffbare forhold som har sammenheng med militærdiktaturet. Mange av sakene som etterforskes, har imidlertid ikke noen slik sammenheng (se punkt 11.4.1.2).

Gjennomføringen av den strafferettslige etterforskningen må forstås i lys av flere reformer som det chilenske strafferettssystemet har gjennomgått. Tidligere fulgte systemet en inkvisitorisk modell, hvor dommere hadde en aktiv rolle i etterforskningen. Utpekte dommere, kjent som undersøkelsesdommere (*Juez del crimen*), hadde ansvar for å samle bevis, avhøre vitner og gi innstilling om tiltale, som deretter kunne fattes av en statsadvokat. Undersøkelsesdommerens rolle var en slags blanding av en norsk etterforskningsleder og dommer. Systemet ble modernisert mellom 2000 og 2005, og Chile gikk over til en akkusatorisk straffeprosess, der politi og aktor leder etterforskningen, mens domstolene sikrer rettssikkerheten, vurderer bevisene og avgjør skyldspørsmålet. Saker som gjelder straffbare forhold begått før reformen, behandles imidlertid av det tidligere systemet, og etterforskningen av adopsjoner ledes derfor av en dommer i ankesdomstolen (*Corte de Apelaciones*), med tittelen *ministro*.¹⁰

11.3 Utviklingen av adopsjonsregulering og -prosedyrer i Chile

Ulike lover regulerte adopsjoner i Chile før 1965, men fellestrekkene for disse var at adopsjonene var svake, det vil si at den adopterte beholdt en tilknytning til sin opprinnelige familie.

I 1965 kom det en ny adopsjonslov (lov nr. 16 346) som var virksom frem til starten av 1988. Loven av 1965 innebar en sterk adopsjon der alle rettslige bånd til opprinnelig familie ble brutt.

Loven krevde at opplysninger som kunne knytte adoptivbarnet til dets opprinnelige familie, skulle destrueres.¹¹ Involverte instanser var barne- og ungdomsdomstolene og folkeregistermyndigheten. Forvaltningsfullmakter ble ikke tillagt noen organer innenfor statsforvaltningen, men i stedet vokste det frem en rekke private institusjoner og aktører som arbeidet med adopsjoner fra ulike utgangspunkt, som sosialrådgivere, advokater, leger, jordmødre, prester og andre.¹²

Loven av 1965 krevde at barn skulle være under adoptivsøkernes omsorg i minst to år før adopsjon kunne finne sted.¹³ For barn over 7 år var prøvetiden fire år. Hensikten med prøvetiden var å vurdere om adopsjonen ville være til barnets beste. Adopsjon kunne være aktuelt for barn som var overgitt av foreldrene, som var foreldreløse, for barn som hadde ukjente foreldre eller dersom barnet var barn av en av søkerne (stebarnsadoptsjon).

Loven av 1965 regulerte ikke utenlandsadopsjoner. Likevel ble mange barn i 1970- og 80-årene brakt ut av Chile for å adopteres i utlandet.¹⁴ Til dette formålet ble det benyttet en annen lov enn adopsjonsloven, en lov av 1967 som regulerte mindreåriges beskyttelse (lov nr. 16 618). Prosedyren ved adopsjoner til Norge i denne perioden var at barne- og ungdomsdomstolen i regionen der barnet bodde, oppnevnte adoptivsøkerne som verge og ga barnet utreisettillatelse.¹⁵ Barna kunne så reise ut enten med en eskorte (med fullmakt) eller sammen med adoptivsøkerne. Deretter ble adopsjonsbevilling gitt i Norge og etter norsk adopsjonslov. De chilenske lovreglene om vergemål var imidlertid ikke utarbeidet med henblikk på utenlandsadopsjoner.¹⁶ Etter chilensk lov i denne perioden skal det også ha vært mulig for barnets opprinnelige foreldre å samtykke til bar-

⁹ Se bl.a. Castillo-Gallardo, P., Gonzáles-Célis, A. & Rivas-Naranjo, V. (2022). The crisis of subsidiarity in the National Service for Minors: Chile (1994–2021). *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 20(2), 273–294. Se også: Lov nr. 16 618, Ley de Menores, artikkel 26–50. Ley Chile – Ley 16618 – Biblioteca del Congreso Nacional.

¹⁰ Fremstillingen er basert på opplysninger gitt til utvalget under landbesøk i Chile oktober 2024. Se også bl.a. Hersant, J. (2017). Patronage and Rationalization: Reform to Criminal Procedure and the Lower Courts in Chile, *Law & Social Inquiry*, 42(2), 423–449, og Ley Chile – Ley 19696 – Biblioteca del Congreso Nacional. Se også Ciper. (2025, 21. mars). Adopciones ilegales de niños chilenos no se han detenido: uno de los últimos casos denunciados es de noviembre de 2024.

¹¹ Artikkel 9, lov nr. 16 346, *Establece la legitimación adoptiva*. Ley Chile – Ley 16346 – Biblioteca del Congreso Nacional. Dokumentene til utenlandsadopterte fra Chile fra denne perioden er imidlertid ikke destruert ettersom deres utreise ble muliggjort av andre lovregler enn adopsjonsloven. Se også punkt 11.8.1.2.

¹² Forklaring fra Susana Tonda, direktør for SENAME, i den chilenske parlamentariske undersøkelseskommisjonen rapport (dansk oversettelse), 2019, s. 38–39.

¹³ Lovens artikkel 2 første avsnitt.

¹⁴ Se f.eks. s. 214 i Selman, P. (2002). Intercountry adoption in the new millennium; the «quiet migration» revisited. *Population Research and Policy Review*, 21, 205–225.

¹⁵ Utvalget har sett eksempler på rettsavgjørelser der artikkel 26, 34, 36, 42 og 50 i lov nr. 16 618, *Ley de Menores*, blir brukt. Se Ley Chile – Ley 16618 – Biblioteca del Congreso Nacional.

¹⁶ Dette fikk utvalget opplyst av blant annet Chiles sentralmyndighet, Mejor Niñez, under landbesøk i oktober 2024. Se også punkt 11.8.1.2.

nets utreise bare overfor en notar. Dette skal ha ført til mange utreiser og uavhengige adopsjoner til ulike mottakerland som chilenske myndigheter ikke hadde kontroll over.¹⁷

En særskilt regulering av utenlandsadopsjoner kom ikke før i 1988 da lov nr. 18 703 om regler for adopsjon av mindreårige trådte i kraft fra 10. mai. Denne loven regulerte både nasjonale adopsjoner (svake og sterke) og prosessen for barns utreise fra Chile med henblikk på adopsjon i utlandet. Ved sterk (nasjonal) adopsjon måtte barnet ha vært under adoptivsøkernes omsorg i minst ett år før adopsjon kunne finne sted. Barnets bakgrunnsopplysninger skulle nå bevares hos den chilenske folkeregistermyndigheten (*Registro Civil*).eu

Når adopsjonssøkerne var utenlandske, la den nye loven opp til at adopsjonsbevillingen skulle gis i mottakerlandet, slik praksis hadde vært tidligere. Prosessen fungerte slik at adopsjonssøkere reiste til Chile og møtte i barne- og ungdomsdomstolen tilknyttet barnets bosted for å skrive under på adopsjonssøknaden. Som etter tidligere regelverk oppnevnte retten deretter søkerne som verger og ga barnet utreisetilatelse, men nå med hjemmel i adopsjonsloven (lov nr. 18 703) artikkel 39–46.

Ifølge loven var det bare barn som var foreldreløse, hadde ukjente foreldre eller var forlatte (*abandonado*), som kunne gis utreisetilatelse med henblikk på adopsjon i utlandet. Forlatte barn måtte først erklæres som sådanne av retten i henhold til reglene i loven. Et barn kunne erklæres forlatt dersom det ikke hadde fått personlig, emosjonell eller økonomisk omsorg fra foreldrene i ett år (eller seks måneder for barn under 2 år), eller dersom foreldrene hadde overgitt det til en offentlig eller privat institusjon med en klar intensjon om at de ville fritas fra sine rettslige forpliktelser overfor barnet. Også dersom omsorgen for barnet var blitt overlatt til tredjepart og dette hadde vart i minst ett år (eller seks måneder for barn under 2 år), skulle barnet antas å være forlatt.¹⁸

Servicio Nacional de Menores (SENAME), chilensk barnevern, ble opprettet i 1979. Etter adopsjonsloven av 1988 fikk SENAME en rolle i adopsjonsprosessen ved at de skulle ta imot alle søknader fra utlandet samt gi en uttalelse til dom-

stolen. SENAME skulle vurdere om det fantes chilenske foreldre som kunne adoptere barnet, og de kunne også gi en uttalelse til domstolen om det var tilrådelig at barnet forlot landet.¹⁹ I praksis ble mye av forarbeidet til en adopsjon gjort av sosialarbeidere tilknyttet de lokale barne- og ungdomsdomstolene.²⁰

Etter at adopsjonen hadde funnet sted i mottakerlandet, skulle det chilenske utenriksdepartementet motta bevillingen i kopi og deretter underrette den chilenske folkeregistermyndigheten, slik at adopsjonen ble registrert i Chile. Ifølge SENAMEs direktør, som i 2019 forklarte seg for den chilenske parlamentariske undersøkelseskommisjonen (se punkt 11.4.1.1), ble dette bare gjort i ca. 500 saker totalt, noe som betyr at et stort antall barn som ble adoptert, etter mottakerlandenes rett i dag fremdeles har dobbel identitet: «[D]e er chilenerne i Chile og eksisterer som sådan, men samtidig har de en annen identitet i utlandet».²¹ Dette kan skape problemer for dem når de reiser til Chile, men etter det utvalget har fått opplyst, er ikke dette nødvendigvis et tegn på en uregelmessig eller ulovlig adopsjon.

Chile ratifiserte FNs barnekonvensjon i 1990. I SENAME ble det samtidig etablert et program for å fremme nasjonale adopsjoner. I tillegg overtok SENAME administrasjonen av barnehjemmet Casa Nacional del Niño.²²

I 1992 ga ankedomstolen i Santiago en generell instruks til barne- og ungdomsdomstolene om prosedyrer knyttet til mindreåriges reise til utlandet med henblikk på adopsjon. Hensikten med instruksjonen var å reagere på «irregulariteter observert i noen barnedomstoler i provinsene» samt å klargjøre eksisterende tvil om anvendelsen av adopsjonsloven av 1988.²³ Instruksjonen understreket blant annet kravet i loven om at foreldre eller foresatte skulle varsles personlig når retten hadde mottatt søknad om adopsjon av barnet. Var foreldre eller foresatte ikke kjent, skulle to notiser

¹⁹ Artikkel 42, lov nr. 18 703. Ley Chile – Ley 18703 – Biblioteca del Congreso Nacional,

²⁰ Rapport fra norske adopsjonsmyndigheters reise til Chile i 1988, s. 14, «Rapport fra reise 8.10. – 30.10.88 i Latin-Amerika».

²¹ Den chilenske parlamentariske undersøkelseskommisjonen (dansk oversettelse), 2019, s. 39.

²² Den chilenske parlamentariske undersøkelseskommisjonen (dansk oversettelse), 2019, s. 39. Se også s. 205 i Agoglia, I.S. & Alfaro Monsalve, K. (2019). 'Irregular adoptions' in Chile: New Political Narratives About the Right to Know One's Origins. *Children & Society*, 33(3), 201–212.

²³ Auto Acordado S/N, Normativa a los Procedimientos Vinculados con la Salida de Menores al Extranjero para su Adopción, 2. juli 1992. <https://bcn.cl/3nj0>

¹⁷ Dette går blant annet frem av chilenske nyhetsartikler fra perioden (se note 105) og en rapport fra norske adopsjonsmyndigheters tilsynsreise i 1994: «Rapport fra reise i Latin-Amerika 16. september – 16. oktober 1994», SAK, rapport u.d.

¹⁸ Artikkel 39 og 40 samt artikkel 25–30, lov nr. 18 703. Ley Chile – Ley 18703 – Biblioteca del Congreso Nacional

publiseres i en nasjonal avis. Foreldre eller foresatte hadde deretter 15 arbeidsdager på å melde seg for retten.²⁴ Instruksen understreket også subsidiaritetsprinsippet.

I 1999 ratifiserte Chile Haagkonvensjonen 1993, og samme år trådte den nye chilenske adopsjonsloven i kraft (lov nr. 19 620). I motsetning til tidligere ble nå utenlandsadopsjoner gjennomført i Chile, og barnet reiste ut av landet som adoptert. Bare barnevernsmyndigheten (SENAME og siden Mejor Niñez, som i 2021 ble sentralmyndighet) samt autoriserte aktører kunne befatte seg med deler av adopsjonsprogrammet. Det ble etablert sentrale registre for barn som var aktuelle for adopsjon, og for mulige adoptivforeldre. Adopsjonsprosessen ble todelt. Den første delen avgjør adopterbarhet, og den andre er selve adopsjonsprosessen.²⁵ Begge avgjørelser fattes av en familiedommer (*Juzgado de Familia*). Et barn kan erklæres adopterbart dersom foreldre eller verge ikke er «fysisk eller moralsk» kvalifisert til å ta vare på barnet, eller ikke har gitt barnet «personlig eller finansiell oppmerksomhet» i to måneder (eller 30 dager for barn under 1 år), eller dersom foreldre eller verge har overgitt barnet til en tredjepart med en klar intensjon om å fritas fra sine forpliktelser overfor barnet, eller dersom barnet er forlatt på offentlig sted.²⁶ Loven presiserer at foreldres mangel på økonomiske ressurser ikke er en tilstrekkelig grunn til å erklære et barn adoptertbart.²⁷

11.3.1 Søk etter opprinnelse

Utvalget fikk under landbesøk i Chile opplyst at adopterte som søker sin opprinnelse, kan kontakte sentralmyndigheten i Chile, Mejor Niñez, som skal gi støtte og rådgivning til adopterte i prosessen. Basert på hvilken informasjon den adopterte har, leter sentralmyndigheten etter den opprinnelige familien i ulike registre. Finner de relevante dokumenter, går de gjennom disse sammen med den adopterte. Dette kan gjøres ved videomøte, men den adopterte må selv sørge for tolk dersom det er behov for det. På dette stadiet deles bare fornavnet til de opprinnelige foreldrene med den adopterte, med mindre fullt navn allerede går frem av dokumentene den adopterte har. Ønsker

den adopterte å gå videre etter å ha sett dokumentene, vil Mejor Niñez formidle ønske om kontakt. Dette gjøres som regel ved et fysisk besøk til den opprinnelige familien. Dersom den opprinnelige familien takker nei til kontakt, venter Mejor Niñez en gitt periode før de spør igjen. Sier den opprinnelige familien fremdeles nei, lukker de saken. Hvis den opprinnelige familien ønsker kontakt, begynner Mejor Niñez gjenforeningsprosessen. Dersom Mejor Niñez mistenker at det dreier seg om en irregulær adopsjon, sendes saken til politiet og den strafferettslige etterforskningen. Mejor Niñez oppga i oktober 2024 at de de siste 21 årene hadde fått totalt 980 henvendelser fra adopterte i utlandet, og at antall henvendelser var stigende.

Barn som adopteres til utlandet fra Chile, mister ikke sitt chilenske statsborgerskap.²⁸

11.4 Undersøkelser av adopsjoner fra Chile

11.4.1 Offentlige undersøkelser i Chile

11.4.1.1 Parlamentarisk undersøkelseskommisjon, 2018–2019

I november 2018 satte det chilenske parlamentet ned en undersøkelseskommisjon. Formålet var å avdekke statlige myndigheters handlinger i forbindelse med uregelmessigheter ved adopsjoner. Utredningen omhandlet både nasjonale og internasjonale adopsjoner. Rapporten ble avgitt i 2019.²⁹

Under landbesøket til Chile i oktober 2024 møtte utvalget lederen for undersøkelseskommisjonen, kongressmedlem Boris Barrera, som redegjorde for foranledningen til kommisjonen, kommisjonens arbeid og konklusjoner og utfall av arbeidet.

Kommisjonen ble initiert av Barrera etter at han hadde blitt kontaktet av organisasjonen Hijos y Madres del Silencio. Før organisasjoner og mediene siden 2014 mer aktivt arbeidet med å

²⁴ Artikkel 27 og 28, lov nr. 18703.

²⁵ Lov nr. 19 620, *Dicta normas sobre adopcion de menores*: Ley Chile – Ley 19620 – Biblioteca del Congreso Nacional

²⁶ Artikkel 12, lov nr. 19 620, *Dicta normas sobre adopcion de menores*.

²⁷ Artikkel 12, lov nr. 19 620, *Dicta normas sobre adopcion de menores*.

²⁸ HCCH (2022). *Nationality and Intercountry Adoption*. Info. Doc. No 3 of June 2022; <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=6668>

²⁹ Redegjørelsen er basert på Ankestyrelsen (den danske sentralmyndigheten) sin oversettelse av rapporten, se bilag 3, den parlamentariske utredningen fra Chile (levert 24. juli 2019): «Betænkning fra den særlige undersøgelseskommission om statslige myndigheders handlinger i forbindelse med mulige uregelmæssigheder knyttede til adoptionsbehandling og registrering af børn samt kontrol med disse børns udrejse af landet». Alle oversettelser fra dansk til norsk er ved utvalget.

synliggjøre problematikken var irregulære adopsjoner ifølge Barrera «en hemmelighet alle kjente til», men som ingen kjente omfanget av.³⁰ Hensikten med kommisjonen var å undersøke hva som hadde vært og var statens, herunder barnevernets, helsemyndigheters, justismyndigheters mv., ansvar for hendelsene. Kommisjonen på tretten personer ble satt sammen av personer fra ulike politiske partier, med samme forholdsmessige partirepresentasjon som i parlamentet.

Kommisjonen hentet inn vitnemål fra ulike ansvarlige instanser som hadde vært involvert i hendelsene, og berørte.

Kommisjonens konklusjoner var enstemmige, bortsett fra at ett medlem tok dissens på ett punkt. Rapporten ble også stemt over i kongressen, og den ble nesten enstemmig vedtatt. Det må derfor kunne legges til grunn at det i Chile var en bred, tverrpolitisk enighet om rapportens konklusjoner, som i hovedsak er som følger (jf. undersøkelseskommisjonens rapport, punkt V):

Det legges til grunn som et faktum at uregelmessige og/eller ulovlige adopsjoner, herunder krenkelse av grunnleggende rettigheter, fant sted i Chile i perioden 1950–2000. Dette beskrives som en tilbakevendende praksis, som forekom på bakgrunn av manglende rettslig regulering, utilfredsstillende forhold på sykehusene, ukorrekt fødselsregistrering og grupper som i en koordinert innsats tok initiativ til å fjerne barn fra sine familier, særlig fra kvinner i en sårbar situasjon. Mødrene var ofte fattige, uten nettverk og enslige, de hadde i noen tilfeller mange barn, og de bodde i landlege distrikter.

Ulike metoder ble ifølge rapporten benyttet. Den mest utbredte var å gi moren inntrykk av at barnet var avgått ved døden. Moren fikk ikke se barnet og mottok verken fødselsserklæring, fødselsattest eller dødsattest. Etter det som ble beskrevet for undersøkelseskommisjonen, medvirket mange personer til denne praksisen: helsepersonell, paramedisinske medarbeidere, folkeregistermyndigheten samt organisasjoner som med en koordinert innsats utenfor sykehusene sto for arbeidet med å overdra barna til familier som deretter ble deres adoptivforeldre. Praksisen var tilsynelatende en innbringende forretning for «mafia-lignende organisasjoner» som i lange perioder utnyttet manglende lovgivning når det gjaldt adopsjon av barn til utlandet.³¹

³⁰ Se også s. 207–208 i Agoglia, I.S. & Alfaro Monsalve, K. (2019). 'Irregular Adoption' in Chile: New Political narratives About the Right to Know One's Origins. *Children & Society*, 33(3), 201–212.

Rapporten slår fast at bortføring av barn var en praksis som fant sted både før og etter Pinochets militærdiktatur. Blant annet forklarte en mor som vitnet for undersøkelseskommisjonen, at hun i 1992 ble dopet ned under fødselen, men at hun husker at hun fødte en datter, og at barnet gråt. Barnet ble deretter tatt fra henne, hun fikk ikke se det igjen og ble siden fortalt at barnet var dødt og gitt til vitenskapen.

Det påpekes at flere mediasaker i Chile i 1960- og 70-årene om organiserte grupper som var involvert i arbeidet med ulovlig handel med nyfødte barn, ikke ble tilstrekkelig fulgt opp av staten.³²

Rapporten sier seg enig i anførselen fra det chilenske menneskerettighetsinstituttet om at det ikke hersker noen tvil om at den «overordnede og systematiske praksis, som har vært knyttet til barnas forsvinning, utgjør en forbrytelse mot menneskeheten».³³

Rapporten inneholder også vitnemål fra fagpersoner som beskriver det ideologiske og politiske landskapet som preget synet på barnevern og adopsjon: Fra 1978 implementerte man i Chile en nasjonal barneplan (*Plan Nacional de la Infancia*), forvaltet av det chilenske justisdepartementet, som introduserte en ny oppfatning av barn i «uregelmessige situasjoner», hovedsakelig forstått som noe fattigdomsrelatert. En betydelig økning i adopsjoner var en egen målsetting for denne barnepolitikken, og det ble etablert en offentlig bevegelse som skulle støtte adopsjonstanken. I denne perioden ble det blant annet publisert avisannonser der dommere fra barne- og ungdomsdomstoler og andre myndighetspersoner i Chile offentlig oppfordret til adopsjon, både nasjonalt og internasjonalt. I en annonse som beskrives sto det: «Du kan adoptere en chilener på to eller tre dager.» Ifølge vitnemål gjengitt i rapporten ledet denne politikken til en praksis som la vekt på å «fjerne fattige barn og barn fra fattige familier», gjerne gjennomført med en politisk-ideologisk overbevisning om at man reddet fattige barn.³⁴ Praksisen ble drevet frem av funksjonærer, sosialrådgivere, dommere og fagpersoner, både i private og offentlige organisasjoner.

Vitnemål i rapporten beskriver også hvordan aktørene inngikk i nettverk, hvor særlig sosialråd-

³¹ Den chilenske parlamentariske undersøkelseskommisjonens rapport (dansk oversettelse), 2019, s. 132.

³² Den chilenske parlamentariske undersøkelseskommisjonens rapport (dansk oversettelse), 2019, s. 133.

³³ Den chilenske parlamentariske undersøkelseskommisjonens rapport (dansk oversettelse), 2019, s. 134.

givere, medarbeidere i helsevesenet og funksjonærer ved domstolene spilte en nøkkelrolle som «oppsamlere» (*captadores*). Disse konsentrerte seg gjerne om unge, enslige mødre mellom 14 og 17 år, der fedrene ikke var til stede og støtten fra familien var begrenset. Selve oppsamlingen kunne finne sted enten under graviditeten, like etter fødselen eller på barnehjem hvor sosialrådgiverne for eksempel tilbød mødrene avlastning så de kunne få jobbet, og deretter fjernet barna etter de var innskrevet på institusjonen.³⁵

Oppsamlingsmekanismen ble ifølge vitnemål fra historiker Karen Alfaro Monsalve så utbredt at den i 1979 munnet ut i en veiledning til sosialrådgivere om hvordan de skulle gå frem for å få tak i unge, enslige mødre i en sårbar posisjon og få dem til å overgi barna sine til adopsjon.³⁶ Flere av personene som medvirket, har i medieintervjuer gitt uttrykk for at de mener at det de gjorde lå innenfor lovens rammer, og at de bidro til å redde fattige barn i en kontekst der Chile gjennomgikk en av landet verste økonomiske kriser i moderne tid.³⁷

Rapporten kan ikke fastslå det nøyaktige omfanget av de ulovlige adopsjonene, noe som primært skal skyldes mangel på statlig registrering. Organisasjonen Hijos y Madres del Silencio opplyste at 10 000 personer har tatt kontakt med dem og erklært at de er ofre for ulovlig adopsjon.³⁸

Rapporten anbefalte blant annet at private organisasjoner skulle utelukkes fra behandling av adopsjonssaker, nasjonalt og internasjonalt, og kom med anmodninger om å forbedre systemet for å søke etter biologisk slekt samt om å øke tilførselen av ressurser til den pågående strafferettslige etterforskningen av adopsjoner (se nedenfor).

³⁴ Uttalelser fra professor Karen Alfaro Monsalve, gjengitt i den chilenske parlamentariske undersøkelseskommisjonens rapport (dansk oversettelse), 2019, s. 65–68. Se også Alfaro Monsalve, K. & Morales, J.L. (2021). Chilean children adopted by Swedish families. Diplomatic proximity in times of Cold War (1973–1990). *Historica Critica*, 81, 71–94, samt Decreto 405, *Aprueba Plan Nacional de Menores 1978-1982*: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1085062>

³⁵ Den chilenske parlamentariske undersøkelseskommisjonens rapport (dansk oversettelse), 2019, s. 64.

³⁶ Den chilenske parlamentariske undersøkelseskommisjonens rapport (dansk oversettelse), 2019, s. 65.

³⁷ *La Tercera*. (2018, 25. februar). «Captadora» en caso de adopciones irregulares: «nosotros salvamos a todos esos niños, ellos están vivos y con familia»: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/captadora-caso-adopciones-irregulares-salvamos-todos-ninos-estan-vivos-familia/79387/>. Saken er også referert i Alfaro Monsalve (2021), s. 3.

³⁸ Den chilenske parlamentariske undersøkelseskommisjonens rapport (dansk oversettelse), 2019, s. 131–143.

11.4.1.2 Strafferettslig etterforskning i Chile

Det pågår også (2026) en strafferettslig etterforskning i Chile som omhandler irregulære adopsjoner.

Allerede i 2014 satte etterforskningspolitiet i Chile (Policía de Investigaciones de Chile, PDI) i gang undersøkelser etter anmeldelser av tilfeller hvor barn skulle ha blitt tatt fra offentlige sykehus og enkelte private klinikker.³⁹ Etter ca. to år med undersøkelser av enkeltsaker konstaterte PDI at det var noen navn – på jordmødre, leger og en sosialrådgiver – som gikk igjen i mange av sakene.

I 2017 ble det på initiativ fra enheten som etterforsket menneskerettighetsbrudd under diktaturet, og som ble ledet av daværende dommer i appelldomstolen (*ministro de la Corte de Apelaciones*) Mario Carroza, satt ned en egen arbeidsgruppe som skulle gjøre intervjuer, innhente fakta og få et overblikk over hva som hadde foregått i forbindelse med de irregulære adopsjonene. Ifølge vitnemål fra PDI kunne PDI i 2018, etter å ha beslaglagt og systematisert større mengder dokumenter, generelt konkludere med hva som hadde skjedd.⁴⁰

I sakene som hadde blitt undersøkt, var det identifisert et mønster som ifølge PDI først opptrådte i hovedstadsregionen, men som siden gjentok seg i andre regioner, primært mot sør.⁴¹ Mønsteret var som følger:

- En familie tok kontakt med en sosialrådgiver, en advokat eller en organisasjon for at disse skulle hjelpe dem med å finne et barn.
- Barn som var gjenstand for interesse, var typisk barn av sårbare mødre.
- Mange ganger sa man til mødrene at barna hadde dødd ved fødselen. Foreldrene fikk ikke utlevert noen dokumentasjon på dette, og de fikk ikke vite hvor det døde barnet deres befant seg eller var begravet. Kanskje fikk de forklart at barnets kropp var blitt gitt til vitenskapen.
- Pleiemødre (*guardadoras*) tok seg av barnet før det ble flyttet til en privatperson eller organisasjon som tok seg av det inntil saksbehandlingen var ferdig og det kunne reise ut av landet

³⁹ Dette går frem av et vitnemål fra en kommissær ved PDI som jobbet med sakene, gjengitt i den chilenske parlamentariske undersøkelseskommisjonens rapport (dansk oversettelse), 2019, s. 46–51.

⁴⁰ Den chilenske parlamentariske undersøkelseskommisjonens rapport (dansk oversettelse), 2019, s. 46–54.

⁴¹ Den chilenske parlamentariske undersøkelseskommisjonens rapport (dansk oversettelse), 2019, s. 52.

under vergemål eller beskyttelsesforanstaltning.

- Sosialrådgiverne skrev i mange tilfeller rapporter som var notorisk ukorrekte, med informasjon om at barnet var forlatt, eller at mor var rusmisbruker. På denne bakgrunn avsa domstolen beslutning og erklæring om beskyttelsestiltak.
- Ofte ble også barnets identitet endret ved at man ikke brukte barnets opprinnelige fødsels-erklæring til registrering, men i stedet registrerte barnet med tilstedeværelse av to vitner.
- Deretter reiste barna ut av Chile med henblikk på adopsjon i utlandet.⁴²

PDI hadde i 2019 opplysninger om ca. 8000 saker fra domstolene, men forventet at ikke alle dreide seg om uregelmessige eller ulovlige adopsjoner. I tillegg hadde PDI i 2018 mottatt 168 direkte anmeldelser samt ca. 350 anmeldelser som allerede lå hos Carroza.⁴³

Den parlamentariske undersøkelseskommisjonen anbefalte i 2019 at flere ressurser skulle tildeles etterforskningen med henblikk på å forbedre og effektivisere den, slik at de mer enn 8000 sakene kunne undersøkes.⁴⁴ Sommeren 2019 ble etterforskningen delt i to: én del som etterforsker brudd på menneskerettighetene under diktaturet, og én annen som etterforsker adopsjonsvirksomheten fra 1970-årene og fremover.⁴⁵ Dommer Jaime Balmaceda Errázuriz ble utnevnt til å lede sistnevnte etterforskning og hadde denne stillingen frem til sommeren 2024. Balmaceda tok ikke ut tiltale mot noen i løpet av sin periode. I et intervju med chilensk presse i mars 2024 oppga han at han hadde undersøkt 650 av 1114 saker og henlagt samtlige, enten på bevisets stilling eller fordi personene som virket mest involvert i eventuelle straffbare handlinger, nå var døde. Av samme grunn var sakene ofte svært vanskelige å etterforske. Balmaceda hevdet i tillegg at det å forlede en mor til å tro at barnet hennes var dødfødt, ikke var straffbart.⁴⁶ Etter denne påstanden ble Balmacedas ledelse kritisert fra flere hold, blant annet fra det chilenske menneskerettighetsinstituttet.⁴⁷

⁴² Den chilenske parlamentariske undersøkelseskommisjons rapport (dansk oversettelse), 2019, s. 53–54.

⁴³ Den chilenske parlamentariske undersøkelseskommisjons rapport (dansk oversettelse), 2019, s. 85.

⁴⁴ Den chilenske parlamentariske undersøkelseskommisjons rapport (dansk oversettelse), 2019, s. 141.

⁴⁵ SOU 2025:61, vol. 2, s. 175.

⁴⁶ El país. (2024, 9. mars). El juez de la causa de robo de bebés en Chile: «En los cinco años de investigación no he logrado establecer que haya habido delito».

I juli 2024 overtok dommer Alejandro Aguilar Brevis som leder for etterforskningen.⁴⁸

En nyhetssak i chilensk presse fra august 2024 opplyste om at offentlige registre ved domstolen viste at 1187 saker inngikk i etterforskningen. Av disse var 648 henlagt, men de kan gjenåpnes dersom nytt bevismateriale tilsier det, og 539 var fremdeles under etterforskning.⁴⁹

Under utvalgets landbesøk til Chile i oktober 2024 møtte vi etterforskningsteamet og dommer Aguilar. Utvalget fikk en redegjørelse om enkelt-deler av etterforskningen og en beskrivelse av noen av hypotesene det ble arbeidet med. Det ble bekreftet at et mindre antall saker om barn som hadde reist til Norge med henblikk på norsk adopsjon, inngår i etterforskningen. Etterforskningsteamet hadde ikke anledning til å dele ytterligere informasjon om sakene med oss på det daværende tidspunktet.

I juni 2025 utstedte den chilenske strafferettslige etterforskningen den første tiltalen. Fem personer ble tiltalt for ulike forhold, deriblant barne-bortføring (*sustracción de menores*). En av de tiltalte var en tidligere dommer ved barne- og ungdomsdomstolen i San Fernando som ble begjært utlevert fra Israel. Etterforskningen har kommet til at det i starten av 1980-årene fantes et nettverk i San Fernando bestående av advokater, prester fra den katolske kirke, medlemmer av sosiale organisasjoner, helsemyndigheter og en dommer, som lokaliserte barn av ressurs svake mødre og formidlet barna til adopsjon til utenlandske par mot en betaling på opptil 50 000 USD.⁵⁰ Nettverket skal ha presset mødre til å overlate barna sine i midlertidig omsorg, og deretter ble tiltaket, uten foreldrenes viten, gjort endelig og omgjort til

⁴⁷ El país. (2024, 2. juli). Guillermo de la Barra, el nuevo juez que investigará el robo de bebés y las adopciones ilegales en Chile.

⁴⁸ Noticias del Poder Judicial, 9. juli 2024: «Corte Suprema designa a Alejandro Aguilar como nuevo ministro en visita con dedicación exclusiva en causas de adopciones ilegales», <https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/noticias-del-poder-judicial/111982>

⁴⁹ BBCL. (2024, 12. august). Adopciones ilegales: el letargo de una mega-investigación en la que sólo trabajan 7 PDI, <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/reportajes/2024/08/12/adopciones-ilegales-el-letargo-de-una-mega-investigacion-en-la-que-solo-trabajan-7-pdi.shtml>

⁵⁰ Noticias del Poder Judicial, 2. juni 2025, «Ministro Alejandro Aguilar dicta primer procesamiento por caso de sustracción de menores y solicita a Israel extradición de encausada», <https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/noticias-del-poder-judicial/126552>; Noticias del Poder Judicial, 28. juli 2025, «Corte Suprema declara procedente solicitar a Israel extradición de procesada por sustracción de menores».

adopsjon.⁵¹ Forholdene regnes som forbrytelser mot menneskeheten.⁵²

Den chilenske strafferettslige etterforskningen har opplyst til utvalget at dette sakskomplekset ikke er knyttet til de etterforskede sakene som gjelder barn kommet til Norge.⁵³

Etterforskningen var i juni 2025 i Temuco hvor den innhentet vitneforklaringer fra berørte parter.⁵⁴

11.4.1.3 Rapport fra Chiles nasjonale menneskerettighetsinstitut

I årsrapporten for 2023 fra Chiles nasjonale institutt for menneskerettigheter (Instituto Nacional de Derechos Humanos, INDH) vies et helt kapittel til irregulære adopsjoner. Der står det at barn i perioden fra 1960-årene til 1990-årene kunne bli hentet både fra helseinstitusjoner og fra statlige beskyttelsessentre, og det antas at hundrevis av barn ble formidlet via organisasjoner som Casa Nacional del Niño og Corporación para la Nutrición Infantil (CONIN). Ifølge rapporten ble to hovedmetoder benyttet for å få barna ut av landet: Enten overførte en domstol foreldresansvaret til en tredjepart som deretter samtykket til utenlandsadopsjon, eller så ble det utstedt en falsk dødsattest, slik at adoptivforeldrene kunne registrere barnet som sitt biologiske barn – enten i sitt eget land eller i Chile – med forfalskede dokumenter.

INDH fastslår at de ulovlige adopsjonene kan klassifiseres som ulike former for kriminalitet, inkludert bortføring, menneskehandel, seksuelle overgrep og tvungne forsvinninger.

Rapporten kritiserer den chilenske staten for ikke å ha anerkjent de berørte som ofre for brudd på menneskerettighetene, herunder retten til identitet, personlig integritet, juridisk personlighet, familieliv, navn, nasjonalitet og personlig fri-

het. I stedet har ansvaret blitt overlatt til sivilsamsfunnsorganisasjoner med begrensede ressurser.

INDH kommer med ni anbefalinger, blant annet å fortsette den strafferettslige etterforskningen, å opprette en sannhetskommisjon, å gi full kompensasjon til ofrene, å gjenoppta arbeidet med en genetisk database og å sikre at adopterte får rett til sine opprinnelige foreldres nasjonalitet og kan overføre denne til egne barn.⁵⁵

11.5 Undersøkelser i andre mottakerland

11.5.1 Danmark

I april 2021 offentliggjorde Ankestyrelsen, den danske sentralmyndigheten, et notat om formidlingen fra Chile til Danmark i årene 1978–1988. Foranledningen til utarbeidelsen av notatet var en henvendelse fra seks personer som var adoptert fra Chile i 1978 og 1979, som mistenkte ulovligheter i forbindelse med sin egen adopsjon. Etter innledende vurderinger som viste at det var grunnlag for mistankene, ble Ankestyrelsen bedt om å iverksette generelle undersøkelser. I notatet fra disse undersøkelsene er det formidlingsorganisasjonen AC Børnehjælp, som sto for majoriteten av adopsjonene fra Chile til Danmark mellom 1977 og 1995, som står i fokus.

Undersøkelsene besto av en analyse av chilenske adopsjonsaktiviteter på generelt nivå i perioden 1978–1988 (basert på arkivmateriale, formidlingstillatelser, den chilenske undersøkelseskommisjonens rapport og lovverket i perioden) samt en gjennomgang av 31 enkeltsaker. Ankestyrelsens vurdering var at eventuelle ulovlige forhold ved adopsjoner fra Chile til Danmark særlig finner sted i tiden før den nye adopsjonsloven trådte i kraft i 1988.

Ankestyrelsen fant at det ikke kunne avvises at adopsjonsformidlingen fra Chile til Danmark i den undersøkte perioden var forbundet med ulovligheter. I vurderingen ble det lagt vekt på den parlamentariske undersøkelseskommisjonens rapport, det mangelfulle rammeverket for adopsjoner fra Chile til utlandet i perioden samt indikasjoner på uregelmessigheter i enkeltsakene. Ankestyrelsen nevnte blant annet følgende forhold:

- Det foregikk også «private» adopsjoner til Danmark (her forstått som adopsjoner der AC Børnehjælp samarbeidet med en sosialrådgiver og tidligere ansatt ved Casa Nacional del Niño,

⁵¹ El país. (2025, 15. juni). La justicia chilena revela una trama de horror de robo de bebés y adopciones ilegales 42 años después de las denuncias.

⁵² Noticias del Poder Judicial, 2. juni 2025, «Ministro Alejandro Aguilar dicta primer procesamiento por caso de sustracción de menores y solicita a Israel extradición de encausada», <https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/noticias-del-poder-judicial/126552>; Noticias del Poder Judicial, 28. juli 2025, «Corte Suprema declara procedente solicitar a Israel extradición de procesada por sustracción de menores».

⁵³ E-post til utvalget, 22. august 2025.

⁵⁴ Noticias del Poder Judicial, 19. juni 2025, «Ministro en visita Alejandro Aguilar realizó diligencias en Temuco en causa de adopciones irregulares» <https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/noticias-del-poder-judicial/127547>.

⁵⁵ INDH. (2023). Informe Anual 2023. Situación de los Derechos Humanos en Chile.

som bisto dem med å gjennomføre adopsjoner fra Chile), som den danske formidlerens kontaktperson ble instruert om ikke å nevne for det chilenske justisdepartementet.

- I 1982 mottok danske adopsjonsmyndigheter en orientering fra AC Børnehjælp, som hadde fått opplysninger om at Casa Nacional del Niño hadde et dårlig rykte i det chilenske justisdepartementet på grunn av adopsjonsformidling til USA som hadde tiltrukket seg myndighetenes oppmerksomhet.
- Det chilenske parlamentet henvendte seg i 1999 til det sivilrettslige direktoratet i Danmark for å få opplysninger om tolv chilenske adoptivbarn som kom til Danmark mellom 1973 og 1980. Henvendelsen gjaldt blant annet en sak fra 1978, der biologisk mor hadde hatt sine tre barn på Casa Nacional del Niño. Da hun senere henvendte seg til barnehjemmet, var det yngste barnet borte. Mor mente barnet var blitt stjålet.
- Noen barn var tildelt Danmark før de var reelt matchet med danske søkere.
- Den danske formidlerens kontaktperson i Chile har vært undersøkt av den strafferettslige etterforskningen i Chile.
- Barnas fødselsattester mangler i flere tilfeller navn på biologiske foreldre, og i flere tilfeller står barna oppført med de danske adopsjonssøkernes etternavn.
- Det er av sakenes rettsavgjørelser ikke mulig å fastslå om de opprinnelige foreldrenes samtykke var informert.

11.5.2 Sverige

Chile er et av den svenske granskingskommisjonens prioriterte land. I juni 2025 offentliggjorde de sin rapport. Det har blitt adoptert over 2200 barn fra Chile til Sverige, hvorav de aller fleste (2021) har blitt formidlet gjennom den svenske adopsjonsformidleren Adoptionscentrum i perioden 1973–1992. De høyeste adopsjonstallene i Sverige var fra 1976–1986.

I rapporten konkluderer kommisjonen med at det har forekommet uregelmessigheter (*oegentligheter*) i adopsjoner fra Chile til Sverige i hele perioden der Adoptionscentrum formidlet adopsjoner fra Chile, herunder bortføring av barn, fravær av frivillig og informert samtykke fra opprinnelige foreldre, feilaktige opplysninger om barnas bakgrunn og årsaken til at de var blitt tilgjengelige for adopsjon, samt avvik fra den internasjonale adopsjonsprosessen. Denne perioden overlapper med perioden da adopsjoner ble formidlet til Norge.

Videre fant kommisjonen at svenske myndigheter og adopsjonsorganisasjoner aksepterte prosedyren og handlet på måter som vanskeliggjorde, og i noen tilfeller umuliggjorde, en vurdering av om en adopsjon var til barnets beste.

Rapporten peker særskilt på at det har forekommet adopsjoner til Sverige der de opprinnelige foreldrene har blitt fortalt at barnet deres var død. Det har forekommet at barn har blitt overlatt til midlertidig ivaretagelse på sykehus eller barnehjem og siden blitt adoptert til Sverige. Det har også forekommet at mor har blitt presset til å samtykke til adopsjon, at hun har signert på et samtykke uten å forstå hva dette innebar, eller at andre enn mor har overlatt barnet for adopsjon.

Kommisjonen peker på at måten Adoptionscentrums arbeid i Chile var organisert på – Adoptionscentrum ansatte sosialarbeidere som utredet barnas sosiale situasjon for de chilenske barne- og ungdomsdomstolene – medførte en åpenbar risiko for interessekonflikt. Sosialarbeidere ansatt av Adoptionscentrum kunne dermed legge til rette for adopsjoner formidlet av samme aktør. Videre peker kommisjonen på at svenske adopsjonsmyndigheter var lite aktive i sitt tilsyn med formidlingen og lot den pågå uten reelt eksternt innsyn.

Ifølge rapporten var det Adoptionscentrum som, i samarbeid med det chilenske justisdepartementet, utviklet ordningen med at chilenske domstoler oppnevnte de blivende adoptivforeldrene som verger for barnet, slik at barnet deretter kunne bringes til Sverige og adopteres der. I mange tilfeller ble adopsjonen aldri registrert i Chile.

Kommisjonen peker også på at prosessene i mange tilfeller var raske, og det kunne gå kort tid fra barnet ble gjort tilgjengelig for adopsjon til det kom til Sverige. Kommisjonen mener det burde vært åpenbart for de involverte svenske aktørene at dette utgjorde en stor risiko for at barnets beste ikke kunne utredes tilstrekkelig.

Kommisjonen peker videre på at svenske domstoler, til tross for at barna ble adoptert etter svensk adopsjonslov, ikke sikret at det fantes samtykke til adopsjonen fra barnas foreldre.

I rapporten går det frem at barna i noen tilfeller ble registrert med et svensk navn i de chilenske offisielle registrene før de svenske adoptivsøkerne ble oppnevnt som verger for barna.

Videre estimerer kommisjonen at omtrent halvparten av barna som ble adoptert fra Chile til Sverige, kommer fra urfolksgrupper, men at ingen steg ble tatt for å sikre deres rett til identitet, kultur og språk.

Øvrige opplysninger og vurderinger fra den svenske kommisjonens rapport som har relevans for formidlingen fra Chile til Norge, vil bli behandlet i redegjørelsen og diskusjonen som følger.

11.5.3 Sveits og Nederland

I en sveitsisk rapport fra 2023 som er utarbeidet av forskere fra ZHAW Zurich University of Applied Sciences, beskrives adopsjonsformidlingen fra Chile til Sveits.⁵⁶ Den første innreisestillatelsen for barn fra Chile til Sveits kom i 1976, men de fleste barna kom til Sveits mellom 1985 og 1991, da antallet registrerte innreisestillatelser lå på mellom 32 og 52 årlig. Rapporten peker på at få medieoppslag i Chile om problematiske forhold knyttet til adopsjoner ble fanget opp av den sveitsiske ambassaden i 1970- og 80-årene, selv om andre dokumenter tilsa at de var godt kjent med menneskerettighetssituasjonen i landet. Fra begynnelsen av 1990-årene begynte ambassaden å fange opp flere kritiske artikler i chilensk presse om diktaturet og problematiske utenlandsadopsjoner. Arkiver i den sveitsiske ambassaden viser også at private aktører eller organisasjoner i Chile i starten av 1990-årene forsøkte å annonsere i sveitsiske aviser om hvor lett vint det var med adopsjoner fra Chile.⁵⁷ Den eneste ulovlige adopsjonen fra Chile til Sveits som er identifisert i rapporten, omhandler en uavhengig adopsjon.

Den nederlandske granskingskommisjonens rapport fra 2021 har ikke et eget kapittel om adopsjoner fra Chile, men kommisjonen screenet adopsjoner fra landet før og etter 1998. I en tabell over «signs of abuses» i ulike land er «missing personal data/documents», «document forgery» «maladministration», «fraud and corruption», «concealment of status», samt «child trafficking» kategorisert som «occasionally identified» i Chile. «Child theft» er kategorisert som «structurally identified», og «baby farms» er av ukjent forekomst.⁵⁸

11.6 Oversikt over utvalgets landundersøkelser

Utvalgets undersøkelser av Chile har fulgt malen for landundersøkelser, som skissert i kapittel 3. Generell landinformasjon fra ulike kilder er innhentet. Andre mottakerlands granskinger samt undersøkelser og rapporter fra ulike aktører i Chile er gjennomgått (se punkt 11.4 og 11.5), og litteratursøk og mediesøk opp mot adopsjoner fra landet er gjennomført.

Videre er alle søknader om formidling fra landet og formidlingstillatelser gjennomgått samt dokumentasjon i tilknytning til disse. Det er gjort arkivsøk hos Bufdir, Barne- og familiedepartementet, Riksarkivet og Utenriksdepartementet. Utvalget har også fått tilgang til Adopsjonsforums fysiske arkiver og digitale fellesområder.

Utvalget har innhentet innspill fra ulike aktører og har gjennomført flere intervjuer og møter som har omhandlet adopsjoner fra Chile. Vi har utvekslet erfaringer med den svenske granskingskommisjonen, gjennomført et møte med den svenske organisasjonen for adopterte fra Chile i Sverige, Chileadoption.se, og mottatt forslag til intervjukandidater fra Adopsjon i endring. Det er gjennomført et møte og intervju med en adoptert fra Chile til Norge og intervju med fem tidligere ansatte i Adopsjonsforum (basert i Norge eller i Chile) som har omhandlet adopsjoner fra landet. Utvalget har også snakket med en adoptivforelder i Norge som har adoptert fra Chile. Utvalget har møtt ti personer fra opprinnelige familier i Chile som vet eller lurer på om deres barn eller slektninger er adoptert til utlandet. Utvalget har også intervjuet en nåværende barne- og familiedommer basert i Temuco.

Det er gjennomgått 61 enkeltsaker i perioden 1987–2010, hvorav 49 er fra før Chile ratifiserte Haagkonvensjonen 1993 om internasjonale adopsjoner i 1999. Utvalget av enkeltsaker har vært strategisk og fleksibelt (se punkt 3.6.3). Enkeltsaksgjennomgangen og vurderinger knyttet til denne omtales nærmere i punkt 11.7.3, 11.7.6 og 11.8.

Fra 14.–20. oktober 2024 var en delegasjon fra utvalget og sekretariatet i Chile for å gjennomføre møter og intervjuer med ulike aktører:⁵⁹

- den norske ambassaden i Santiago

⁵⁶ Ramsauer, N., Bühler, R. & Girschik, K. (2023). Hinweise auf illegale Adoptionen von Kindern aus zehn Herkunftsländern in der Schweiz, 1970er-bis 1990er-Jahre. ZHAW.

⁵⁷ I begynnelsen av 1990 fikk avisen Tribune de Genève en forespørsel om å annonsere følgende innhold: «Adoption: bébés et enfants chiliens – décision juridique simple et rapide – Fundación Solidaridad Christiana Santiago». Det ville den ikke, men varslet den sveitsiske ambassaden i Chile om forespørselen.

⁵⁸ Tabell 11: Signs of abuse, s. 124, «Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie», (2021).

⁵⁹ Fra utvalget: utvalgsleder Camilla Bernt og utvalgsmedlem Rudolf Christoffersen. Fra sekretariatet: Jostein Løvoll og Vilde Fastvold Thorbjørnsen.

- organisasjonene Nos Buscamos og Hijos y Madres del Silencio og sistnevnte kontaktperson i Temuco
- historiker og forsker på irregulære adopsjoner, professor Karen Alfaro Monsalve
- det chilenske menneskerettighetsinstituttet (INDH)
- de svenske og danske ambassadørene til Chile
- tidligere ansatte i Adopsjonsforum i Chile:
 - to tidligere utenlandskontakter i Chile
 - tidligere juridisk representant for Adopsjonsforum i Chile
 - leder for den parlamentariske undersøkelseskommisjonen om adopsjoner, Boris Barrera
 - leder for den strafferettslige etterforskningen av irregulære adopsjoner, Alejandro Aguilar
 - det chilenske utenriksdepartementets menneskerettighetsambassadør, Tomas Pascual
 - sentralmyndigheten for adopsjoner i Chile, Mejor Niñez
 - seks opprinnelige mødre og fire søsken til barn som familiene vet eller har grunn til å tro at ble adoptert til utlandet fra Temuco på ulovlig eller uregelmessig vis (møtet ble arrangert av Hijos y Madres del Silencio i samarbeid med Universidad Autónoma de Chile i Temuco)

11.6.1 Redegjørelser fra opprinnelige familier

Dette er noen av opplevelsene som familiene i Temuco delte med utvalget:

- En mor som ikke kunne forsørge barna sine, hadde plassert barna hos besteforeldrene sine mens hun arbeidet, som igjen hadde plassert dem hos barnas far. Deretter tok retten over barna. Moren prøvde iherdig å få barna tilbake, men ble avvist av retten og av barnehjemmet. Mor opplevde seg truet av barne- og ungdomsdommeren i Temuco. Hun ble på et tidspunkt bedt om å signere noe hun trodde var et dokument for å få barna tilbake. Da hun på ny henvendte seg til barnehjemmet, ble hun avvist og kalt for en prostituert. Siden fikk hun vite av en ansatt ved barnehjemmet at barna var gitt til et utenlandsk søkerpar for adopsjon. Mor var ung, enslig, fattig og av urfolksopprinnelse. Dette hendte i begynnelsen av 1980-årene.
- En mor ble overført til sykehuset i Temuco for å føde et barn ved hastekeisersnitt. På vei inn til operasjonssalen ba en lege henne signere på et blankt papir. Hun ble ikke forklart hvorfor, annet enn at det var livsnødvendig. Mor fødte et levende barn med lyst hår og blå øyne, hun ammet barnet og var ved siden av kuvøsen i mange dager. Da hun skulle skrives ut, var barnet borte. En pleier fortalte henne at barnet hadde dødd, og at sykehuset skulle ordne med papirarbeidet. Hun fikk aldri se barnet igjen. Mor følte seg sårbar, hun var svekket og alene. Mannen hennes hadde spurt etter henne på det første sykehuset, men hadde ikke fått beskjed om at hun var flyttet til Temuco. Kvinnen er av urfolksopprinnelse og hadde flere barn fra før. Mors gjenværende datter fortalte at de ikke ante at barnet kanskje var stjålet før i 2018, da de hørte om lignende saker i området. Først da begynte de å lete. De sjekket med folkeregistermyndigheten og fant noe informasjon, men med feil dato. De oppsøkte kirkegården der barnet skulle ha blitt begravet, og spurte etter papirer på om kirkegården mottok barnet, og de etterspurte papirer fra sykehuset, men opplevde å bli avvist alle steder. Mor har meldt saken inn til den strafferettslige etterforskningen og ber til Gud om å få vite hva som har skjedd. Mor frykter hun har signert adopsjonspapirer uten å være klar over det, og er redd for hva barnet i dag tror om henne. Hun ønsker bare å vite om barnet lever og har det bra. Hun tenker på barnet ustanselig og drømmer om det om natten. Dette hendte året før Adopsjonsforum begynte å få tildelt barn fra domstolen i Temuco.
- En mor fortalte at hun få dager etter fødselen, da hun tok med barnet til en helsesjekk i Temuco, ble oppsøkt av en kvinne i legefrakk som mente at barnet hadde store helseproblemer og måtte tas med til hovedsykehuset i Temuco. Moren dro derfor dit, hvor den samme kvinnen tok med barnet inn på et undersøkelsesrom mens mor måtte vente utenfor. Tiden gikk, mor banket på døren, men ingen åpnet. Til sist tilkalte hun vaktene, og politi kom til stedet. Det viste seg at undersøkelsesrommet hadde en annen dør, og at barnet var borte. Kvinnen som hadde tatt barnet, ble etterlyst i mediene og av politiet, men barnet forble borte. En ansatt ved politiet forklarte moren senere at etterforskningen måtte stanse fordi offentlige tjenestemenn var involvert. Skissetegninger av kvinnen som tok barnet, har kastet mistanke mot en sosialarbeider som jobbet for barne- og ungdomsdomstolen i Temuco. Mor hadde flere barn og er av urfolksopprinnelse. I 2019 meldte hun saken inn til den strafferettslige etterforskningen i Chile.

Dette hendte året etter at Norge begynte å motta barn fra domstolen i Temuco.

- En mor fra landsbygda utenfor Temuco ble tatt inn til hovedsykehuset grunnet komplikasjoner under fødselen. Tre dager etter fødselen ble hun fortalt at barnet var dødt, men hun mottok ikke noen dødsattest og fikk ikke se barnet. Alt hun fikk, var en fødselsattest. Dette hendte i starten av 1980-årene. I 2014 begynte mor å stille spørsmål da hun hørte om lignende saker. Et av mors gjenværende barn fortalte utvalget at mor nå er alderssvekket og bare ønsker å få noen svar. Mor har tatt en DNA-test i håp om å finne barnet igjen og få vite hva som skjedde.
- En mor fortalte at hennes tante hadde passet hennes 1 måned gamle baby mens hun selv besøkte onkel på landsbygda. Da mor kom tilbake, sa tanten at barnet var med slektninger i Temuco. Mor lette etter barnet der, men fant det ikke. Barnets far var fra en fremstående familie, og mor tror at tanten og barnefaren arrangerte barnets forsvinning. Ved hjelp av DNA-testing har mor og barn blitt gjenforent. Barnet ble adoptert til Sverige, der familien ble fortalt at barnet hadde blitt forlatt i en park.
- En mor fortalte at hun ble overtalt til å gi fra seg barnet sitt, som var mye sykt. Mor var da 17 år. En sosialarbeider fra sykehuset hadde sagt at den eneste måten barnet ville få et godt liv på, var at moren adopterte det bort. Hun hadde også truet moren med at moren ville komme i fengsel dersom barnet ble sykt igjen. Mor var redd, også for å miste sine andre barn. Hun turte ikke ta med de andre barna sine til sykehuset etter dette i frykt for å miste dem. Mor ble gjenforent med barnet da barnet var i førtiårene. Barnet hadde blitt adoptert til Sverige.
- En bror til flere barn som ble borte, fortalte at en dag kom det politi og en sosialarbeider til huset der han og familien bodde. De tok to av søstrene hans. Noen måneder senere tok de også hans bror på 2 år og en baby på 9 måneder. Mor og far motsatte seg dette, men ble slått av politiet. Etter dette fikk de ingen informasjon om barna igjen. Familien forsøkte å lete etter barna, men fant dem ikke. De oppsøkte politiet, men ble kastet på dør med diskriminerende kommentarer. Familien er fra en urfolksgruppe, de var fattige, og foreldrene kunne ikke lese og skrive. Det ene barnet ble adoptert til Sverige og har siden blitt gjenforent med familien i Chile. Mors navn fremgår ikke av adopsjonspapirene, og gjenforeningen skjedde

via DNA-testing. I rettsavgjørelsen til den adopterte fra Chile skal det stå at mor er en «alkoholisert mapuche» uten noen opplevelse av tilknytning til barnet. Broren sa: «Den psykologiske smerten vi har lidd er umulig å forstå for noen andre enn de som har opplevd den selv.» Han håper på en form for rettferdighet og handling fra chilenske myndigheter.

Opplysninger fra adopterte, opprinnelige familier og organisasjoner har gitt viktige innspill til utvalgets undersøkelser og vurderinger.

11.7 Adopsjoner til Norge fra Chile

11.7.1 Innledning og nærmere om avgrensning

Det er formidlet 314⁶⁰ adopsjoner fra Chile til Norge i perioden 1985–2016, altså gjennomsnittlig ca. 10 barn i året i løpet av disse 30 årene. Adopsjoner fra Chile utgjør ca. 1,5 prosent av alle adopsjoner formidlet til Norge. I Norge er det bare formidlingsorganisasjonen Adopsjonsforum som har hatt formidlingsrett for Chile.

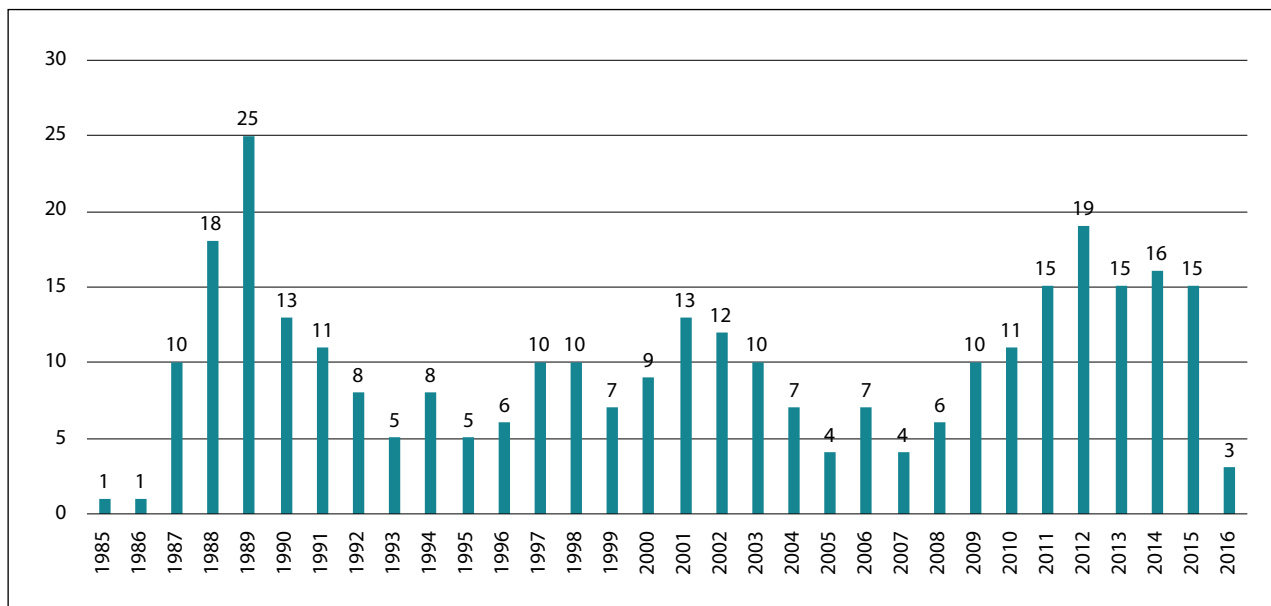
Det er ellers opplysninger som tyder på at uavhengige adopsjoner til Norge fra Chile kan ha vært av et visst omfang.⁶¹

Et særtrekk ved adopsjonene fra Chile er at samarbeidet ble etablert og godkjent samtidig som Chile var et militærdiktatur og det internasjonale samfunnet hadde kjennskap til omfattende menneskerettighetsbrudd i landet. Utvalget har derfor hatt et særlig fokus på oppstarten av adopsjonsformidlingen fra Chile og hvilke vurderinger og undersøkelser som da ble gjort.

Interne undersøkelser i Chile og funn og konklusjoner derfra har ellers vært styrende for utvalgets fokus (se punkt 11.4.1.1 og 11.4.1.2). Et sentralt forhold er at den chilenske barne- og ungdomsdommeren i Temuco som Adopsjonsforum samarbeidet med fra 1980-årene og frem til

⁶⁰ AFs statistikk, som Bufdir baserer sine tall på, oppgir 313 adopsjoner. Imidlertid har utvalget funnet et brev fra AF til Sosialdepartementet, datert 24. mars 1985, som opplyser at et barn fra Chile kom til Norge via AF i februar 1985. Utvalget har valgt å inkludere denne adopsjonen her, med forbehold om at adopsjonen det gjelder, kan ha blitt telt med i et annet år, og at totalantallet likevel er 313.

⁶¹ Et brev fra AF til SAK i 1992 peker på at uavhengige søkere i Chile (med forhåndsgodkjenning fra norske myndigheter – sannsynligvis gitt fordi en av søkerne har chilensk opprinnelse/statsborgerskap) møter problemer med chilenske myndigheter: De vurderes som ordinære utenlandske søkere siden de er bosatt i Norge. Som omtales nærmere i kapittel 28 har ikke utvalget fått klarhet i omfanget av uavhengige adopsjoner til Norge.



Figur 11.1 Adopsjoner formidlet fra Chile til Norge 1985–2016

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs og Adopsjonsforums statistikker (se punkt 3.5)

midten av 1990-årene, og som sto for nærmere hundre av de første adopsjonene fra Chile til Norge, har fått beskyldninger om at hun har begått straffbare og uetiske handlinger. Beskyldningene har vært fremmet både i chilensk presse,⁶² i det chilenske parlamentet⁶³ og i vitnemål gjengitt i den parlamentariske rapporten,⁶⁴ og hun har også vært gjenstand for oppmerksomhet i den strafferettslige etterforskningen. Utvalget har derfor undersøkt hvorvidt det var noe ved Adopsjonsforums samarbeid med dommeren i Temuco som Adopsjonsforum og norske myndigheter burde reagert på, reagert annerledes på eller sørget for grundigere undersøkelser av. I tillegg vurderer utvalget risikoen for feil eller uetiske eller ulovlige forhold i forbindelse med adopsjoner til Norge i perioden.

Som i utvalgets andre landundersøkelser har indikasjoner på ulovlige og uetiske forhold og/eller omfanget av systemsvakheter vært styrende for prioriteringene, men det har også hatt betyd-

ning hva det er mulig for utvalget å finne nærmere ut av.

I det følgende vil det bli gitt en kronologisk gjennomgang av sentrale forhold knyttet til formidlingen fra Chile. Deretter følger en nærmere vurdering av enkelte funn og en samlet vurdering av formidlingen fra landet.

11.7.2 Oppstarten av adopsjonsformidlingen fra Chile til Norge (1978–1990)

I august 1979 søkte Adopsjonsforum Sosialdepartementet om å få gjennomføre noen prøvesaker fra Chile. Adopsjonsforum opplyste at det til da bare hadde vært et par uavhengige adopsjoner til Norge fra landet, men at det var annerledes i Sverige, hvor det i 1978 ble adoptert 200 chilenske barn. Adopsjonsforum hadde fått hjelp fra svenske Adoptionscentrum til å opprette kontakt med Casa Nacional del Niño (et da privatrete barnehjem) i Santiago.⁶⁵ Adoptionscentrum hadde ifølge Adopsjonsforum beskrevet arbeidet i Chile

⁶² F.eks. El Dinamo, 15. mars 2024: «Hasta encontrarte: la historia de Anna y Francisca, hija y madre separadas por una adopción irregular», <https://www.eldinamo.cl/pais/2024/03/15/adopciones-irregulares-hasta-encontrarte-la-historia-de-anna-y-francisca-hija-y-madre-separadas/>

⁶³ Diputado René Saffirio, 7. mai 2019, Intervención, Cámara de Diputados, «Reforma integral al sistema de adopción en Chile», <https://www.bcn.cl/laborparlamentaria/participacion?idParticipacion=2144809>

⁶⁴ Vitnemål fra Jeannette Velasquez gjengitt i den chilenske parlamentariske undersøkelseskomisjonens rapport (dansk oversettelse), 2019, s. 114.

⁶⁵ Barnehjemmet var først privatrete av religiøse aktører, fra 1952 til 1979 lå det under SENAME, fra 1982 til 1990 lå det under CORDAM (*Corporación de Ayuda al Menor*), før det igjen ble styrt direkte av SENAME fra 1991. Kilde: SENAME (u.d.) Casa Nacional del Niño. Dos Siglos de Historia: <https://www.camara.cl/ver-Doc.aspx?prmID=82727&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>. Ankestyrelsen (2021, s. 23) skriver i sin rapport at CORDAM var en hjelpeorganisasjon som ble etablert av det chilenske politiet med støtte fra private og offentlige fond. Organisasjonen omtales nærmere i punkt 11.8.4.

som følsomt.⁶⁶ Adoptionscentrum trodde ikke at det ville bli aktuelt med like mange barn i årene som kom, og de opplyste at «interessen for adopsjon av babyer er økende innenlands [i Chile]». ⁶⁷

Allerede i 1978 hadde norske adopsjonsmyndigheter (Rådet for internasjonale adopsjoner) begynt å undersøke forholdene rundt adopsjoner fra Chile. I august 1978 mottok de fra den norske ambassaden i Santiago en kopi av chilenske lover om adopsjon⁶⁸ samt adopsjonsreglementet til Casa Nacional del Niño, det private barnehjemmet i Santiago. Av reglementet fremgår følgende: «Søknader mottas utelukkende for barn over 2 år. (Tilgjengelige mindre barn blir absorbert av chilenske søkere).»⁶⁹ Videre står det:

Barnet forlater landet med en oppfostringstillatelse for prøvetiden som Juzgado de Menores (barnedomstolen) gir de fremtidige adoptivforeldre. Chilensk lovgivning tilberor først adopsjon etter to års opphold i hjemmet til adoptivforeldrene, under kontroll av et sosialkontor.

I desember 1979 snakket norske adopsjonsmyndigheter med en chilensk representant på en adopsjonskonferanse i Colombia og fikk opplyst følgende:

Chile foreskriver 2 års fosterhjemsplassering for barn 0-6 år, og 4 års fosterhjemsplassering for barn 6 år og eldre. Barna sendes til utlandet med gyldig vergeoppnevning på adoptivforeldrene. Etter fosterhjemstiden må adoptantene og barnet returnere til Chile for å få adopsjonen gjennomført.⁷⁰

Etter å ha mottatt Adopsjonsforums søknad i 1979 kontaktet norske adopsjonsmyndigheter også

svenske og danske myndigheter for å innhente opplysninger om deres erfaringer med adopsjoner fra landet. Svarene viste at prosessen for adopsjoner fra Chile var ulik i de to landene. Via Adopsjonsforum fikk norske adopsjonsmyndigheter opplyst at «adopsjon av chilenske barn i Sverige gjennomføres ifølge svensk lov ved at sakene tas opp for Tingsretten på samme måte som ved adopsjon av barn fra India som også kommer til landet som fosterbarn». Videre skrev Adopsjonsforum at i Sverige gjennomføres adopsjonene «innen ett år fra barnets ankomst», og at «Chile har ikke hatt noe å bemerke til denne fremgangsmåten».⁷¹ Adoptionscentrum opplyste også direkte til norske myndigheter at adopsjon til utlandet ikke kunne gjennomføres i Chile ettersom loven foreskriver en toårig prøvetid. Men ifølge informasjon mottatt fra det chilenske utenriksdepartementet som svar på en anmodning i en enkeltsak, anses en adopsjon av en chilensk statsborger utført i en svensk domstol også som gyldig i Chile.⁷²

Fra Danmark fikk norske myndigheter opplyst at adoptivforeldre søkte om dansk statsborgerskap til barnet umiddelbart etter ankomst til Danmark, for deretter å adoptere barnet etter dansk rett. Underretting om adopsjonen ble så sendt til domstolen i Chile.⁷³

På bakgrunn av svarene ba norske adopsjonsmyndigheter Justisdepartementet ta stilling til om chilenske barn kunne adopteres til Norge på samme vis som i Sverige og Danmark.⁷⁴

Justisdepartementet svarte at man måtte ha sikkerhet for at den norske adopsjonen ville bli tilagt gyldighet i Chile, jf. adopsjonsloven § 29 første ledd.⁷⁵ Justisdepartementet fant det ikke hensiktsmessig å ta spørsmålet opp med chilenske myndigheter på dette tidspunktet ettersom den norske adopsjonslovens regler om internasio-

⁶⁶ Årsaken til at dette var et følsomt tema, ble ikke belyst, men det var trolig relatert til Sveriges Pinochet-kritiske politikk og bekymringer for at utenlandsadopsjoner kunne tas til inntekt for at landet befant seg i en negativ utvikling. Regimets innstilling endret seg imidlertid i 1978, da den femårige nasjonale barneplanen ble vedtatt i Chile. I denne perioden ble adopsjoner fremmet av regimet, og ifølge den chilenske historikeren Karen Alfaro Monsalve ble de også brukt som en diplomatisk og politisk strategi til å forbedre internasjonale relasjoner og landets rennommé, jf. s. 20 i Alfaro Monsalve, K. & Morales, J.L. (2021). *Chilean children adopted by Swedish families. Diplomatic proximity in times of Cold War (1973–1990)*. *Historica Critica*, 81, 71–94.

⁶⁷ Søknad om prøvesaker fra Chile, fra AF til Sosialdepartementet, 30. august 1979.

⁶⁸ Spanske versjoner av lov nr. 16 346 og lov nr. 7 613.

⁶⁹ Brev fra Kgl. Norsk Ambassade i Santiago, Chile, til RIA, 24. august 1978.

⁷⁰ Redegjort for i «Adopsjoner fra Chile», sak 7/80, brev fra RIA til Justisdepartementet, 7. januar 1980.

⁷¹ «Re: Søknad om prøvesaker på Chile», brev fra AF til Sosialdepartementet, 30. september 1979.

⁷² «Enligt besked som erhållits från chilenska utrikesministeriet som svar på en förfrågan från den svenska beskickning i ett enskilt ärende, anses en adoption av chilensk medborgare som genomförts vid svensk domstol som giltig även i Chile». Referert i «Adopsjoner fra Chile», sak 7/80, brev fra RIA til Justisdepartementet, 7. januar 1980.

⁷³ «Adopsjoner fra Chile», sak 7/80, brev fra RIA til Justisdepartementet, 7. januar 1980.

⁷⁴ «Adopsjoner fra Chile», sak 7/80, brev fra RIA til Justisdepartementet, 7. januar 1980.

⁷⁵ § 29 i lov om adoption fra 1917: «Fremmed statsborger maa ikke adoptere eller adopteres her i riket, med mindre adoptionen vil ha gyldighet ogsaa i vedkommende fremmede stat. Norsk statsborger maa ikke adoptere eller adopteres i fremmed stat, med mindre Kongen har bestemt, at saa kan skje.»

nale adopsjoner var under revisjon. Justisdepartementet bemerket imidlertid følgende:

Da Chile har adopsjonsinstitutt, finner man ikke å kunne gi chilenske barn norsk statsborgerskap så snart de kommer hit til landet for deretter å gjennomføre adopsjonen.⁷⁶

Adopsjonsforums søknad om formidlingstillatelse ble deretter satt i bero hos Sosialdepartementet.⁷⁷

I januar 1984 søkte Adopsjonsforum igjen om formidlingstillatelse for Chile. De søkte også om godkjenning av en utenlandskontakt i Chile. I formidlingssøknaden nevnte de ingenting om de politiske forholdene i landet, og mesteparten av søknadsbrevet beskriver hvor viktig Chile hadde vært som opprinnelsesland for adopsjoner til Sverige. Det ble igjen opplyst at barn fra Chile ikke ble adoptert i Chile, men at «vedkommende domstol i Chile som behandler adopsjonssaken gir sin tillatelse til at barnet bringes til adoptivforeldrenes hjemland, for så å adopteres der».⁷⁸

Utenlandskontakten som ble søkt godkjent, var en chilensk advokat som hadde bodd i Norge fra 1978 til 1984, men som nylig hadde flyttet tilbake til Chile. Adopsjonsforum skrev at de var overbevist om at kontaktens syn på adopsjoner harmonerte med norske myndigheters, og at utenlandsadopsjoner bare skulle vurderes for barn «som ikke kan skaffes mulighet for å vokse opp i en stabil familiesituasjon i Chile». Adopsjonsforum opplyste at kontakten var politisk opposisjonell. Derfor var hun

selvfølgelig forberedt på meget grundige undersøkelser omkring barnets bakgrunn i hvert enkelt tilfelle. Dette er spesielt viktig i Chile, da det tidligere har forekommet at barn av fengslede er blitt adoptert bort mot foreldrenes vilje.⁷⁹

Utenlandskontakten hadde ifølge Adopsjonsforum selv tatt kontakt med Adopsjonsforum før hun reiste tilbake til Chile i 1984. Hun hadde tid-

ligere erfaring fra adopsjonsfeltet ettersom hun i flere år hadde arbeidet ved domstolen for mindreårige i Santiago, før hun kom til Norge med sin mann som var politisk flyktning. Som referanse oppga Adopsjonsforum blant annet Norges tidligere ambassadør til Chile. Søknaden beskrev ikke konkret hvordan kontakten skulle finne frem til adopterbare barn, utover at hun skulle «arbeide gjennom» Casa Nacional del Niño og barnedomstolen i Santiago.⁸⁰

Etter å ha mottatt søknaden sendte norske adopsjonsmyndigheter (Rådet for internasjonale adopsjoner), som var ansvarlig for å forberede Sosialdepartementets avgjørelse i saken, en forespørsel til den norske ambassaden i Chile. Rådet for internasjonale adopsjoner uttrykte usikkerhet om «forholdene i Chile og på tilrådeligheten av slik virksomhet der på nåværende tidspunkt», og nevnte «rykter» om at «chilenske barn, tatt fra fengslede mødre, har vært ført til Bolivia og adoptert derfra utenlands». Rådet for internasjonale adopsjoner ba ambassaden om en uttalelse om situasjonen generelt i Chile og om tilrådeligheten av å starte adopsjonsformidling derfra.⁸¹

Ambassaden i Santiago bekreftet at det i løpet av de siste årene hadde vært «enkelte skandaler i forbindelse med adopsjon i utlandet av barn fra Chile». Ambassaden oppga å ha konsultert den kirkelige hjelpeorganisasjonen Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas, som mente det var lite trolig at barn hadde blitt tatt fra fengslede til Bolivia og adoptert utenlands. Ambassaden nevnte derimot at en chilensk dommer hadde flyktet utenlands etter å ha blitt beskyldt for å ha mottatt flere tusen dollar for hvert samtykke til adopsjon, og at det forekom «dels andre former for svikt i kontrollsystemet». Ambassaden mente likevel at både Casa Nacional del Niño og domstolen for mindreårige i Santiago var «seriøst arbeidende institusjoner», og kunne ikke se «at det skulle knytte seg politiske eller andre betenkeligheter mot adopsjonsformidling foretatt gjennom disse instanser og i samsvar med chilensk lovgivning for øvrig». Rådet for internasjonale adopsjoner fikk også tilsendt oppdatert informasjon om chilensk adopsjonslovgivning.⁸²

Rådet for internasjonale adopsjoner kontaktet i tillegg referansen til den ansøkte kontaktpersonen, Norges tidligere ambassadør til Chile (1975–1982), som ga vedkommende «sin uforbeholdne

⁷⁶ Brev fra Det kongelige justis- og politidepartement til RIA, 1. februar 1980.

⁷⁷ Brev 13. mars 1981 fra 1. sosialkontor, Barnevernkontoret til Adopsjonsforum. I brevet viser departementet til vedtak i RIA (sak 5/80), som igjen henviser til Justisdepartementets brev av 1. februar 1980.

⁷⁸ «Søknad om tillatelse til å formidle adopsjon av barn fra Chile», brev fra AF til Sosialdepartementet, 31. januar 1984.

⁷⁹ «Søknad om godkjenning av utenlandskontakt i Chile» fra AF til RIA, 31. januar 1984.

⁸⁰ «Søknad om godkjenning av utenlandskontakt i Chile» fra AF til RIA, 31. januar 1984.

⁸¹ Brev fra RIA til den norske ambassadøren til Chile, 16. februar 1984.

anbefaling». Han oppga å kjenne både henne og hennes familie godt. Norske adopsjonsmyndigheter konsulterte også den daværende norske ambassadøren til Chile under sin informasjons- og inspeksjonsreise til Latin-Amerika våren 1984 (som ikke gikk til Chile).⁸³

Da Rådet for internasjonale adopsjoner behandlet søknaden, fant de «ingen adopsjonsmessig faglige betenkeligheter ved å gi tillatelse» til prøvesaker.⁸⁴ I juni 1984 ga Sosialdepartementet Adopsjonsforum formidlingstillatelse til å gjennomføre inntil fem prøvesaker fra Chile.⁸⁵

I mars 1985 orienterte Adopsjonsforum Sosialdepartementet om at det første barnet hadde kommet til Norge i februar 1985. De forklarte at rettsavgjørelsen var en «vergeoppnevning med henblikk på gjennomføring av adopsjon her i landet etter norsk lov», og mente dette var «i tråd med informasjon vi hadde fått på forhånd, nemlig at barn fra Chile [...] skal adopteres i mottagerlandet».⁸⁶

I august 1985 søkte Adopsjonsforum om godkjenning av en ny utenlandskontakt i Chile. Den chilenske juristen Adopsjonsforum først hadde fått godkjenning for, hadde reist tilbake til Norge etter ett år i Chile. Derfor søkte Adopsjonsforum om godkjenning av en sosialarbeider bosatt i Santiago, som skulle fungere som utenlandskontakt og holde kontakt med «aktuelle offentlige og kristne barnevernsinstitusjoner». For dette skulle hun motta 100 USD per sak. Sosialarbeideren var anbefalt av en chilensk advokat – en «omgangsvenn av familien» til den første utenlandskontakten – som nå skulle ta seg av de juridiske sidene av prosessen.⁸⁷

Norske adopsjonsmyndigheter ga en midlertidig godkjenning av sosialarbeideren som utenlandskontakt for inntil fem prøvesaker.⁸⁸

I mars 1987 søkte Adopsjonsforum om tillatelse til å utvide antall prøvesaker fra Chile til totalt 15 saker. Her beskrev de at arbeidet hadde gått trått: De hadde fått noen tildelinger som «ikke hadde ført til noe», og «negative artikler i pressen i løpet av 1986 har vanskeliggjort arbeidet». Adopsjonsforum hadde imidlertid følelsen av at dette ville endre seg. Søknaden om utvidelse ble innvilget.⁸⁹

I oktober 1987 søkte Adopsjonsforum om godkjenning av den chilenske advokaten nevnt ovenfor («omgangsvennen») som juridisk representant i Chile. Adopsjonsforum skrev at utenlandskontakten (sosialarbeideren) de søkte om godkjenning for i august 1985, hadde sluttet etter et halvt år, men at advokaten hadde fulgt opp sakene i Chile siden. Adopsjonsforum opplyste igjen at advokaten var en kullkamerat av den første utenlandskontakten i Chile og hadde vært ansatt i barne- og ungdomsdomstolen i Santiago i fire år, samt i arbeidsdirektoratet, før han startet privat praksis. Han besøkte Norge i 1987 i forbindelse med en eskortereise og møtte representanter for norske adopsjonsmyndigheter. Advokaten hadde i flere år ført adopsjonssaker for to kanadiske organisasjoner (Terres des Hommes og Operation Pax), og i tillegg hadde han ført åtte adopsjonssaker for Adopsjonsforum i Chile. På spørsmål om «måten kontakten vil gå frem på for å finne frem til aktuelle barn», samt hvilket geografisk område kontakten ville dekke, og hvilke institusjoner som ville være involvert,⁹⁰ ble følgende opplyst:

Vår foreslåtte juridiske representant har direkte forbindelse med [dommeren] i Barne- og ungdomsdomstolen i byen Temuco, som vi allerede har fått flere barn gjennom. Han har også direkte kontakt med dommere i Punta Arenas og Concepción.⁹¹

I intervju med utvalget under landbesøket til Chile i oktober 2024 fortalte den juridiske representanten at det ikke var tilfelle at han kjente dommeren i Temuco fra før. Utvalget har siden funnet korrespondanse der det går frem at dommeren i Temuco begynte å samarbeide med Adopsjonsforum fordi Adoptionscentrums representant i Chile anbefalte og gikk god for Adopsjonsforum overfor dommeren. Kontakten med dommeren

⁸² Brev fra ambassaden i Santiago til RIA, 16. mars 1984. I skrevet står det at barnet som skal adopteres, må ha vært under adoptivsøkernes «personal care or tutelage for at least 2 years». For barn over 7 år må perioden være minst fire år. Bare forlatte barn, foreldreløse barn, foreldre med ukjent far eller barn av ens ektefelle kan adopteres. Videre står det at «legal adoption takes places by court judgement at the written request of the adopting parties, and can be approved only when the requirements indicated above have been met».

⁸³ Gjengitt i sak 15/84 «Notat fra sekretariatet», RIA. Sekretariatet skal ha snakket med ambassadøren på telefon 20. februar 1984.

⁸⁴ Brev fra Sosialdepartementet 29. juni 1984 til AF. RIA behandlet saken i møte 15. mai 1984. Utvalget har ikke funnet referat fra dette møtet.

⁸⁵ Brev fra Sosialdepartementet 29. juni 1984 til AF.

⁸⁶ Brev fra AF til Sosialdepartementet, 24. mars 1985.

⁸⁷ Brev fra AF til RIA, 8. august 1985.

⁸⁸ Brev fra RIA til AF, 18. september 1985.

⁸⁹ Utvalget har ikke funnet svaret på søknaden, men det går frem av brev fra Sosialdepartementet til AF 29. desember 1988 at den ble innvilget i brev fra SAK 25. juli 1987.

⁹⁰ «Retningslinjer for godkjenning av foreningenes utenlandskontakter», vedtatt av RIA 16. oktober 1979.

⁹¹ Brev fra AF til SAK, 15. oktober 1987.

ser ut til å ha blitt initiert ved at en representant fra Adopsjonsforum Norge, den første chilenske utenlandskontakten og den chilenske juridiske representanten besøkte dommeren.⁹²

Adopsjonsforum opplyste videre i søknaden fra 1987 at den juridiske representanten mottok 1000 USD per sak. Når det gjaldt adopsjoner fra Santiago, opplyste de at en sosionom gjorde «mesteparten av 'fotarbeidet' under [juridisk representants] ledelse». Hun mottok et månedlig honorar på 300 USD.⁹³

Statens adopsjonskontor godkjente advokaten som Adopsjonsforums juridiske representant i Chile.⁹⁴

I mai 1988 leverte Adopsjonsforum en rapport om de første 13 sakene fra Chile. Her beskrev de adopsjoner gjennomført i Santiago og i Temuco. I Santiago hadde en sosialarbeider kontakt med «el Hogar de Menores» og Corporación para la Nutrición Infantil (CONIN), som ifølge Adopsjonsforum ble kontrollert av SENAME. Adopsjonsforum opplyste at «domstolene forlanget full dokumentasjon på hvorfor barnet bør frigis for adopsjon», inkludert sosialrapporter for barnet og barnets foreldres familie. Prosessen varte i tre måneder og ble avsluttet ved at dommeren ga godkjenning til utreise og til at barnet ble adoptert i Norge. Når det gjaldt adopsjoner fra Temuco og omegn, skrev Adopsjonsforum at deres juridiske representant hadde kontakt med barne- og ungdomsdommeren i Temuco, som de siste ti årene hadde jobbet med utenlandsadopsjoner, og som «arbeidet med adopsjonsorganisasjoner som Adoptionscentrum og andre institusjoner fra Belgia, Frankrike og Italia». Hun ble presentert som en som kjemper for at utenlandsadopsjoner skal anerkjennes som et alternativ for forlatte barn. Adopsjonsforum opplyste at i mars 1987 ble de første barna fra Temuco tildelt norske familier.

Adopsjonsforum informerte om at den juridiske prosessen i Temuco var en «foster-godkjenning i forbindelse med adopsjon til utlandet». Prosessen fungerte slik at Adopsjonsforums juridiske representant sendte de norske familienes dokumenter til dommeren i Temuco, som bestemte hvilken familie som skulle få adoptere «det barn som er klart for adopsjon. Barnet har fått forlatterklæring av dommeren, eller er blitt levert av sin mor som har undertegnet forlatterklæringen». Adoptivsøkerne reiste så til Temuco

og samtalte med dommeren, som tillot at de besøkte barnet på barnehjemmet. Etter et nytt møte mellom adoptivforeldrene og dommeren, ble prosessen avsluttet ved at det ble gitt tillatelse til at barnet reiste som fosterbarn og ble adoptert i Norge. Hele prosessen skulle ta ti dager, og adoptivforeldrene måtte belage seg på et ca. tre ukers opphold i Chile. Samtlige barn fra Temuco kom via barnehjemmet Hogar Mama Augusta, som ble beskrevet som et «barnehjem subsidiert av staten». Adopsjonsforum opplyste videre at den nevnte dommeren hadde vært i Norge og møtt norske adopsjonsmyndigheter.⁹⁵

Den nye adopsjonsloven av 1988 (lov nr. 18 703), som hadde trådt i kraft ti dager før Adopsjonsforums rapport er datert, nevnes ikke av Adopsjonsforum i rapporten.

Juni 1988 søkte Adopsjonsforum om generell tillatelse til å formidle barn fra Chile.⁹⁶ Statens adopsjonskontor forberedte saken og skrev til Sosialdepartementet at «[s]å langt det er mulig å bedømme en situasjon ut fra nevnte rapport og de personlige konferanser kontoret har hatt med chilenske medarbeidere, vil dette kontor anbefale at Adopsjonsforum får fornyet sin tillatelse fra Sosialdepartementet til adopsjonsformidling av barn fra Chile».⁹⁷

I oktober 1988 foretok Statens adopsjonskontor en reise til Chile. Målet med reisen var å få en grundigere forståelse for lovverket og prosessen rundt adopsjon samt å møte relevante aktører. Ut fra reiserapporten ser ikke den politiske situasjonen i landet ut til å ha vært noe tema under reisen. Under besøket møtte norske adopsjonsmyndigheter SENAME, og de besøkte et barnehjem nær Santiago. I Temuco møtte de dommeren i Temuco og en dommer i appellretten, og de besøkte barnehjemmet Hogar Mama Augusta.

Norske adopsjonsmyndigheter fikk under reisen opplyst av SENAME at «etterspørselen etter barn [er] enorm», både i Chile og fra utlandet, men at chilenerne normalt ønsket adopsjon av barn under 2 år som «lignet familien». De fikk også forklart at reglene for adopsjon tidligere var strenge, noe som hadde medført ulovlig utførsel av barn «som det ble betalt høye summer for». Den nye loven åpnet for mer fleksibilitet, slik at chilenske myndigheter nå håpet å unngå ulovlig adopsjonsformidling.⁹⁸

⁹² Brev fra dommeren i Temuco til ACs representant, videre sendt til AF fra AC, 14. oktober 1987.

⁹³ Brev fra AF til SAK, 15. oktober 1987.

⁹⁴ Brev fra SAK til AF, 21. oktober 1987.

⁹⁵ «Rapport vedrørende adopsjoner fra Chile» fra AF til SAK, 20. mai 1988.

⁹⁶ Denne har vi ikke funnet, men den skal være datert 25. juli 1988.

⁹⁷ Brev fra SAK til Sosialdepartementet, 26. juli 1988.

I Temuco fikk norske adopsjonsmyndigheter opplyst at mye av forarbeidet i en adopsjonssak ble foretatt av sosialarbeidere ved den lokale domstolen, før saken ble sendt til SENAME. Domstolen fikk deretter saken tilbake med anbefaling til rettsavgjørelse.⁹⁹

I november 1988 hadde Sosialdepartementet ennå ikke ferdigbehandlet Adopsjonsforums søknad om generell formidlingstillatelse for Chile (utover prøvesakene), og Statens adopsjonskontor skrev på ny til departementet. Her understreket de at de under den nylig gjennomførte kontrollreisen til Latin-Amerika fikk et «meget godt inntrykk» både av den juridiske representanten og av dommeren i Temuco, samt at besøkte barnehjem «ga inntrykk av å arbeide etter gode prinsipper».¹⁰⁰

Sosialdepartementet ga i slutten av desember 1988 tillatelse til adopsjonsformidling fra Chile i inntil tre år.¹⁰¹

I løpet av 1989 ble det formidlet 25 adopsjoner fra Chile til Norge. Dette er det høyeste antallet adopsjoner på ett år formidlet fra Chile til Norge.

I januar 1990 sendte den norske ambassaden i Santiago en nyhetsartikkel fra den chilenske avisen *La Segunda* til Statens adopsjonskontor og Adopsjonsforum. Artikkelen beskrev Chile som en viktig eksportør av barn til adopsjon i Europa. En advokat ble sitert på at det med den nye lovgivningen var vanskeligere for chilenerne å adoptere et barn enn det var for utenlandske par. Videre inneholdt den uttalelser fra direktøren for SENAME om at lovgivningen i Chile hadde hull: Selv om SENAME skulle koordinere og utføre tekniske og administrative handlinger for å hjelpe domstolene med å fatte avgjørelser i adopsjonssaker, var det fremdeles, i henhold til chilensk lovgivning, nok at en opprinnelig mor signerte en erklæring foran en notar om at en navngitt person kunne bringe hennes barn til utlandet.¹⁰² SENAME hevdet at de ikke hadde oversikt over hvor mange barn som ble sendt til andre land på denne måten, og de visste heller ikke hvordan det gikk med dem, om de ble adoptert i utlandet eller ikke. Følgende sitat er hentet fra avisartikkelen:

Det er kjent at det er personer, advokater eller ikke, som gjennomfører disse prosedyrene. Systemet er lovlig, men umoralsk. Når en mindreårig gjennom domstolene eller med den tekniske rapporten til SENAME gis til adopsjon til et utenlandsk par, handler det om å ivareta barnets fremtid. [...]. I andre tilfeller er det ganske enkelt en virksomhet der folk til og med tar betalt på forhånd for å gjøre papirarbeidet. Deretter ser de etter kvinner med få ressurser eller unge enslige kvinner som er gravide, og de tilbyr dem penger [...] i bytte mot barnet.¹⁰³

I artikkelen opplyste SENAME at rundt 900 barn årlig ble oppgitt til adopsjon i Chile. De avkreftet at utenlandske familier ble prioritert fremfor chilenske, og mente at de aldri tildelte friske spedbarn til utenlandske søkere.¹⁰⁴

Det fremgår ikke av ambassadens oversendelse hva i artikkelen de ønsket å gjøre Adopsjonsforum og norske adopsjonsmyndigheter oppmerksomme på. Ifølge Adopsjonsforum fulgte imidlertid adopsjonene til Norge den prosessen som SENAME i artikkelen presenterte som den korrekte. Utvalget har imidlertid ikke funnet informasjon som tilsier at kritikken mot Chiles manglende overholdelse av subsidiaritetsprinsippet ble fulgt opp av norske adopsjonsmyndigheter.

11.7.3 Enkeltsaker 1987–1991

Utvalget har undersøkt totalt 36 enkeltsaker fra årene 1987–1991.¹⁰⁵ I det følgende vil noen kjennetegn og særegenheter ved disse sakene bli presentert.

Objektive forhold:

- 32 av sakene er fra Temuco og signert dommeren i Temuco (28) eller én av to hjelpedommere ved samme domstol (4).
- I sakene fra Temuco er det seks saker der barnet var under 4 uker ved rettsavgjørelsen i Chile, seks saker der barnet var mellom 4 og 8 uker, og tolv saker der barnet var mellom 9 og 16 uker ved rettsavgjørelsen. Majoriteten av sakene fra Temuco (24 av 32) dreier seg altså om nyfødte eller svært små barn.

⁹⁸ «Rapport fra reise 8.10. – 30.10.88 i Latin-Amerika», SAK, 22. november 1988.

⁹⁹ «Rapport fra reise 8.10. – 30.10.88 i Latin-Amerika», SAK, 22. november 1988.

¹⁰⁰ Brev fra SAK til Sosialdepartementet 28. november 1988.

¹⁰¹ Brev fra Sosialdepartementet til AF, 29. desember 1988.

¹⁰² Frykten så ut til å være at mødre enten ble betalt for å gi opp barna sine, eller at barn ble kidnappet og registrert – ved hjelp av to vitner – som det biologiske barnet til en kvinne som utga seg for å være barnets mor.

¹⁰³ «Chile: importante exportador de niños para adoptar en Europa», *La Segunda*, 3. desember 1989.

¹⁰⁴ «Chile: importante exportador de niños para adoptar en Europa», *La Segunda*, 3. desember 1989.

¹⁰⁵ 2 fra 1987, 18 fra 1988 og 9 fra 1989, 4 fra 1990 og 3 fra 1991.

- Mors navn er oppgitt i alle rettsavgjørelsene, iblant også fars navn, men det varierer om mors alder og adresse/bostedskommune er oppgitt.
- Bare én sak har ukjente foreldre. Denne er ikke fra Temuco.
- I minst tjue av sakene har barna urfolksopprinnelse (det kan i realiteten være flere ettersom bakgrunnen ikke alltid er kommentert i rettsavgjørelsen), og dette oppgis da som en årsak til at innenlandsadopsjon ikke har vært mulig. Formuleringen «Grunnet araukansk herkomst har det ikke vært mulig å anbringe barnet i chilensk familie» går igjen.
- I 16 av de undersøkte sakene (alle fra Temuco) står det i rettsavgjørelsen at mor kom gravid til retten for å søke om vernetiltak for barnet hun skulle føde. I 8 av disse oppgis det i tillegg at mor jobbet som hushjelp. I saker der mors alder er oppgitt, var hun ofte ung (under 21 år i 7 av de undersøkte sakene).

Inntrykk som rettsavgjørelsene etterlater om vurderingene:

- Rettsavgjørelsene fra Temuco har en særegen språkdrakt som i flere tilfeller omtaler opprinnelig mor/familie og mors/familiens levekår i ordelag som fremstår nedsettende. Rettsavgjørelsene antyder i flere tilfeller en kobling mellom fattigdom og manglende moralske, kulturelle eller sosiale kapasiteter som forsørger.¹⁰⁶
 - «Barnets mor er foreldreløs og bor på landet [...] og lever i ytterste fattigdom. Barne-moren viser tydelig tegn på at hun er sosialt og kulturelt tilbakestående, slik det kan ventes når man lever i ekstrem fattigdom» (sak fra 1988, Temuco).
 - Mor «fremviser en meget lav intelligens-koeffisient. Familien bor i et kondemnert hus, overbefolket og uhygienisk» (sak fra 1989, Temuco).
 - Om en mor som jobbet som hushjelp, og som ifølge rettsavgjørelsen hevdet at hun ikke hadde økonomisk anledning til å ta seg av barnet sitt, står det: «Moren er i god form og hennes IQ er under normalen. [...] Hun virker likegyldig overfor barnet [...] og selv om det ble gjort forsøk på å rette på dette, førte det ikke frem» (sak fra 1991, Temuco).

- En rettsavgjørelse beskriver at mor bodde hjemme med sine to brødre. Boligen «er av tørket leire, uten gulv eller vinduer», i rettsavgjørelsen står det videre at mor «virker helt likegyldig overfor [barnets] fremtid» (sak fra 1991, Temuco).

Forhold knyttet til saksopplysning og dokumentkontroll i Norge:

- Alle rettsavgjørelsene viser til underlagsdokumenter (for eksempel om samtykke fra mor, sosialrapport om mor og mors familie eller rapport med vurdering av om innenlandsadopsjon var mulig) som ikke er vedlagt adopsjonssaken i Norge. Det har derfor ikke vært mulig for norske myndigheter å kontrollere/vurdere disse dokumentene når de har gitt adopsjonsbevilgning.
- I tolv av sakene vi har undersøkt, var barnet under 2 måneder ved chilensk rettsavgjørelse om vergeoppnevning og utreisetilatelse. Etter datidens norske adopsjonslov var det et krav at foreldres samtykke til adopsjon ikke kunne gis før to måneder etter at barnet er født.¹⁰⁷
 - På én slik sak ligger det en post-it-lapp rettet til lederen av Statens adopsjonskontor hvor en saksbehandler peker på dette forholdet: «Her er et barn frigitt for adopsjon før 2 mnd er gått. Hva gjør vi i forhold til adopsjonsloven § 7,2». Lederen for adopsjonskontoret svarte på baksiden av post-it-lappen: «Det er et prinsipielt viktig spørsmål til reisen – ordinært er jo dette en norsk adopsjon, men siden vi legger til grunn en chilensk frigivelse (og egentlig også en adopsjon) må vi kunne se bort fra at chilensk lov og norsk lov ikke er helt samsvarende.» Lappen er datert 27. april 1989.

Tilsynelatende selvmotsigelser innad i dokumentene:

- I flere saker der mor, ifølge rettsavgjørelsen, hadde møtt frem gravid og søkt om vernetiltak for sitt ufødte barn, og ofte også bekreftet beslutningen etter fødselen, og mors navn og eventuelt også adressen hennes var kjent, ble likevel barnet fødselsregistrert (*Certificado de Nacimiento*) uten at navnet på de opprinnelige foreldrene fremgår av registreringen.¹⁰⁸
 - Ifølge en rettsavgjørelse kom mor gravid til retten og ønsket adopsjon. Hun møtte i retten på ny etter fødselen for å bekrefte ønsket. Fød-

¹⁰⁶ De ideologiske aspektene som kunne påvirke formidlingen fra Chile i perioden, drøftes i punkt 11.8.4.

¹⁰⁷ LOV-1986-02-28-8 § 7 annet ledd.

selsregistreringen viser at barnet ble ført inn i folkeregisteret som «født utenfor ekteskap av foreldre som ikke har møtt opp for å registrere [barnet]» (sak fra 1991, Temuco).

- I to slike saker fikk barnet i tillegg et typisk norsk fornavn (og chilensk etternavn) i den chilenske fødselsregistreringen. I oversettelsen av den ene rettsavgjørelsen heter det: «Det fremgår av fødselsattest [her menes trolig fødselsregistrering] at barnet er fødselsregistrert som [to norske fornavn, to chilenske etternavn], illegitim sønn av ikke fremmøtte foreldre» (sak fra 1988, Temuco). I den andre saken står det i rettsavgjørelsen at mor møtte frem på ny etter fødselen og erklærte av den fremlagte fødselsattesten at hun hadde født og ønsket å overlevere barnet til retten. Barnet er innført i «det civile fødselsregister» med (norsk fornavn, chilensk etternavn), «illegitimt barn av ikke fremmøtte foreldre» (sak fra Temuco, 1988).
- I mange av sakene (23) er kopi av barnets fødselsregistrering (*Certificado de Nacimiento*) fra Chile vedlagt. Det går ikke frem av kopien hvem som registrerte barnet, og i de tilfellene der rettsavgjørelsen oppgir at mor skal ha registrert barnet, går ikke dette frem av registreringen (ikke signatur, ikke kopi av mors eventuelle ID, e.l.). Fødselsregistreringen er i flere saker (11) datert på samme dag eller én dag før eller etter rettsavgjørelsen om vergeoppnevning og utreisestillatelse.

Saker som gjør at det reises spørsmål om rollen og fremferden til Adopsjonsforums juridiske representant:

- I en sak der barnet skal ha vært lagt inn på CONIN med underernæring, står det i rettsavgjørelsen at Adopsjonsforums juridiske representant kom til retten «for å søke om å få angjelde mindreårige erklært for å være i forlatt tilstand». Søknaden «fremsettes av ham i egenskap av å være representant i Chile for Adopsjonsforum». Det står ingenting om hvordan Adopsjonsforums representant hadde fått kjennskap til dette barnet (sak fra Temuco, 1990).

¹⁰⁸ Etter det utvalget har fått opplyst, var fødselsattest og fødselsregistrering to forskjellige dokumenter i Chile. Det er noe usikkerhet om disse begrepene alltid er oversatt korrekt i dokumentene som ligger til grunn for adopsjonsbevilgingen i Norge, og som utvalget har undersøkt og vurderer sakene etter.

- Utvalget har sett to saker der barnet virket tiltenkt konkrete norske adoptivsøkere fra et tidlig tidspunkt:

- I en sak der mor selv skal ha samtykket i retten til at hun ønsket å overgi barnet sitt til adopsjon, fremgår det av rettsavgjørelsen at mor ønsket at barnet skulle gå til et spesifikt, navngitt, norsk søkerpar (sak fra Santiago, 1988).
- I en sak der mor skal ha kommet gravid og søkt om vernetiltak for barnet hun skulle føde, har hun ifølge rettsavgjørelsen selv registrert barnet, og det fremgår av fødselsregistreringen at hun har gitt barnet et norsk fornavn (sak fra 1988, Temuco).

På spørsmål fra utvalget i oktober 2024 kunne Adopsjonsforums daværende juridiske representant i Chile ikke redegjøre for hvordan slike adopsjoner fant sted.

Sak som gjør at det reises spørsmål om frigivelsesprosessen:

- I en sak oppgis det i rettsavgjørelsen at et barn ble født ved sykehuset i Temuco og tre dager senere sendt til barneavdelingen ved et annet sykehus uten at moren viste seg der. Mor skal ha oppgitt en adresse der hun ikke var kjent, og mor ble ikke funnet. Mors navn er oppgitt i rettsavgjørelsen, men ikke fødselsdatoen hennes. Det går ikke frem om det ble annonsert etter familie i aviser, slik loven krevde. Barnet var drøye 5 måneder ved rettsavgjørelsen om vergeoppnevning i Chile (sak fra 1988, Temuco).

Disse funnene vurderes i punkt 11.8.

11.7.4 Adopsjonsformidlingen etter diktaturets fall (1990–1999)

Som nevnt i punkt 11.2.1 ble spørsmålet om diktaturets forlengelse nedstemt i en folkeavstemning i oktober 1988. I desember 1989 ble det avholdt president- og kongressvalg som Pinochet tapte. Han gikk deretter av i mars 1990, men fortsatte som øverstkommanderende for hæren fram til 1998.

I oktober 1991 reiste to ansatte fra Adopsjonsforum Norge til Chile.¹⁰⁹ Den første dagen møtte de direktøren for SENAME og sjefen for SENA-

¹⁰⁹ En fra AFs ledelse samt AFs første utenlandskontakt i Chile, juristen som vendte tilbake til Norge etter ett år i Chile i 1984.

MEs juridiske avdeling. Om møtet skrev Adopsjonsforum:

Vi informerte om Adopsjonsforum, de var litt reserverte og lovet ingenting. [...] Vi skal holde kontakten med SENAME sentralt, sjøl om vi ikke venter resultater av dette arbeidet med det første.

Adopsjonsforum møtte også en ansatt i SENAME som hadde ansvaret for alle barnehjem i Chile. Hun delte tilgjengelig statistikk om at 18 000 barn var under SENAMEs omsorg [det er uklart om dette er antall barn på institusjon eller for eksempel barn med en aktiv sak], og at 10 000 av disse burde vært omplassert. Adopsjonsforum skrev at den ansatte mente at Adopsjonsforum «kunne jobbe med enkeltsaker gjennom SENAME forutsatt at vi [juridisk representant] jobber med forlatt-erklæringen for barnet. Vi regner ikke med at vi vil få direkte tildelinger gjennom SENAME sentralt – foreløpig.» Her kan det synes som om SENAME la opp til at den juridiske representanten skulle spille en rolle i prosessene for å få barn erklært forlatt. En lignende prosess fremgår også av noen av enkeltsakene utvalget har sett (der den juridiske representanten kom til retten «for å søke om å få angjelde mindreårige erklært for å være i forlatt tilstand», se punkt 11.7.3). Dette står i motstrid med hva Adopsjonsforum opplyste om i søknaden om formidlingstillatelse i 1992 (se nedenfor). Den interne reiserapporten konkluderte slik:

Vi har gjort forsøk på å nærme oss SENAME sentralt – og sjøl om vi ikke har blitt overstrømmende mottatt, så er det i alle fall etablert en kontakt – med ledelsen der. Ambassaden forsøker etter beste evne å støtte dette arbeidet. Det var også lærerikt og nyttig i forhold til hvordan SENAME virker som system. Dessuten synes det klart at korrupsjon er utbredt – og at dette er satt i system i deler av organisasjonen. Dette er viktig å vite for det fortsatte arbeidet.

Hva korrupsjonen gikk ut på, og hvordan Adopsjonsforum ville forholde seg til dette, er ikke nevnt.¹¹⁰

I mars 1992 søkte Adopsjonsforum om forlenget formidlingsrett for Chile. Her beskrev de

hvordan Adopsjonsforums juridiske representant i landet hadde «ivaretatt utenlandskontakt-funksjoner» etter at sosialarbeideren som skulle hatt denne rollen, sa opp sin stilling ved årsskiftet 1986/87.¹¹¹ Adopsjonsforum erkjente at det «prinsipielt» ikke var en «god løsning at en advokat fungerer som utenlandskontakt», men påpekte at de hadde følt seg «helt trygge på adopsjonene som er gjennomført, idet barna har kommet fra det offentlige barnevernet, og har vært frigjort for adopsjon før Adopsjonsforums representant har kommet inn i bildet».¹¹² Som beskrevet i punkt 11.7.3 har utvalget sett enkeltsaker som eksemplifiserer det motsatte, og det samsvarer heller ikke med øvrige opplysninger om prosessen, som dem fra SENAME nevnt ovenfor, samt opplysninger som vil bli presentert nedenfor.

Adopsjonsforum forklarte videre at deres første utenlandskontakt i Chile igjen ønsket å bosette seg i Chile etter å ha arbeidet i Norge og for Adopsjonsforum i nærmere sju år. Selv om hun var advokat, opplyste Adopsjonsforum at hun ikke ville føre sakene for domstolene, men ha en «ren utenlandskontakt-rolle». De søkte om godkjenning for dette.

Adopsjonsforum opplyste at virksomheten deres i Chile hadde vært konsentrert om Temuco og samarbeidet med den lokale barnedomstolen og domstolens leder. I tillegg hadde de hatt noen få tildelinger direkte gjennom SENAME i Santiago. Adopsjonsforum meldte også om fallende tall fra Chile, noe de tilskrev mangelen på en egen utenlandskontakt, men hovedsakelig «administrative endringer i barnevernet». Endringene inkluderte lovendringer, prosessendringer «og en utbredt skepsis til internasjonal adopsjon i det nasjonale barnevernet». Skepsisen kom dels fra direkte ulovligheter som inkluderte «mye handel med små barn», og som det jevnlig ble rapportert om i pressen, dels fra en praksis i en «gråson» hvor adopsjoner skjedde uten tilstrekkelig innsyn og kontroll fra myndighetene.

Adopsjonsforum håpet å få flere kontakter i landet, men søkte i første omgang om fortsatt tillatelse til å formidle barn «fra det offentlige barnevernet i Temuco (med Villarica) og Santiago».¹¹³

¹¹¹ Ifølge andre dokumenter utvalget har funnet, skal denne sosialarbeideren ha sluttet i årsskiftet 1985/86.

¹¹² «Søknad om forlenget formidlingsrett for Chile», fra AF til SAK, 12. mars 1992. At en slik løsning ikke ble ansett som optimal, har nok sammenheng med AFs erfaringer med å ha en advokat som kontaktperson i Ecuador.

¹¹³ «Søknad om forlenget formidlingsrett for Chile», fra AF til SAK, 12. mars 1992.

¹¹⁰ AF har i sin kommentar til utvalget 31. mars 2026, etter å ha fått forelagt faktagrunnlaget (jf. punkt 3.6.11), bemerket at den interne reiserapporten også viser at ambassaden i Chile forsøkte å bistå AF i kontakten med SENAME, og derfor burde hatt kjennskap til eventuell korrupsjon.

Søknaden nevnte ingenting om korrupsjonen i SENAME som Adopsjonsforum hadde fått inntrykk av under forrige arbeidsreise til landet.¹¹⁴

Norske adopsjonsmyndigheter godkjente utenlandskontakten.¹¹⁵

I tråd med innstillingen fra adopsjonsmyndigheten ga Barne- og familiedepartementet Adopsjonsforum fornyet tillatelse frem til april 1995.¹¹⁶

I juli 1992 skrev dommeren i Temuco to brev til Adopsjonsforum Norges leder der hun etter spurte den juridiske representantens godkjenning til å jobbe i Chile. Dommeren informerte som følger:

For øyeblikket har vi praktisk talt ingen nyfødte, ettersom det er mange chilenske par på venteliste. Det er imidlertid alltid tilfeller av forlatte barn [*niños en situación de abandono*], som krever tilsvarende forespørsel til en advokat. Av denne grunn ble disse sakene **alltid** henvist til Adopsjonsforum, ettersom det var det eneste senteret hvis representant i Chile var en advokat.

Dommeren ønsket å vite om Adopsjonsforum ønsket å fortsette samarbeidet med domstolen. Brevet bekrefter inntrykket av at det i denne perioden var påkrevd med handling fra en advokat for å få et barn erklært forlatt.

I oktober 1992 foretok landansvarlig i Adopsjonsforum Norge en arbeidsreise til Chile. Hun hadde fått denne rollen etter å ha jobbet som dokumentbehandler i noen år. Vedkommende hadde ingen spesiell landkompetanse om Chile før hun fikk denne rollen.¹¹⁷

I den interne reiserapporten står det at landansvarlig og utenlandskontakten reiste til Temuco, der de besøkte barnehjemmet COD Belen og fikk «se og ta bilder av to barn som er tiltenkt foreldre i Norge, men ikke tildelt ennå». De møtte også et tredje barn som var «tiltenkt» foreldre i Norge.¹¹⁸

¹¹⁴ AF har i sin kommentar til utvalget 31. mars 2026, etter å ha fått forelagt faktagrunnlaget (jf. punkt 3.6.11), bemerket at søknaden fra 12. mars 1992 gjør oppmerksom på at det finnes «en 'gråsone' hvor adopsjoner skjer uten direkte lovbrudd, men også uten tilstrekkelig innsyn og kontroll fra myndighetenes side». Utvalget har på sin side tolket dette som opplysninger om problemer med enkelte adopsjoner som foregår *utenom* SENAME, blant annet fordi forholdet presenteres av AF i samme søknad som en forklaring på en «utbredt skepsis til internasjonal adopsjon i det nasjonale barnevernet».

¹¹⁵ «Godkjenning av utenlandskontakt i Chile», fra SAK til AF, 29. april 1992.

¹¹⁶ «Søknad om forlenget formidlingsrett for adopsjon fra Chile», fra BFD til AF, 24. april 1992.

¹¹⁷ Intervju med utvalget i januar 2025.

I byen Viña del Mar besøkte de et barnehjem som sa seg villig til å samarbeide med Adopsjonsforum, «men de trenger pengestøtte» ettersom de var private og ikke mottok støtte fra SENAME. Landansvarlig skrev at Adopsjonsforums utenlandskontakt skulle «ta kontakt med dommeren, og høre om det kan tildeles barn gjennom domstolen». Ifølge reiserapporten fra Adopsjonsforum hadde landkontakten også en «lang samtale» med den juridiske representanten. Der ble det tatt opp at det var et problem at norske søkere i flere tilfeller hadde måttet utsette reisen, og at flere hadde «ventet veldig lenge på frigjøring».¹¹⁹ Dette tyder altså på at barn i denne perioden kunne bli tildelt (eller «tiltenkt») spesifikke foreldre/formidlingsorganisasjoner før de var formelt frigjort for adopsjon. En slik prosess beskrives ikke i Adopsjonsforums søknader om formidling/kontaktpersoner til norske adopsjonsmyndigheter.

11.7.4.1 Lån fra Adopsjonsforum til dommeren i Temuco

Referatet fra arbeidsreisen i 1992 inneholder opplysninger om at Adopsjonsforums juridiske representant hadde gitt dommeren i Temuco et «lån». Landansvarlige og representanten diskuterte hva de skulle gjøre med dette, og de kom frem til at «det lureste ville være at ledelsen i AF sender henne [dommeren] en påminnelse og evt. forslag til hvordan tilbakebetaling kan foregå».¹²⁰

I en faks til Adopsjonsforum i november 1992 skrev utenlandskontakten at hun hadde kalt inn den juridiske representanten til «møte om regnskapet». Videre skrev hun følgende:

Når det gjelder situasjonen [med dommeren i Temuco] ble den tatt med henne under mitt besøk i Temuco den 17.08.1992. Jeg mener at jeg har gjort alt hva jeg kunne for å få saken i orden. Som du sikkert vet har [juridisk representant] aldri våget å kunngjøre A.F.s holdning om dette til [dommeren]. På selve møtet fremstilte jeg saken i to avsnitt: a) Kravet om tilbakebetaling av lånet ...og b) Avklaring av situasjonen etter hun ikke benyttet pengene for flybilletter som A.F. har sendt til henne. For punkt a) foreslo jeg en plan for nedbetaling av lånet.

¹¹⁸ «Reise til Latinamerika 13.-26.10.92», AFs interne reiserapport, datert 1. november 1992.

¹¹⁹ «Reise til Latinamerika 13.-26.10.92», AFs interne reiserapport, datert 1. november 1992.

¹²⁰ «Reise til Latinamerika 13.-26.10.92», AFs interne reiserapport, datert 1. november 1992.

Dette skulle hun drøfte med hennes mann og kontakte deretter [juridisk representant]. For punkt b) foreslo jeg et kompromiss fra [dommeren] om å avsette ny dato for reise og deltakelse på den neste Chiletreff (1993), eller refusjonen av billettens beløp til A.F. Saken vil jeg igjen ta med [juridisk representant] i morgen.¹²¹

Det fremstår her som om det for det første var ting ved den juridiske representantens regnskap som måtte håndteres. For det andre fremstår det som om dommeren i Temuco hadde fått et lån fra Adopsjonsforum, trolig via den juridiske representanten (se nedenfor). For det tredje fremstår det som om dommeren hadde mottatt et reiseforskudd (som hun ikke hadde benyttet seg av).

I en faks fra Adopsjonsforums ledelse i Norge til utenlandskontakten i Chile noen måneder senere nevnes lånet igjen:

Vedrørende problemene med å ordne opp i de økonomiske forholdene vis-à-vis [juridisk representant] og [dommeren i Temuco], så tar vi til etterretning at du mener det ikke er mer *du* kan gjøre. Selv om du har vært innom disse problemene i flere faxer, ville vi sette pris på om du kan lage et spesielt notat til revisor og landsstyret. Disse allerede i fjor ble informert om problemene, og dette nødvendigvis kommer opp også i forbindelse med 1992-regnskapet. Gjerne med konkret forslag om hva som kan gjøres.¹²²

I en ny faks til Adopsjonsforums ledelse i Norge skrev utenlandskontakten at det var vanskelig å få dommeren i Temuco til å tilbakebetale lånet, til tross for at hun hadde henvendt seg til både dommeren og den juridiske representanten flere ganger. Hun ga uttrykk for at hun fryktet at det ville få konsekvenser for arbeidet med adopsjoner i landet dersom Adopsjonsforum presset for hardt på dette:

NN [landansvarlig i Adopsjonsforum Norge] (og sannsynligvis ledelsen) har fått ganske mange opplysninger hvor jeg informerte om mine handlinger og krav til [tidligere juridiske representant] og alternativer, inkludert det mest drastiske. Det samme i forholdet til [dommeren i Temuco] (fra og med fax Nr.58

17.08.92) [denne har utvalget ikke funnet]. Alle disse krav har jeg stilt mange ganger; på spansk og både vennlig og formelt. Dessuten, har jeg løpende informert A.F. når disse handlingene var resultatløse slik at løsningene måtte finnes i evt. avgjørelser som var over mitt kompetanseområde. Dette fordi dette naturligvis innebar alvorlige konsekvenser for hele vårt engasjement i Chile. [Dommeren i Temuco] er f.eks. nylig valgt som president av Barnedomstolenes Dommeres Forbund. På fax 58 har jeg informert dere om en siste handling med [dommeren]. Jeg har ikke til nå fått noe reaksjon, tross mange henvendelser gjennom [juridisk representant] og telefon.¹²³

Utvalget har etterspurt og søkt etter det nevnte notatet om lånet som utenlandskontakten ble bedt om å skrive til landsstyret, men har ikke funnet det. Imidlertid har utvalget funnet dette i Adopsjonsforums styreprotokoll fra året før:

Styret bemerket at vår advokat i Chile har innvilget et reiseforskudd til en dommer i Temuco, Chile i forbindelse med seminaret vi arrangerte høsten 1990. Dommeren deltok ikke på dette arrangementet og reise ble følgelig uaktuelt. Styret mener at vår advokat er ansvarlig for dette, og beløpet føres som ordinært reiseforskudd – inntil det er gjort opp. Til orientering.¹²⁴

Beløpets størrelse er ikke nevnt.

Utvalget har snakket med personer som ifølge dokumentene vi har sett, hadde kjennskap til lånet og reiseforskuddet (daværende landansvarlig, daværende utenlandskontakt og den juridiske representanten). Alle oppga at de ikke husket noe om dette.

Det har ikke vært mulig for utvalget å klargjøre om lånet og reiseforskuddet ble tilbakebetalt eller ei.

11.7.4.2 Nedgang i adopsjoner og tilbud om støtte med tildelinger som forutsetning

Mot slutten av 1993 sendte utenlandskontakten en rapport til Adopsjonsforum om adopsjoner fra Chile. Her forklarte hun hvordan hennes ankomst til Chile (i 1992) hadde sammenfalt med en «stor

¹²¹ Faks fra utenlandskontakt til AF, 10. november 1992.

¹²² Faks fra sekretariatsleder og nestleder i AF Norge til AFs utenlandskontakt i Chile, 1. februar 1993.

¹²³ Faks fra AFs utenlandskontakt i Chile til AFs ledelse i Norge, 8. februar 1993.

¹²⁴ Protokoll fra landstyremøte, 13. februar 1992, sak LS03/92 Økonomi.

skandale» som berørte en domstol i Santiago-området og den andre domstol fra Santiago.¹²⁵ I juni 1993 samlet ankeretten i Santiago seg om en *Resolucion Acordada*, som utenlandskontakten beskrev som «en slags kjennelse for orientering til de dommere fra barnedomstoler i Santiago og omegn». Innføringen av *acordada* hadde komplisert pågående adopsjonsprosesser, som ble forlenget, med lengre frister for omprøvinger og «tyngre» behandling. Dommere som før var mer selvstendig med hensyn til lovfortolkning, måtte nå følge «oppskriften» fra *acordada*, forklarte hun, og dette hadde gjort dommere og funksjonærer «veldig forsiktige»:

Internasjonale adopsjoner falt dramatisk de første 6 måneder etter min ankomst. Dette grunnet en sterk begrensning av utreisettillatelse fra de dommere som normalt benytter seg av denne ressurs.

Utenlandskontakten presenterte utviklingen som «overmoralisering», men mente også at endringen fylte «en del behov for forskrifter» sammenlignet med tidligere, og at prosessen var mer forutsigbar og sikker nå. Det var også positivt at Adopsjonsforum ville bli «mindre avhengig av enkelte dommere og steder (som eks. Temuco)» fremover.¹²⁶

Til tross for at situasjonen i Chile syntes mer tungvint enn før og noe anstrengt, fortsatte Adopsjonsforum å satse på landet. I mars 1993 søkte de om godkjenning av en ny samarbeidspartner i Chile, Consejo de Defensa del Niño (CDDN). Dette ble beskrevet som en privat stiftelse med tre hovedsatsinger: forebyggende arbeid opp mot «risikobarn», drift av barnehjem for barn mellom 3 og 18 år og arbeid med fosterhjemsplassering for yngre barn. Stiftelsen ble driftet fra Santiago, men med ulike tiltak spredt utover landet. Adopsjonsforum oppga at stiftelsen var godkjent av chilenske myndigheter, og at den hadde gjennomført adopsjoner siden 1989.¹²⁷

¹²⁵ Utvalget har funnet en forside i AFs arkiver fra avisen La Epoca, datert 13. mai 1992, med tittelen «Juez de menores fue extorsionado»: En dommer som var ansvarlig for ni utenlandsadopsjoner som det ble satt spørsmålsteget ved, skal ha blitt utpresset av en anonym kilde. En skandale i 1992 omtales også på s. 49 i Denéchère & Macedo. (2023). *Historical Study of Illicit Practices in International Adoption in France*. Université d'Angers – TEMOS. Her nevnes et notat fra det franske konsulatet i Santiago i 1992 hvor man diskuterer om internasjonale adopsjoner bør suspenderes etter oppdagelsen av en kommersiell sektor basert på et nettverk utviklet av chilenske advokater.

¹²⁶ «Rapport om Adopsjoner fra Chile» fra AFs utenlandskontakt til AF Norge, u.d., 1993.

Norske adopsjonsmyndigheter ga tillatelse til samarbeidet.¹²⁸

I november 1993 informerte Adopsjonsforums sekretariatsleder norske adopsjonsmyndigheter om at det fortsatt var

vanskelig å gjennomføre adopsjoner i Chile. Selv når SENAME har tildelt barn med spesielle behov nøler domstolene med å la sakene passere. Kombinasjonen av utilstrekkelige lovbestemmelser og stadige avisskriverier om handel med barn har gjort at barnevernsdommerne er meget skeptiske selv til de mest velbegrunnede adopsjonssakene.¹²⁹

I juli 1994 søkte Adopsjonsforum om regodkjenning av utenlandskontakten i Chile. Her gjentok Adopsjonsforum problemene med å få gjennom adopsjoner fra Chile:

Stadige rapporter i pressen om advokater som tjener store penger på grå (eller sorte) adopsjoner har bidratt til at det har blitt vanskeligere å gjennomføre også helt legale adopsjoner som tar utgangspunkt i barnas behov og interesser. En del av landets barnedommere nekter å avsi dom i internasjonale adopsjonssaker, mens andre bruker urimelig lang tid på sakene. Det kan virke som det blant dommerne er en redsel for at rask saksbehandling vil bli tolket som om man er for positivt innstilt til internasjonal adopsjon, eller at det kan skape mistanke om at man har mottatt bestikkelser. [...] Bak problemene ligger en mangelfull adopsjonslovgivning som gir uklare anvisninger for dommere og andre impliserte.

Adopsjonsforum opplyste videre at de de siste par årene hadde holdt seg til kontakten sin i Temuco, i tillegg til SENAME i Santiago. De opplyste videre at utenlandskontakten nå ville føre saker i retten for Adopsjonsforum, med unntak av dem i Temuco. Månedslønnen hennes ble derfor økt fra 1200 USD til 1800 USD.¹³⁰

¹²⁷ «Søknad om godkjenning av ny samarbeidspartner i Chile», fra AF til SAK, 5. mars 1993.

¹²⁸ «Søknad om godkjenning av samarbeidspartner i Chile», fra SAK til AF, 22. april 1993.

¹²⁹ «Adopsjon fra Chile – ønske om bilateral adopsjonsavtale», fra AF til SAK, 29. november 1993.

¹³⁰ «Søknad om regodkjenning for utenlandskontakt i Chile», fra AF til SAK, 7. juli 1994. I AFs søknad 7. desember 1995 om «Forlengelse av godkjenning for utenlandskontakt i Chile» ble utenlandskontaktens lønn oppgitt å være 1200 USD.

I et notat til landsstyret fra Adopsjonsforums sekretariatsleder ble det redegjort for økningen i lønnen:

[utenlandskontakten] er nå vår best betalte utenlandskontakt [...] Styret gikk i sin tid med på dette, fordi [vedkommende] er så godt kvalifisert for den type arbeid hun gjør i Chile. Som en som har bodd mange år i Norge var det selvsagt også rimelig at hun hadde tilnærmet 'norske' lønnsforventninger [...] Dersom hun overtar advokatarbeidet er det etter vårt syn rimelig at hun får øket sin månedslønn i betraktelig grad, f.eks. 50 % til USD 1.800,-.¹³¹

I et internt notat ga en ansatt ved norske adopsjonsmyndigheter uttrykk for at det var betenkelig at utenlandskontakten også skulle føre sakene for domstolen, og vedkommende påpekte at de visste lite om hva utenlandskontakten gjorde i Chile. Den ansatte mente likevel at det ikke skulle være «noe stort problem» forutsatt at chilenske myndigheter godtar ordningen, og «så lenge det er det chilenske barnevernet som finner frem til barna. Det er vel så selvsagt at de gjør det, at det ikke skulle være nødvendig å si noe om det i brevet til Af».¹³²

I mai 1994 ble landsstyret i Adopsjonsforum presentert for et forslag om at Adopsjonsforum skulle gi en fast månedlig støtte til stiftelsen Fundación para Asistencia Legal de la Familia (FALF) i Chile. Dette var en stiftelse som tilbød fri rettshjelp i familierettslige spørsmål gjennom rådgivningssentre i Santiago og andre byer, og som dermed fanget opp en del forlatte barn som de plasserte i faste fosterhjem de hadde rekruttert.¹³³ Stiftelsen hadde nylig blitt skilt ut fra CDDN og hadde blitt forespurt av SENAME om å overta ansvaret for «800 forlatte og foreldreløse barn i hovedstadsområdet». FALF var avhengig av utvidet ekstern finansiering for å kunne si ja, og sekretariatet i Adopsjonsforum foreslo i sitt notat til landsstyret at Adopsjonsforum skulle tilby FALF

en månedlig støtte på f.eks. USD 2.500, med start i juli d.å., og at vi forplikter oss for et halvt år av gangen. Selv om vi ikke kan knytte dette

til noen konkrete 'krav' om tildelinger, må det selvsagt ligge en forventning om at vi blir en prioritert samarbeidspartner for FALF, og at vi vil få tildelt så mange barn at det blir en rimelig uttelling pr. barn.¹³⁴

Etter noen sammenligninger med kostnadsnivået i andre opprinnelsesland skrev sekretariatsleder at «jeg [vil] løselig antyde at vi nok helst bør ha en 12-15 tildelinger i året for at vi på sikt skal kunne rettferdiggjøre den foreslåtte ordningen».¹³⁵

I et internt notat fra en reise til Chile i september 1994 (hvor Adopsjonsforum deltok på norske adopsjonsmyndigheters kontrollreise, se under) skrev Adopsjonsforums daglige leder imidlertid at ordningen ikke ble noe av:

Som landsstyrets medlemmer vil huske, var det aktuelt at FALF skulle overta ansvaret for 800 barn som var i SENAMEs varetekt. I den forbindelse vedtok landsstyret at Adopsjonsforum skal gi en fast månedlig støtte. FALF måtte imidlertid si nei til overtagelse av disse barna, da den støtten chilenske myndigheter tilbød var så beskjeden at FALF ikke ville ha mulighet for å skaffe til veie tilstrekkelige midler. Dermed har selvsagt vårt tilbud om støtte falt vekk.¹³⁶

I september 1994 foretok norske adopsjonsmyndigheter en kontroll- og informasjonsreise til blant annet Chile.¹³⁷ I møte med SENAME fikk de opplyst at SENAME mottok alle adopsjonssøknader og foresto matchingen før saken gikk til domstolen for avgjørelse (vergeoppnevning med sikte på adopsjonsbevilling i Norge). Om prosessen skrev norske adopsjonsmyndigheter at «beslutning om nasjonal/internasjonale adopsjon [tas] av barnedommer, etter innstilling fra SENAME, mens selve vergeoppnevningen gis av sivil barnedommer. Barnedomstolen er underlagt Høyeste-

¹³⁴ «Forslag om fast månedlig støtte til privat barnevernsinstitusjon i Chile», fra AFs sekretariatsleder til landsstyret, 19. mai 1994.

¹³⁵ «Forslag om fast månedlig støtte til privat barnevernsinstitusjon i Chile», fra AFs sekretariatsleder til landsstyret, 19. mai 1994.

¹³⁶ «Rapport fra kontrollreisen til Syd-Amerika 1994 – Bolivia og Chile – samt besøk i Argentina og Uruguay», AFs sekretariatsleder, 24. oktober 1994.

¹³⁷ «Rapport fra reise i Latin-Amerika 16. september – 16. oktober 1994», SAK, rapport u.d. Ifølge AFs interne rapport fra reisen tolket AFs representant på samtlige møter, og vedkommende hadde også satt sammen programmet: «Rapport fra kontrollreisen til Syd-Amerika 1994 – Bolivia og Chile – samt besøk i Argentina og Uruguay», AFs sekretariatsleder, 24. oktober 1994.

¹³¹ «Søknad om forlenget engasjement som adopsjonsforums representant i Chile», notat fra AFs sekretariatsleder til landsstyret, 6. januar 1994.

¹³² Notat u. tittel, 13. juli 1994, fra saksbehandler til leder i SAK.

¹³³ Beskrivelsen er basert på «Rapport fra reise i Latin-Amerika 16. september – 16. oktober 1994», SAK, rapport u.d.

rett, og står m.a.o. over SENAME i kompetanse i forhold til domstolen».¹³⁸ Av Adopsjonsforums interne reiserapport fra samme reise går det derimot frem at SENAME oppga at barnedommere ikke var direkte pålagt å sende «sine» adopsjonsaker til SENAME til gjennomsyn/uttalelse, men at SENAME «regnet med» at de aller fleste var innom dem.¹³⁹

Når det gjelder samfunnsforhold, nevner norske adopsjonsmyndigheters reiserapport Chiles økonomiske vekst i senere år, at den politiske situasjonen var stabilisert, men at det fremdeles satt «mange Pinochet-utnevnte senatorer i Senatet». Det nevnes også at «fra Norge har Chile motatt spesielle bevilgninger til repatriering av flyktninger og til hjelpeprosjekter (ca. 90 millioner kroner gjennom UD) bl.a. for utsatte ungdomsgrupper».¹⁴⁰

I november 1994 sendte Adopsjonsforum ut kvartalsinformasjon om Chile til søkere, hvor de forklarte at «frigjøringen av barna etter at de er tildelet» fremdeles tok lang tid, og at de måtte regne med et halvt års ventetid før de fikk beskjed om at det nærmet seg en avslutning.¹⁴¹

I mai 1995 søkte Adopsjonsforum om fornyet formidlingstillatelse for Chile.¹⁴² De oppga at åtte av de ti barna som ble adoptert fra Chile i 1994 og så langt i 1995, var fra Temuco.

Statens adopsjonskontor forberedte saken og oversendte den til Barne- og familiedepartementet. Her beskrives det hvordan arbeidet i Chile ifølge Adopsjonsforum hadde vært vanskelig, men at kontrollen i Chile hadde blitt bedre, og at det hadde kommet strengere retningslinjer for «private adop-

sjoner», slik at antallet på sistnevnte hadde sunket fra «ca. 1020 i 1989 til 280 i 1994». Om det nye lovforslaget til adopsjonslov, skrev de:

I og for seg har det ikke budt på problemer å gi adopsjonsbevilling i Norge på grunnlag av chilensk vergeoppnevning i disse sakene, men det må likevel anses som en fordel at landets egne myndigheter tar standpunkt til om forutsetningene for en adopsjon er til stede før barnet forlater landet med sine adoptivforeldre.¹⁴³

Adopsjonsforums tillatelse ble forlenget ut 1997.¹⁴⁴

I juni 1995 reiste Adopsjonsforums sekretariatsleder til Chile. Her reiste han til Temuco med advokaten som tidligere fungerte som juridisk representant. Advokaten «har fortsatt som vår advokat for sakene i Temuco med omland [...] delvis fordi han kjente forholdene godt der, men også fordi [dommeren i Temuco], som i 22 år var barnedommer i Temuco, ønsket å fortsette samarbeidet med ham».¹⁴⁵ I Temuco besøkte de COD Belén, der alle barn fra Temuco hadde kommet fra de siste årene. De besøkte også CONIN samt [dommeren] på hennes kontor:

[Dommeren] har vært en av Chiles mest fremtredende forkjempere for internasjonal adopsjon som alternativ til institusjonalisering. I perioder har hun vært i hardt vær for sine synspunkter på dette området. I forlengelse av sitt embede som barnedommer, har [dommeren] også gjort en stor innsats for hjemløse ungdommer i Temuco, gjennom en egen stiftelse som hun fortsatt er leder for. Chile-klubben har støttet denne stiftelsen.

Stiftelsen det dreier seg om, er trolig Corporación Renacer, som er nevnt også i andre dokumenter utvalget har funnet hos Adopsjonsforum.¹⁴⁶ Utval-

¹³⁸ «Rapport fra reise i Latin-Amerika 16. september – 16. oktober 1994», SAK, rapport u.d.

¹³⁹ «Rapport fra kontrollreisen til Syd-Amerika 1994 – Bolivia og Chile – samt besøk i Argentina og Uruguay», AFs sekretariatsleder, 24. oktober 1994.

¹⁴⁰ «Rapport fra reise i Latin-Amerika 16. september – 16. oktober 1994», SAK, u.d. Utvalget har bedt om bistand fra UDs arkiv til å identifisere hvilke organisasjoner/institusjoner i Chile som mottok støtte fra UD i perioden 1985–1995. Utvalget ba om søk på følgende institusjoner: Renacer (en stiftelse for hjemløse ungdom drevet av dommeren i Temuco), CORDAM (Corporación de Ayuda al Menor), CONIN (Corporación para la Nutrición Infantil), Casa Nacional del Niño, SENAME (Servicio Nacional de Menores), FALF (Fundación para Asistencia Legal del la Familia) og CDDN (Consejo de Defensa del Niño). Bare SENAME ga treff, dvs. på totalt fire dokumenter hvorav tre var gått tapt (kassert som ikke bevaringsverdige ved overlevering til Riksarkivet) og ett omhandlet avslag på søknad om støtte til et seminar i regi av SENAME (Jnr. 91/25160 – datert 18. september 1991).

¹⁴¹ «Til alle dere som venter adoptivbarn fra Chile», fra AF, 1. november 1994.

¹⁴² «Søknad om fornyet formidlingstrett for adopsjon fra Chile», fra AF til BFD, via SAK, 9. mai 1995.

¹⁴³ «Søknad om fornyet formidlingsrett for adopsjon fra Chile», fra SAK til BFD, 27. juni 1995.

¹⁴⁴ «Søknad om fornyet formidlingsrett for adopsjon fra Chile», fra BFD til AF, 10. oktober 1995.

¹⁴⁵ «Rapport fra reise til Syd- og Mellom-Amerika juni-juli 1995», AFs sekretariatsleder, intern rapport, 16. august 1995.

¹⁴⁶ I november 1988 reiste to av AFs landkontakter for Chile til Chile for å delta på et seminar om adopsjon initiert av barne- og ungdomsdommeren i Temuco og hennes egen stiftelse Renacer. I 1992 fikk landansvarlig fra AF Norge en omvisning på de siste prosjektene til Corporación Renacer: Barnehjemmet Mama Augusta var gjort om til et sted der barn kom sammen med mødrene sine «for å lære å leve sammen, lære om kosthold og barns behov», samt til et senter for ungdom.

get har ikke kunnet klargjøre hvor mye støtte som har tilfalt denne stiftelsen fra Chile-klubben eller eventuelt fra Adopsjonsforum.

Reiserapporten beskriver deretter hvordan dommeren i Temuco ved starten av 1995 gikk inn i en høyere stilling og ikke lenger arbeidet med adopsjonssaker.

11.7.4.3 Nærmere om frigivelsesprosessen

Sommeren 1997 viser korrespondanse mellom Adopsjonsforum Norges landkontakt og Adopsjonsforums utenlandskontakt i Chile at landkontakten ikke hadde full oversikt over prosessen i Chile:

Jeg tror aldri jeg blir ekspert på prosessen i Chile. Jeg synes stadig at det er forandringer, så derfor spør jeg (sikkert for nte gang) om jeg har forstått det riktig.¹⁴⁷

I en faks fra utenlandskontakten til Adopsjonsforum Norge senere samme år beskrives en prosess for frigivelse og varsling av opprinnelige foreldre som reiser flere spørsmål om fremgangsmåten og rollen til Adopsjonsforums utenlandskontakt. Utenlandskontakten fortalte her om en «slitsom» reise til Temuco-området i forbindelse med en konkret sak, og hun beskrev misnøye med den nye dommeren i området:

Jeg møtte dommer [NN] i en slags spesiell audiens ang. [navn på barn], med fattige resultater. Hun [dommeren] er dessverre veldig ukompetent og latterlig forsiktig i sine handlinger. Dette grunnet bl.a. en adopsjonsskandale som rulles i T.V. disse dager (private adopsjoner fra Puerto Montt området). [...] [Dommeren] mente hele tiden at vi ikke burde bekymre oss overfor [barnets] sak, og at vi burde være tålmodige og vente på notifisering av moren, som sikkert skulle føres i de nærmeste dager (hun hadde egentlig rett, men [dette var] fordi vi 'ordnet' saken i terreng, som fortelles videre). Hun nektet å akseptere min søknad om tillatelse for reise utenlands med sine adop-

tivforeldre før den personlige notifisering var et faktum).

Utenlandskontakten skrev videre at hun hadde reist til to ulike byer i den hensikt «å 'fiske' moren og 'frakte' henne direkte til Latauros domstol (det er klart ikke en advokatsyssel, men men)...uten flaks...». Utenlandskontakten fortalte at hun deretter hadde hatt «en veldig 'unormal' samtale» med en løytnant fra Carabineros (den nasjonale, militært organiserte politistyrken) som, «så hyggelig, lovet meg å få moren [til å] møte i domstol denne mandag, under arrestasjon hvis dette var nødvendig. Han overholdt sitt ord, slik at moren – fikk jeg vite, møtte i domstolen i går».¹⁴⁸

Slik utvalget forstår denne faksen, fremstår det her som om Adopsjonsforums utenlandskontakt forsøkte å overtale dommeren i en konkret adopsjonssak til å innvilge utreise før opprinnelig mor var behørig varslet, og da dette ikke lyktes, selv forsøkte å finne moren for å bringe henne til domstolen, og da dette heller ikke lyktes, fikk ordnet det slik at chilensk militærpoliti brakte moren til retten.

I september 1997 søkte Adopsjonsforum om fornyet formidlingsrett for Chile. Søknaden ga ingen inngående redegjørelse om frigivelsesprosessen, men beskrev hvordan nedgangen i adopsjoner fra Chile etter 1990 hadde sammenfalt «med at Sveriges og Norges status som foretrukne samarbeidspartnere for domstolen i byen Temuco ble svekket». Adopsjonsforum oppga at utenlandskontakten også tok seg av «de juridiske dokumentene i den enkelte adopsjonssak», med unntak av adopsjoner i Temuco, som fremdeles ble håndtert av den juridiske representanten.¹⁴⁹

I Barne- og familiedepartementets arbeid med søknaden går det frem at norske adopsjonsmyndigheter ikke hadde den chilenske adopsjonsloven oversatt til engelsk, men bare en spansk utgave fra 1988.¹⁵⁰

Søknaden ble innvilget, men departementet ba om at Adopsjonsforum sendte en oppdatert og oversatt utgave av den chilenske adopsjonsloven. Tillatelsen ble forlenget ut 1999.¹⁵¹

¹⁴⁷ Faks fra landkontakt til utenlandskontakt, 17. juni 1997. AF har i sin kommentar til utvalget 31. mars 2026, etter å ha fått forelagt faktagrunnlaget (jf. punkt 3.6.11), bemerket at dette må forstås som et uttrykk for frustrasjon mellom to kollegaer i «en periode da adopsjonsprosessen gjennomgikk plutselige forandringer». AF bemerket videre at landkontakten hadde jobbet med Chile siden 1992, vært der flere ganger og burde slik sett i utgangspunktet hatt god kjennskap til prosessen.

¹⁴⁸ Faks fra utenlandskontakt til AF Norges landkontakt, 4. november 1997.

¹⁴⁹ «Søknad om fornyet formidlingsrett for barn fra Chile», fra AF til BFD, via SAK, 9. september 1997.

¹⁵⁰ Internt notat fra rådgiver i BFD, 13. november 1998. Det påpekes også at de hadde støtt på samme problematikk når det gjaldt Mexico.

¹⁵¹ «Søknad om fornyet formidlingsrett for adopsjon fra Chile», fra BFD til AF, 30. november 1998.

Mangel på oversatt lovgivning er ikke påpekt av norske myndigheter ved tidligere behandlinger av søknader om formidlingsrett fra Chile.

11.7.5 Kort om formidlingen etter 1999

Som nevnt i punkt 11.3 trådte en ny adopsjonslov i Chile i kraft 26. oktober 1999, og utenlandsadopsjoner ble deretter gjennomført i Chile og etter chilensk rett. Landet ratifiserte samme år Haagkonvensjonen 1993.

I søknad om fornyet formidlingstillatelse fra november 1999 opplyste Adopsjonsforum at Santiago nå hadde passert Temuco i antall formidlinger. Utenlandskontakten fikk fremdeles USD 1800 i måneden, mens advokaten fikk 2000 USD per sak. Adopsjonsforum mente dette var moderate kostnader.

Generelt utover i 2000-årene ble barna som ble formidlet fra Chile, eldre, eller de inngikk i søskengrupper og/eller hadde spesielle omsorgsbehov.

Representanter fra SENAME besøkte Norge i september 2008 etter invitasjon fra Bufdir. Adopsjonsforum betalte reise og losji for to personer.¹⁵²

Norske myndigheter foretok i 2009 en ny informasjons- og kontrollreise.

Den siste adopsjonen ble formidlet fra Chile i 2016, og samarbeidet ble avsluttet av Adopsjonsforum i 2020 fordi de fikk få tildelinger, og fordi de tildelingene de fikk, som regel måtte gjennom Faglig utvalg for adopsjonssaker / Faglig rådgivende utvalg og der ble avslått.

Utvalget er kjent med at en konkret adopsjon til Norge på 2000-tallet har vært gjenstand for oppmerksomhet i Chile. Utvalget har sett sakens dokumenter, men ikke funnet grunn til å kommentere den nærmere.

Utvalget er også kjent med at Adopsjonsforum på 2000-tallet fikk kritikk fra norske adopsjonsmyndigheter for saksbehandlingsfeil de skal ha gjort i formidlingen av en adopsjon av barn med særskilte omsorgsbehov. Utvalget har ikke funnet forhold ved behandlingen av denne saken som tilsier en nærmere redegjørelse og vurdering i vår rapport.

Det har i senere tid blitt publisert nyhetsrapportasjer i Chile som peker på problematiske praksiser i forbindelse med utenlandsadopsjoner utover på 2000-tallet. I en artikkel går det frem at Chiles barneombud for perioden 2018–2023 kritiserte flere mangelfulle prosesser der opprinnelige for-

eldre hadde blitt fratatt foreldreretten og barna ble frigitt til adopsjon.¹⁵³ All den tid adopsjoner fra Chile til utlandet etter 2004 ikke har vært gjenstand for nærmere undersøkelser i Chile, er det ikke mulig for utvalget å uttale seg nærmere om risikoen for feil i denne perioden. Utvalget har som nevnt prioritert undersøkelser av tiden frem til 1995. Se for øvrig neste punkt om gjennomgang av enkeltsaker, som også inkluderer tiden til og med 2010.

11.7.6 Enkeltsaker 1993–2010

Utvalget har sett på 24 saker etter 1992.¹⁵⁴ I det følgende vil det bli redegjort for noen trekk ved disse sakene.

Barna er gjennomgående mye eldre enn tidligere ved rettsavgjørelsen: Av sakene undersøkt i denne perioden er det yngste barnet 6 måneder ved rettsavgjørelse i Chile, men i flertallet av sakene (17 av 24) er barnet 2 år eller eldre.

Barnas bakgrunn har også blitt mer variert: De kan ha blitt funnet av politiet, bodd lenge på institusjon og/eller kommet fra vanskelige familiesituasjoner preget av rus eller misbruk.

Også to av sakene undersøkt etter 1992 er fra Temuco, og de følger det tidligere beskrevne mønsteret der mor jobbet som hushjelp, var ugift og kom gravid for å søke om vernetiltak for sitt ufødte barn. Disse er de yngste barna i sakene undersøkt etter 1992.

¹⁵³ CIPER, 21. mars 2025. «Adpciones ilegales de niños chilenos no se han detenido: uno de los últimos casos denunciados es de noviembre de 2024».

¹⁵⁴ Sakene fordeler seg slik på år: fire fra 1993, tre fra 1994, én fra 1995, to fra 1996, tre fra 1997, én fra 1999, to fra 2000 og ni fra 2010. Saker som er undersøkt, avviker noe fra saker bestilt. Utvalget ba om følgende fra Chile: 20 enkeltsaker gjennomført i 1980-årene, de 3 første sakene fra 1995, de 3 første sakene fra 1998 og de 5 første sakene fra 2000 og 2010. I tillegg har vi bedt om noen konkrete enkeltsaker etter funn i AFs arkiver. Sakene fra 1980-årene ble bestilt fordi vi la spesiell vekt på oppstarten og de første årene med adopsjoner fra Chile. Sakene fra 1995, 1998 og 2000 ble bestilt for å få et inntrykk av utviklingen utover i 1990-årene og for å bedre kunne vurdere endringer i forbindelse med ratifiseringen av Haagkonvensjonen. Sakene fra 2010 ble bestilt for å få et inntrykk av utviklingen mellom 2000 og 2010. Årsaken til diskrepansen mellom saker bestilt og saker mottatt handler dels om at arkivar først plukket saker etter årstallet for den første registreringen av saken (forhåndsgodkjenningen). Deretter ba utvalget om å heller få saker etter årstallet for gjennomføringen av adopsjonen i Chile/Norge eller registreringen i Norge. Årsaken til at vi totalt har fått flere saker (61) enn bestilt (36), handler dels om at det i samme saksmappe kan ligge adopsjoner for flere barn, dels om at det ikke er mulig å se på saksomslaget om saken bare inneholder forhåndsgodkjenning, og at det derfor plukkes flere, slik at vi er sikret det bestilte antallet gjennomførte saker.

¹⁵² Dette ble det informert om i eget brev fra AF til SENAME, datert 13. juni 2008.

I fire av sakene (alle fra før 2000) er barnets foreldre ukjente. Disse er ikke fra Temuco. Det fremgår av rettsavgjørelsene at foreldre og familie er søkt etter i aviser.

Etter at Haagkonvensjonen trådte i kraft i Chile i 1999 og adopsjonene deretter ble gjennomført i Chile, inneholder rettsavgjørelsene som sendes til Norge, mindre informasjon om bakgrunnen for adopsjonen enn tidligere. Disse rettsavgjørelsene ligner mer på de man ser for eksempel fra Colombia.

Omtrent samtlige saker undersøkt fra 2010 omhandler barn fra familier med rusproblematikk. Informasjonen som ble sendt på forhånd til Adopsjonsforum og adoptivsøkerne, er svært detaljert, især når det gjelder medisinske og sosiale forhold. Prosessen som førte til at barnet ble frigitt til adopsjon, er som regel beskrevet i tildelingsrapporten fra SENAME, men inkluderer ikke for eksempel konkrete datoer for når foreldre eller verge ble varslet (eller forsøkt varslet) om frigivelsen til adopsjon. Tildelingsrapportene inkluderer i noen tilfeller fulle navn, fødselsdato og ID-nummer på foreldre, søsken og besteforeldre.

Sakene fra 2010 gir inntrykk av at det ble gjort et grundig arbeid med å forberede barna på adopsjon, som traumbearbeiding og ulike forberedelser på å komme til en ny familie.

Arbeidet med subsidiaritet er som regel vanskelig for utvalget å vurdere i de senere enkeltsakene, da rettsavgjørelsene stort sett er oversatt bare i form av et sammendrag. I den spanske versjonen av rettsavgjørelsen kan det stå en setning om at SENAME ikke har funnet interesserte chilenske adoptivsøkere. Forsøk på å finne nasjonale løsninger (utover løsninger innad i familien) er ikke beskrevet i tildelingsrapporten i sakene utvalget har sett.

Utvalget bemerker at det i en sak fra 2000-tallet mangler chilensk rettsavgjørelse, selv om det går frem av dokumenter på saken at den har blitt sendt inn. Rettsavgjørelsen kan være feilarkivert eller tapt i norske arkiver (selv om den trolig vil kunne gjenfinnes i chilenske).

11.8 Vurderinger

Den følgende diskusjonen og vurderinger er delt inn i fire hovedspørsmål:

1. Var norske myndigheters undersøkelser forsvarlige før de tillot adopsjoner fra Chile?
2. Var den løpende kontrollen fra norske adopsjonsmyndigheter forsvarlig?

3. Har Adopsjonsforum handlet forsvarlig i forbindelse med formidlingen fra Chile?
4. Hvilke indikasjoner er det på ulovlige eller uetiske forhold i forbindelse med adopsjoner fra Chile til Norge?

11.8.1 Var norske myndigheters undersøkelser forsvarlige før de tillot adopsjonsformidling fra Chile?

Som redegjort for i punkt 11.7.2 uttrykte norske adopsjonsmyndigheter usikkerhet og tvil om situasjonen i Chile da Adopsjonsforum søkte om formidlingstillatelse i 1984. De tillot likevel først fem og etter hvert femten prøvesaker og avventet rapport. Norske myndigheter hentet inn vurderinger fra utenriktjenesten og forhørte seg om erfaringer fra andre land i Norden. De sjekket utenlandskontaktens referanser, de innhentet lovgivningen og forsøkte å få klarhet i prosedyrene. De foretok også en tilsynsreise i oktober 1988 (på dette tidspunktet hadde riktignok nærmere tretti barn allerede reist ut med henblikk på adopsjon i Norge), før Sosialdepartementet i desember 1988 ga en generell treårig formidlingstillatelse. Spørsmålet er likevel om undersøkelsene som ble gjort, var tilstrekkelige.

11.8.1.1 Om undersøkelsene av chilensk rettsvesen og politiske forhold

Den norske ambassaden i Santiago opplyste i 1984 at det fantes korrupte dommere og «svikt i kontrollsystemene» (punkt 11.7.2), men utvalget har ikke funnet noe som tyder på at norske adopsjonsmyndigheter undersøkte (eller ba ambassaden undersøke) nærmere hva dette konkret innebar.

Ambassaden mente i 1984 at Casa Nacional del Niño og domstolen i Santiago var pålitelige institusjoner. Norske adopsjonsmyndigheter fikk, så langt utvalget kan se, ikke eksplisitte opplysninger om andre samarbeidspartnere før i oktober 1987, da Adopsjonsforum i søknad om godkjenning for den juridiske representanten opplyste at vedkommende jobbet i Temuco, og at de allerede hadde mottatt flere barn derfra. Samarbeidet med domstolen i Temuco var med andre ord etablert før det ble søkt om godkjenning for det, og det kan hevdes at Adopsjonsforum dermed ikke ga norske adopsjonsmyndigheter anledning til å undersøke kontakten før adopsjonene var i gang.

Imidlertid kunne norske adopsjonsmyndigheter utledet at dette samarbeidet var opprettet ut fra informasjonen i enkeltsakene som de ga bevilgning for, men utvalget har ikke funnet noe som

tyder på at norske adopsjonsmyndigheter gjorde selvstendige undersøkelser av disse samarbeidspartnerne før tilsynsreisen høsten 1988, for eksempel ved å kontakte ambassaden eller en av landets mange menneskerettighetsorganisasjoner.

Som nevnt var Chiles tidligere ambassadør til landet (1975–1982) oppgitt som referanse til den første søknaden om utenlandskontakt i 1984. Han ble også konsultert før Adopsjonsforum fikk generell tillatelse i desember 1988, da han var tilbake i landet i sin andre periode som ambassadør (1988–1992). Denne diplomaten engasjerte seg sterkt for landets politiske fanger og bidro til å få mange hundre ut av landet. Diplomaten hadde en strategi som er blitt beskrevet som det stille diplomati. I motsetning til for eksempel den svenske ambassadøren, som kort tid etter at Pinochet kom til makten, ble utvist fra landet på grunn av sin sterke opposisjon til regimet, jobbet den norske ambassadøren med å etablere relasjoner til generalene og lederne for juntaen. I senere intervjuer har ambassadøren og daværende norsk utenriksminister opplyst at ambassadøren ikke nevnte menneskerettigheter eller brukte begrepet *politiske fanger* i møter med juntaen, men heller tilbød seg å hjelpe dem med vanskelige fanger ved å sende dem til Norge.¹⁵⁵ Strategien fungerte tilsynelatende godt, men den var også avhengig av at de tilfellene der disse utreisende fikk politisk asyl i Norge, ikke burde etterfølges av mye oppmerksomhet eller høylytt kritikk av regimet.¹⁵⁶ Dette var på linje med Norges generelle politiske linje under diktaturet, som innebar et fortsatt handels-samarbeid og ingen offisielle sanksjoner mot landet. Det er mulig at strategien førte til at offentligheten i mindre grad fikk kjennskap til den politiske og menneskerettslige situasjonen i landet enn den ellers kunne ha fått.¹⁵⁷

En annen mulig problemstilling er hvorvidt norske utenriksmyndigheter på et tidspunkt kan ha betraktet et velfungerende adopsjonssamarbeid som et redskap for å fremme en viss grad av diplomatiske forbindelser med regimet – og i forlengelsen av dette om dette kunne tenkes å ha

betydning for håndteringen av saker knyttet til politiske fanger. Utvalget har ikke funnet indikasjoner på at en slik strategisk kobling faktisk ble etablert. Imidlertid har historiker Karen Alfaro Monsalve beskrevet hvordan adopsjoner fra og med 1978 ble fremmet av det chilenske militærregimet og benyttet som et ledd i landets omdømmebygging og som et utenrikspolitisk virkemiddel.¹⁵⁸ På bakgrunn av regimets politiske bruk av adopsjoner i andre lands relasjoner til Chile kan det ikke utelukkes at også det norske adopsjonssamarbeidet ble påvirket av politiske hensyn, selv om dette ikke nødvendigvis var eksplisitt erkjent av norske aktører på det tidspunktet. Utvalget har ikke funnet indikasjoner på at norske myndigheter vurderte eller var seg bevisst muligheten for en slik sammenheng da de inngikk et adopsjonssamarbeid med regimet.

Uavhengig av spørsmålet om eventuelle diplomatiske overveielser melder det seg også et spørsmål om hvilket kunnskapsgrunnlag norsk utenriktjeneste faktisk hadde om forholdene i de chilenske regionene.

Ifølge Ankestyrelsens rapport (se punkt 11.5.1) fikk danske adopsjonsmyndigheter i 1982 opplyst at Casa Nacional del Niño hadde et dårlig rykte – altså to år før den norske ambassaden i Santiago gikk god for institusjonen overfor norske adopsjonsmyndigheter (se punkt 11.7.2).

I februar 1988 rapporterte norske medier om en FN-rapport som hevdet at menneskerettighets-situasjonen i Chile var blitt betydelig forverret det siste året, blant annet gjennom nye former for undertrykkelse og terror.¹⁵⁹ FN-rapporter fra 1987 og 1988 dokumenterte omfattende og grove brudd på menneskerettighetene.¹⁶⁰ Utvalget har ikke kunnet fastslå om norske adopsjonsmyndigheter ble kjent med disse rapportene eller tok dem i betraktning i behandlingen av søknader om formidlingstillatelser.

I 1988 og 1989 ble Justisdepartementet kritisert for å ha et for snevert kildetilfang i sin vurdering av menneskerettighetsbrudd i Chile. Dette skjedde i forbindelse med at rundt to tusen chile-

¹⁵⁵ Buggeland, T.G. (2010). *Et ukonvensjonelt flyktningarbeid. Norge og statskuppet i Chile i 1973* [Masteroppgave i historie]. Universitetet i Oslo, s. 89.

¹⁵⁶ Buggeland (2010). s. 92–94.

¹⁵⁷ Det var imidlertid en ganske omfattende dekning av forhold i Chile i norske medier. Søk i Nasjonalbibliotekets avisdatabase viser at det i hovedstadspresen alene årlig var mellom 800 og 1100 artikler som omtalte Chile i perioden 1979–1990. I perioden 1979–1990 var det årlig gjennomsnittlig ca. 70 artikler som omtalte Chile i forbindelse med begrepet *diktatur*.

¹⁵⁸ Alfaro Monsalve, K. (2021). s. 19–20.

¹⁵⁹ Vårt land 18. februar 1988: «Nye terror-metoder i Chile». https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_vaartland_null_null_19880218_45_41_1

¹⁶⁰ Bl.a.: UN General Assembly, 93rd Plenary meeting, 7. desember 1987, 42/147: «Situation of human rights and fundamental freedoms in Chile»; UN Commission on human rights, Report on the 44th session (1 February – 11 March 1988) 1988/78: «Question of human rights in Chile»; UN General Assembly 43rd session, 14. oktober 1988: «Protection of human rights in Chile. Note by the Secretary-General».

nere søkte politisk asyl i Norge, men ble vurdert som ikke reelt forfulgte.¹⁶¹ Norske myndigheter baserte avgjørelsen på informasjon fra utenriktjenesten, som igjen hentet sine vurderinger fra enkelte menneskerettighetsorganisasjoner i Chile. Ifølge advokater som selv reiste til Chile, ga disse organisasjonene et ufullstendig bilde.¹⁶²

I en dom fra Oslo byrett i 1989, hvor 13 asylavslag ble vurdert, ble det vist til en Amnesty-rapport fra 1987. Rapporten må anses som en samtidig og relevant kilde til vurderingen av situasjonen i Chile på det tidspunktet. Rapporten beskrev blant annet hvordan hemmelige grupper knyttet til sikkerhetsstyrkene opererte ustraffet, trakasserte og terroriserte sivilbefolkningen og skapte en generell atmosfære av frykt. Videre sto det at «[d]omstolene unnlot konsekvent å ta hensyn til bevis som ble lagt frem på vegne av ofre for overgrep mot menneskerettigheter», samt at dommere, rettsfunksjonærer og domstoler som på ulikt vis motsatte seg regimet, mottok trusler, fikk sakene sine overført til militære domstoler eller fikk avgjørelsene sine omgjort av en høyere rettsinstans.

Dommen gjengir også vitnemål som hevdet at lederne for organisasjonene som norske utenriksmyndigheter benyttet som kilde til kunnskap om menneskerettighetssituasjonen i landet, «hadde mangelfull oversikt over den såkalte 'skitne' forfølgelse» (den tilfeldige og terrorbaserte), og at personer som ble utsatt for overgrep, kunne komme i en farligere stilling ved å henvende seg til organisasjonene enn ved å la være. Det ble også hevdet at organisasjonene ikke var like godt representert i de ulike regionene, og at flere fryktet at organisasjonene var infiltrert av regimets folk.¹⁶³

Videre fremgår det av den svenske granskingskommisjonens rapport at det i tiden da Adopsjonsforum begynte sitt arbeid i Chile, var store bekymringer i Adoptionscentrum om forholdene i Chile. I en reiserapport fra Adoptionscen-

trum fra 1985 står det at stadig flere i Chile «tjåna stora pengar» på barn fra Chile, blant annet advokater og leger, og at sosialarbeidere ved Casa Nacional del Niño skal ha bedrevet direkte oppsøkende virksomhet mot gravide eller kvinner som nettopp hadde født.¹⁶⁴ I en reiserapport fra Adoptionscentrum i 1989 går det frem at var helt umulig å arbeide med adopsjoner uten å benytte seg av kostbare advokater som arbeidet «mer eller mindre snyggt».¹⁶⁵ I en reiserapport fra 1990 skal to av dommerne som Adoptionscentrum samarbeidet med, ha sluttet og «slagit sig på adoption i stället». Rapportskriveren mente at adopsjoner i Chile på dette tidspunktet «är lika med barnhandel».¹⁶⁶ Samme år konstaterte Adoptionscentrum at adopsjonene fra Chile var preget av gjennomgripende korrupsjon: «Alla tog emot pengar och barn var en handelsvara. Även Sename tog emot pengar», og skal ha vært «helt klar över hur barnhandlen gick till». Bekymringene ble formidlet fra Adoptionscentrum til den svenske ambassaden i Chile.¹⁶⁷

Utvalget har ikke funnet dokumentasjon på at disse bekymringene ble kommunisert til Adopsjonsforum eller norske adopsjonsmyndigheter, eller at norske adopsjons- eller utenriksmyndigheter etterspurte opplysninger fra Adoptionscentrum eller svensk utenriktjeneste om deres erfaringer utover det som er beskrevet i punkt 11.7.2.

I utvalgets mediesøk har vi også funnet ytterligere indikasjoner på at norske myndigheters vurderinger av situasjonen i landet før de inngikk adopsjonssamarbeid, var mangelfull. Særlig én avisartikkel er av interesse for adopsjonsformidlingen fra Chile i denne perioden: En artikkel i VG fra august 1988 handler om en chilensk mor som har fått avslag på asyl og frykter utsending. Hun frykter at datteren hennes på 1 år da vil tas fra henne og adopteres bort fordi barnet er født utenfor ekteskap og dette ikke er moralsk akseptert i Chile.¹⁶⁸

Utvalget har ikke funnet noe som tyder på at informasjon som dette ble vurdert av norske adopsjonsmyndigheter.

Til sist kan det tilføyes at det ikke så ut til å spille inn på vurderingen om å gi en ordinær formidlingstillatelse at SENAME, under norske

¹⁶¹ Saken omtales blant annet på s. 129–135 i Borgen, E. (1992). *Bare en drøm: en latinamerikansk reise*. Cappelen.

¹⁶² Dagbladet, 14. november 1988. «Asylsøkere truet på livet i Chile», https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_dagbladet_null_null_19881114_120_265_1

¹⁶³ Oslo byrett, 15. juni 1989, sak nr. 1802/1988, nr. 2108/1988, nr. 2342/1988. Dommen omtales i Aftenposten, 17. juni 1989, «Bare én av syv chilenerne får bli», og i Dagbladet, 17. juni 1989, «Domstolen uenig med Bøsterud». Retten omgjorde ett avslag på asyl og signaliserte at den i det aktuelle tilfellet ikke anså det faktiske grunnlaget – slik det var formidlet via norsk utenriktjeneste – som tilstrekkelig opplyst eller betryggende dokumentert til å begrunne avslag på asyl.

¹⁶⁴ SOU 2025:61, vol. 2, s. 184–185.

¹⁶⁵ SOU 2024:61, vol. 2, s. 211.

¹⁶⁶ SOU 2025:61, vol. 2, s. 211.

¹⁶⁷ SOU 2025:61, vol. 2, s. 184.

¹⁶⁸ VG, 23. august 1988: «Cyntia (1) kastes ut av Norge», https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_verdensgang_null_null_19880823_1_194_1

adopsjonsmyndigheters reise til landet i oktober 1988, opplyste at etterspørselen etter barn fra Chile var enorm (se punkt 11.7.2).

11.8.1.2 *Om vurderinger av praksis ved adopsjoner fra Chile*

Som redegjort for i punkt 11.3 og 11.7.2 er et vesentlig forhold ved den første formidlingen fra Chile at norske myndigheter tillot en praksis som på dette tidspunktet ikke var i henhold til chilenske lovregler om adopsjon. Minst 15 barn kom til Norge før lov nr. 18 703, som regulerte utenlandsadopsjoner, trådte i kraft i 10. mai 1988.

Selv om norske myndigheter i 1979 fikk opplyst (fra den svenske formidleren Adoptionscentrum) at chilenske myndigheter godtok praksisen med vergeoppnevning og utreisettillatelse, er dette et forhold som tilsier at norske adopsjonsmyndigheter skulle utvist særskilt aktsomhet. Det samme gjelder landets politiske situasjon som militærdiktatur samt opplysninger fra ambassaden om svikt i kontrollsystemet for adopsjoner og kjente eksempler på korrupte dommere som håndterte adopsjonssaker.

Et sentralt spørsmål for norske adopsjonsmyndigheter før det ble gitt tillatelse til prøvesaker, var, som beskrevet i punkt 11.7.2, hvordan disse konkret skulle gjennomføres. Justisdepartementet avviste kontant at barna kunne gis norsk statsborgerskap og deretter adopteres (etter modell fra Danmark), all den tid Chile hadde en adopsjonslovgivning. Dette mener utvalget var en god vurdering. Imidlertid tillot norske adopsjonsmyndigheter den svenske modellen med vergeoppnevning og utreisettillatelse før bevilling ble gitt i Norge. Utvalget har ikke funnet spor av at norske adopsjonsmyndigheter drøftet eller problematiserte at praksisen ikke var i samsvar med chilensk adopsjonslov.

I den svenske granskingskommisjonens rapport pekes det på at det var Adoptionscentrum og det chilenske justisdepartementet som sammen utviklet denne modellen for de internasjonale adopsjonene, og som dermed la til rette for at man kunne omgå kravet om to til fire års prøvetid før en adopsjon kunne gjennomføres, slik chilensk adopsjonslov krevde. Den svenske kommisjonen beskriver dette som en omgåelse av loven for å kunne gjennomføre raskere adopsjoner.¹⁶⁹

I møte med chilenske sentralmyndigheter i oktober 2024 fikk utvalget opplyst at det ikke er helt avklart hvorvidt praksisen med vergemål og

utreisettillatelse (før loven som regulerte dette kom i 1988) var ulovlig eller ei. Flere aktører i Chile omtalte praksisen som en gråsone, blant annet en nåværende dommer ved domstolen i Temuco som utvalget intervjuet i desember 2024. Hun mente det var grunn til å kritisere utenlandske myndigheter for å ha tillatt et system for adopsjoner som ikke fulgte av chilenske lovregler om adopsjon. Hun beskrev praksisen med vergeoppnevning og utreisettillatelse som irregulær: Før mai 1988 hadde man ikke anledning til å oppnevne en verge for dette formålet, og det var ikke dette loven var laget for. Hun mente også at det var bekymringsfullt i de tilfellene der saksbehandlingen gikk veldig fort, og at dette reiser spørsmål om hvordan Adopsjonsforums juridiske representant fikk vite om barna. Når sakene tok så kort tid, måtte barna ha vært tiltenkt et konkret foreldrepar kanskje allerede før fødselen, mente dommeren, noe som igjen reiser spørsmål om frigivelsesprosessen og om de opprinnelige foreldrenes samtykke var reelt.

Et forhold som muligens taler mot tolkningen om at praksisen var en gråsone, er at loven som kom i 1988, la opp til en lignende praksis og derfor kan anses som en implisitt godkjenning av systemet som hadde eksistert, men riktignok med mer statlig kontroll (se punkt 11.3).

11.8.1.3 *Samlet vurdering av oppstarten*

Samlet sett vurderer utvalget at norske adopsjonsmyndigheter ikke gjorde grundige nok vurderinger av om det var forsvarlig å gi formidlingstillatelse til adopsjon fra Chile – særlig med tanke på at det var et militærdiktatur med en betydelig grad av korrupsjon, politisk undertrykkelse og alvorlige brudd på grunnleggende menneskerettigheter.

Norske myndigheter var i kontakt med Sverige og Danmark, som hadde funnet det forsvarlig å adoptere fra landet. Imidlertid var norske adopsjonsmyndigheter uansett forpliktet til å foreta en grundig og selvstendig vurdering. Chile befant seg i en ekstraordinær situasjon med omfattende og dokumenterte brudd på grunnleggende menneskerettigheter, som etter flere samtidige kilder virket inn på rettsvesenet på ulikt og uforutsigbart vis. Videre hadde norske adopsjonsmyndigheter informasjon om at det var svikt i kontrollsystemet knyttet til adopsjoner, og at det fantes korrupte adopsjonsdommere, uten at utvalget kan se at dette ble nærmere undersøkt eller vurdert.

Også de vurderingene som ble gjort av de chilenske adopsjonsreglene før de første tillatelsene

¹⁶⁹ SOU 2025:61, vol. 2, punkt 4.6.3 og 4.7.3.

(til prøvesaker) ble gitt, mener utvalget var mangelfulle: Norske adopsjonsmyndigheter tillot på dette tidspunktet et system for adopsjoner som ikke fulgte av chilensk adopsjonslovgivning.

Videre har utvalget dokumentert at selv om bevilling ble gitt i Norge og etter norsk adopsjonslov, behandlet norske adopsjonsmyndigheter ikke sakene i samsvar med alle kravene i norsk adopsjonslovgivning, herunder samtykkefrist (se punkt 11.7.3 og 11.8.2).

I lys av de opplysningene og indikasjonene norske myndigheter hadde om problematiske forhold i Chile, og med tanke på at prosessen for utenlandsadopsjon var på siden av chilensk adopsjonslovgivning, kan norske myndigheters saksbehandling ved de første tillatelsene (til prøvesaker) ikke anses å ha oppfylt kravet til forsvarlig saksutredning etter forvaltningsloven § 17.

Utvalget mener videre at norske adopsjonsmyndigheter ikke gjorde en forsvarlig vurdering av rettssikkerheten og de politiske og sosiale forholdene i landet da den generelle tillatelsen til formidling ble gitt i desember 1988. Etter utvalgets syn var det ikke forsvarlig å gi formidlingstillatelse for Chile på det tidspunktet dette ble gitt.

11.8.2 Var norske adopsjonsmyndigheters kontroll med formidlingen og enkeltsaker god nok?

Det er flere forhold ved formidlingen fra Chile etter oppstarten som norske myndigheter burde reagert på.

Som beskrevet i punkt 11.8.1 opplyste ikke Adopsjonsforum norske adopsjonsmyndigheter om at de hadde begynt et samarbeid med domstolen i Temuco før i søknaden fra oktober 1987. Dette kunne imidlertid utledes fra informasjonen i enkeltsakene som gikk til Statens adopsjonskontor for bevilling fra og med desember 1986.¹⁷⁰

I punkt 11.7.3 ble ulike kjennetegn og særegenheter ved et utvalg enkeltsaker fra den tidlige perioden gjennomgått. Utvalgets vurdering er at det er flere forhold som norske adopsjonsmyndigheter burde reagert på eller reagert annerledes på under dokumentkontrollen i enkeltsaker.

Som beskrevet ble adopsjonsbevillingen gitt i Norge og etter norsk adopsjonslov frem til 1999. Adopsjonssaken skulle behandles etter norsk lov, jf. adopsjonsloven av 1986 § 18 første ledd. I tilfeller der adopsjonen vedtas i Norge av norske myn-

digheter etter norsk rett, stilles det vesentlig strengere krav til norske myndigheters saksbehandling enn der en adopsjon som allerede er gjennomført i utlandet etter opprinnelseslandets rett, søkes anerkjent i Norge (se kapittel 27).

Etter adopsjonsloven § 7 krevdes samtykke fra foreldre, eller i særskilte tilfeller fra verge, for å kunne gjennomføre adopsjonen. Videre kunne ikke foreldre gi samtykke til adopsjon før to måneder etter at barnet var født, jf. § 7 andre ledd.

Som beskrevet i punkt 11.7.3 har utvalget funnet ut at norske adopsjonsmyndigheter så bort fra kravet i den norske adopsjonsloven om at det måtte gå to måneder fra fødsel til foreldres samtykke kunne gis. Kravet var åpenbart ikke oppfylt i mange saker, hvor den chilenske rettsavgjørelsen som beskriver samtykket, er datert tidligere enn to måneder etter fødselen.

Problemstillingen er omtalt i et internt «notat» på en post-it-lapp i en av disse enkeltsakene (se punkt 11.7.3). Der skriver lederen av Statens adopsjonskontor at norske myndigheter måtte kunne se bort fra at chilensk lov og norsk lov ikke er helt samsvarende, siden avgjørelsen i Norge bygger på «en chilensk frigivelse (og egentlig også en adopsjon)».

Det er til en viss grad forståelig at det i praksis kunne være problematisk for norske myndigheter å anvende kravene til samtykke i den norske adopsjonsloven når en domstol i Chile hadde fattet en avgjørelse om vergeoppnevning og utreise med henblikk på adopsjon og barnet på tidspunktet for sakens behandling allerede ville være i Norge hos sin nye familie.

I forarbeidene til adopsjonsloven av 1986 ble det drøftet om vilkåret om at samtykke til adopsjon ikke kan gis før to måneder etter fødselen, skulle få anvendelse i utenlandsadopsjonssaker.¹⁷¹ I den forutgående høringen hadde Verdens Barn argumentert for at dette kravet ikke burde gjelde i utenlandsadopsjonssaker. Adopsjonsforum og Rådet for internasjonale adopsjoner gikk ikke imot forslaget, men påpekte at vilkåret i praksis ville bli umulig å kontrollere for utenlandsadopsjoner. Justisdepartementet opprettholdt imidlertid forslaget og skrev at det «i prinsippet» også vil gjelde utenlandsadopsjoner. Videre skrev departementet at det «[a]t det i praksis kan være vanskelig med noen sikker kontroll av kravet for utenlandsadopsjonene, får man heller akseptere».

Både lovens ordlyd og forarbeidene gir en klar anvisning på at samtykkekravet i den norske

¹⁷⁰ Som beskrevet i punkt 6.4 ble godkjenningmyndighet til å gi adopsjonsbevilling etter § 17 ved kongelig resolusjon 5. desember 1986 overført til SAK.

¹⁷¹ Jf. Ot.prp.nr.40 (1984–85), punkt 3.9.3.

adopsjonsloven av 1986 også gjaldt i utenlandsadopsjonssaker som ble avgjort i Norge. At kravet i en del saker kan ha vært vanskelig å kontrollere, er nok riktig, men dette gjaldt ikke de aktuelle sakene fra Chile, der det gikk klart frem av de oversendte dokumentene at samtykket ble gitt før det var gått to måneder etter fødselen. Ved behandlingen av de aktuelle sakene skulle derfor Statens adopsjonskontor ha sørget for at det ble innhentet nye samtykker som var avgitt senere enn to måneder etter fødselen.

Det er klart at myndighetene ville kommet i en vanskelig situasjon dersom de ikke fikk inn noe nytt samtykke som oppfylte lovens krav, og barnet allerede bodde i Norge hos nye foreldre. Slike problemer kunne imidlertid vært forbygget ved å kommunisere det norske kravet til formidleren og til chilenske myndigheter og domstoler.

Etter utvalgets syn var norske adopsjonsmyndigheters manglende håndhevelse av kravene i den norske adopsjonsloven ved vedtak om adopsjon særlig kritikkverdig. På systemnivå representerer dette en alvorlig svikt: Situasjonen kunne og burde vært unngått dersom gjeldende regelverk hadde blitt etterlevd med nødvendig aktsomhet. Utvalget har ikke funnet spor av forsvarlige risikovurderinger knyttet til praksisen. Et slikt fravær av risikobevisssthet må også ses i lys av Norges folkerettslige forpliktelser, herunder FNs barnekonvensjon, som Norge ratifiserte i 1991, hvis grunnleggende prinsipper – som barnets beste (artikkel 3) og rett til beskyttelse mot ulovlig adskillelse fra sine foreldre (artikkel 9) – allerede var anerkjent som rettslige standarder i perioden det her er tale om.

Utvalget vil videre påpeke at norske adopsjonsmyndigheter hadde begrensede muligheter til å selvstendig vurdere om kravene i den norske adopsjonsloven var oppfylt, for eksempel om samtykke fra den eller dem som har foreldreansvaret (§ 7), ettersom rettsavgjørelsene som ble sendt til Norge, mangler underlagsdokumenter. Utvalgets undersøkelser tyder på at det ikke var praksis hos norske myndigheter å kreve slike underlagsdokumenter ved adopsjoner fra noen land, men dette skulle vært gjort for å ha et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag der avgjørelsen om adopsjon ble tatt i Norge.

Utvalget mener også det er kritikkverdig at selvmotsigelser i dokumentene ikke ble reagert på eller nærmere undersøkt. Det ble heller ikke vurdert om alle påkrevde prosedyrer forut for vergeoppnevneelse og utreisetilatelse i Chile (som at foreldre skulle varsles når det ble søkt om adopsjon for barnet) var gjennomført. At norske adop-

sjonsmyndigheter ikke hadde en tilgjengelig oversettelse av den chilenske adopsjonslovgivningen eller annen relevant lovgivning før i 1998, er illustrerende for den manglende kontrollen av at adopsjonsprosessen ble korrekt gjennomført.

Utvalget vurderer videre at norske adopsjonsmyndigheter skulle reagert på at adopsjonene fra starten av 1986 og frem til sommeren 1992 kom i stand via en advokat som jobbet mer eller mindre alene i Chile.¹⁷² Advokaten fant selv (eller ved hjelp av en sosialarbeider som jobbet for ham) frem til barn som kunne adopteres, og fikk betalt per adopsjon. Dessuten jobbet han nesten utelukkende med adopsjoner fra Temuco, hvor han ifølge Adopsjonsforum (i søknad om godkjenning 15. oktober 1987) hadde en «direkte forbindelse» til én bestemt dommer. Heller ikke det at advokaten selv, ved minst ett tilfelle, søkte retten om «å få angjelde mindreårige erklært for å være i forlatt tilstand» (sak fra 1990), førte til reaksjoner fra norske adopsjonsmyndigheter, for eksempel i form av nærmere spørsmål om hvordan den juridiske representanten fikk kjennskap til barnet og barnets situasjon. Dette er noe norske adopsjonsmyndigheter burde vært opptatt av, gitt at skandalen med advokat Moncayo fra Ecuador ble kjent i Norge i januar 1989 og norske myndigheter satte store ressurser inn i oppfølgingen av saken (jf. kapittel 14).

Utvalget har ikke funnet spor av at slike vurderinger ble gjort eller problematisert.

Utvalget mener også det er påfallende at rettsavgjørelsenes ofte nedsettende karakteristikk av barnas opprinnelige familie og den ofte svært hurtige saksbehandlingen ikke førte til at norske adopsjonsmyndigheter gjorde nærmere undersøkelser, for eksempel om frigivelsesprosessen eller barnas familiebakgrunn. Det ble heller ikke satt spørsmålstegn ved at barnets fødselsattest i noen tilfeller var utstedt *etter* rettsavgjørelsen om vergeoppnevneelse.

I tillegg kommer det forhold at Chile frem til 1990 var et militærdiktatur. Men også etter 1990 kom det jevnlig opp saker i chilenske medier om skandaler knyttet til adopsjonsformidlingen til utlandet – informasjon som også tilfløt norske adopsjonsmyndigheter. Gitt alle disse forholdene skulle norske myndigheter etterspurt mer dokumentasjon i enkeltsakene enn utvalgets gjennomgang av saker indikerer at ble gjort.

Utvalget har heller ikke sett at norske adopsjonsmyndigheter gjorde en vurdering av den juri-

¹⁷² Han hadde en sosialarbeider under seg i Santiago i en periode fra 1987.

diske representantens honorarnivå på 1000 USD per sak i 1987.¹⁷³

Utvalget er også kritisk til at norske adopsjonsmyndigheter i 1994 uttrykte liten kjennskap til hva utenlandskontakten i Chile faktisk gjorde, og at kontakten likevel ble godkjent uten at det, så langt utvalget kan se, ble etterspurt mer informasjon (se punkt 11.7.4.2).

Samlet sett mener utvalget at norske adopsjonsmyndigheters løpende kontroll med formidlingen fra Chile hadde vesentlige mangler, særlig i dokumentkontrollen før det ble gitt adopsjonsbevilling. Utvalget mener det hvilte et særskilt ansvar på norske adopsjonsmyndigheter å kontrollere dokumentene når de selv ga bevilling, og når de valgte å gi tillatelse til adopsjonssamarbeid med et militærdiktatur.

11.8.3 Har Adopsjonsforum handlet forsvarlig i forbindelse med formidlingen fra Chile?

Som beskrevet i punkt 11.7 var det flere forhold som Adopsjonsforum unnlot å informere norske adopsjonsmyndigheter om, eller som de direkte feilinformerte om.

Under Adopsjonsforums arbeidsreise til Chile i 1991 fikk de ansatte inntrykk av at korrupsjonen i SENAME var omfattende og gjennomgripende, men de unnlot å opplyse om dette i søknaden om fornyet formidlingstillatelse i 1992.¹⁷⁴

I 1992-søknaden erkjente Adopsjonsforum det prinsipielt problematiske ved at én advokat finner barn og fører sakene, men de presiserte at barna var «frigjort for adopsjon før Adopsjonsforums representant har kommet inn i bildet». Som beskrevet i punkt 11.7.3 og 11.8.2 har utvalget funnet eksempler på det motsatte.

Adopsjonsforums ledelse i Norge ble, som beskrevet i punkt 11.7.4, fra 1992 holdt løpende

orientert om enkelte forhold som ble ansett som problematiske knyttet til organisasjonens juridiske representant i landet – deriblant om et lån og et reiseforskudd han ga til dommeren i Temuco, som Adopsjonsforum fikk majoriteten av sine første 100 tildelinger i Chile fra.

Utvalget har spurt den juridiske representanten som ga lånet og reiseforskuddet, samt de to som fungerte som henholdsvis Adopsjonsforums utenlandskontakt i Chile og Adopsjonsforums landkontakt i denne perioden, om mer opplysninger om lånet og forskuddet, men samtlige oppga å ikke huske sakene. Omfattende arkivsøk hos Adopsjonsforum har ikke gitt mer informasjon om beløpets størrelse eller andre forhold rundt det.

Utvalget mener at et lån fra Adopsjonsforum (via en advokat som drar økonomisk fordel av å få tildelinger) til en dommer som både var ansvarlig for å erklære barn adopterbare, og som besluttet hvilket foreldrepar barnet skulle tildeles skapte en betydelig risiko for korrupsjon i adopsjonsprosessen og at økonomiske hensyn kunne gå på bekostning av hensynet til barnets beste. I tillegg skapte det en økt risiko for at kravene til informert samtykke og subsidiaritetsprinsippet kunne bli brutt.

Utvalget har ikke funnet dokumentasjon som viser hvorvidt lånet og reiseforskuddet ble tilbakebetalt. Det ble heller ikke, så langt utvalget kan se, informert om lånet og reiseforskuddet til norske adopsjonsmyndigheter, slik utvalget mener Adopsjonsforum burde gjort. Den juridiske representanten fortsatte å føre et mindre antall saker for Adopsjonsforum frem til 2002, og muligens også noe lenger.¹⁷⁵

Utvalget er kritisk til at Adopsjonsforum lot en advokat hvis honorering var direkte avhengig av antall gjennomførte adopsjoner, operere så tilsynelatende selvstendig i perioden 1986–1992. Sett i lys av skandalen med advokat Moncayo i Ecuador (som ble arrestert i 1989, og der Adopsjonsforum offentlig gikk ut og vedkjente dette systemets sårbarheter¹⁷⁶) burde Adopsjonsforum endret måten de gjennomførte adopsjonene i Chile på i løpet av denne perioden.

Det er også utvalgets vurdering at Adopsjonsforums samarbeid med dommeren i Temuco sam-

¹⁷³ Aktører utvalget har snakket med under landbesøk i Chile i oktober 2024, mener beløpet var høyt. Sammenlignet med nasjonal minstelønn, som ifølge en kilde lå på 640 norske kroner i måneden i Chile i 1992 (Borgen, 1992, s. 254), fremstår honoraret som høyt, men lønnsforskjellene var trolig store. I rapporten fra den sveitsiske undersøkelsen av adopsjonsarkiver (se punkt 11.5.3) går det frem at sveitsiske adoptivsøkere betalte 800 USD per sak til sin chilenske advokat i slutten av 1970-årene. Dersom advokaten måtte lete frem barnet selv, tok hun 2000 USD. At andre adoptivsøkere og formidlere betaler det samme eller mer, er imidlertid ikke et fullgodt argument for at honoraret ikke var for høyt.

¹⁷⁴ På spørsmål fra utvalget i intervju med hhv. daværende utenlandskontakt og daværende landkontakt om hva denne korrupsjonen besto i, husket de ikke å ha skrevet dette, og de mente for øvrig at beskrivelsen var feil.

¹⁷⁵ I AFs søknad om fornyet formidlingstillatelse fra 27. september 2002 oppga de at advokaten mottok 2000 USD per sak. Han nevnes ikke i søknaden fra 2005.

¹⁷⁶ NRK Radio, 4. februar 1989. «Adopsjonsforum i Norge kan ha formidlet adopsjon av barn som er solgt på gata». https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_dra_1990-06036P AFs sekretariatsleder uttalte i intervjuet at AF nok «aldri igjen i noe land kommer til å jobbe med advokater som selv finner frem til adopterbare barn».

let sett er kritikkverdig. Det å i stor grad basere et adopsjonssamarbeid på én enkelt dommer innebar en høy grad av personavhengighet, svekket garantiene for nøytral og etterprøvbar saksbehandling og økte faren for vilkårlighet, uformelle nettverk og i verste fall korrupsjon. Modellen i seg selv innebar betydelige rettssikkerhetsmessige svakheter og manglet nødvendige institusjonelle garantier for forsvarlig og etterprøvbar adopsjonsformidling.

Utvalget mener videre at tilbudet til FALF i 1994 var kritikkverdig. Som beskrevet i punkt 11.7.4 foreslo Adopsjonsforum en støtte på 2500 USD i måneden til denne institusjonen, og Adopsjonsforums vurdering var at denne støtten kunne forsvares dersom institusjonen tildelte Adopsjonsforum 12–15 barn årlig. Utvalget mener dette la opp til et system med risiko for at institusjonen ble økonomisk avhengig av å adoptere bort barn – at økonomiske hensyn kunne gå på bekostning av hensynet til barnets beste – samt for at kravene til informert samtykke og subsidiaritetsprinsippet kunne blitt brutt. At tilbudet ble trukket da FALF sa nei til å overta omsorgen for de 800 barna, viser tydelig at dette ikke var et hjelpeprosjekt som var uavhengig av antall adopsjoner.

Utvalget merker seg også at Adopsjonsforum Norge lot sine utenlandskontakter i Chile operere svært selvstendig, også etter 1992, og at Adopsjonsforum Norge hadde lite kontroll med arbeidet som ble gjort. Det er kritikkverdig at Adopsjonsforum Norge ikke sørget for å ha solid kunnskap om frigivelsesprosessen i Chile, og at organisasjonen heller ikke, så langt utvalget kan se, reagerte på eller videreformidlet til norske adopsjonsmyndigheter at utenlandskontakten i ett tilfelle opptrådte åpenbart uetisk for å fremskynde erklæringen om forlatthet (se punkt 11.7.4.3).

Samlet sett mener utvalget at Adopsjonsforum opptrådte kritikkverdig og utviste dårlig skjønn ved å foreslå eller akseptere flere ordninger med åpenbare risikoer for ulovlige og/eller irregulære adopsjoner.

11.8.4 Hvilke indikasjoner er det på ulovlige eller uetiske forhold i forbindelse med adopsjoner fra Chile til Norge?

Som beskrevet i punkt 11.4 og 11.5 er det gjennomført flere undersøkelser av adopsjoner i Chile, både av adopsjoner under militærdiktaturet og av senere adopsjoner. Den parlamentariske granskningen viser at det nå er tverrpolitisk konsensus om at det eksisterte profittmotiverte nettverk som på ulike måter fjernet barn fra sine mødre og for-

midlet dem til utlandet. Alle de offentlige aktørene utvalget snakket med på reisen i Chile, la også disse konklusjonene til grunn som riktige, med unntak av den strafferettslige etterforskningen, som ikke ønsket å uttale seg om dette før deres arbeid var over. Imidlertid har tiltalen som ble tatt ut i 2025, lagt til grunn de samme forholdene (se punkt 11.4.1.2).

Funnene i de chilenske undersøkelsene underbygger at det skjedde mange ulovlige adopsjoner, og at ulovlighetene kunne være svært grove. Det ulovlige scenarioet som beskrives som vanligst, var at barnet ble fratatt mor i forbindelse med fødselen, mens mor blir fortalt at barnet var dødfødt.

Utvalgets undersøkelser gir grunn til å tro at slike adopsjoner også kan ha skjedd til Norge.

Utover lånet til dommeren i Temuco og et forholdsvist høyt stykkprishonorar til Adopsjonsforums juridiske representant har ikke utvalget grunnlag for å vurdere i hvilken grad profitt var et viktig motiv i formidlingen fra Chile til Norge. Det er derimot flere forhold som tyder på at ideologiske, herunder eugeniske, motiver kan ha hatt stor betydning og skapt risiko for feil, ulovligheter og straffbare forhold i forbindelse med adopsjoner til Norge.

Som beskrevet var barna som ble adoptert fra Temuco, hovedsakelig spedbarn med urfolksbakgrunn. Urfolksgrupper i Chile har, som mange andre steder, blitt utsatt for diskriminering og forfølgelse, og det er grunn til å tro at myndighetenes holdninger til urfolk var spesielt negative under diktaturet.

Blant annet har Chileadoptions.se tilsendt utvalget hemmeligstemplede dokumenter fra det chilenske militærstyret fra 1974, som referer et møte i *Junta de Gobierno* om problemet med «mindreårige i uregelmessige situasjoner». Her beskrives dette som et «ekstraordinært alvorlig problem» som omfattet 650 000 unge. Videre står det at av disse 650 000 var det 65 000 som kom fra «dyrelaget» (*la capa animal*) av befolkningen. Disse beskrives som unge uten tilgang til utdanning eller helsehjelp. Foreldrene var «akkurat som barna eller verre», men fortsatte likevel å få barn som «heldig- eller uheldigvis» overlevde spedbarnsdødelighetsstadiet. Videre står det at «disse barna, som lever under undermenneskelige forhold, er ekte små dyr [som] ofte ikke forstår vårt språk eller våre skikker», og som fører til ungdomskriminalitet samt er «en grobunn for marxisme». Omfattende institusjonalisering ble presentert som løsningen.¹⁷⁷ Fra 1978 ble adopsjoner fremmet som en del av den nasjonale barneplanen i Chile (se punkt 11.4.1.1).

Historiker Karen Alfaro Monsalve har ved flere anledninger understreket viktigheten av det ideologiske motivet for handlingene knyttet til de irregulære og ulovlige adopsjonene i Chile.¹⁷⁸ I samtale med utvalget viste hun til intervjuer hun hadde foretatt med sosialarbeidere som inngikk i adopsjonsnettverkene, og som trodde de gjorde «noe heroisk for regimet» og noe godt, men der gode intensjoner ofte var ispedd rasisme og fordommer.

Adopsjonene til Norge, både under militærdiktaturet og etterpå, ble muliggjort gjennom barne- og ungdomsdomstolene i landet. Et sentralt spørsmål er derfor i hvilken grad domstolene og rettsvesenet i Chile var uavhengige, eller i hvilken grad og hvordan de var påvirket av forhold og politikk ført under diktaturet.

Personen som var Adopsjonsforums utenlandskontakt i 1984, landansvarlig i perioden 1985–1992 og deretter utenlandskontakt fra 1992 og fremover, var som nevnt en chilensk advokat hvis ektemann hadde sittet fengslet under militærdiktaturet. Denne advokaten mente at rettssystemet i Chile fungerte som før, til tross for diktaturet.¹⁷⁹ Dette var også Adopsjonsforums oppfatning i 1980-årene, og den norske ambassaden i Santiago gikk også god for domstolen i Santiago.

Nyere forskning på temaet har nyansert denne forståelsen. Det er blant annet fremmet argumenter om at institusjonelle forhold – både struktur og ideologi – ved rettssystemet i Chile førte til at dommere under diktaturet overordnet forsterket og legitimerte den autoritære politikken som ble ført under Pinochet. I utgangspunktet var dommerne lært opp til å være apolitiske. Imidlertid er det blitt hevdet at det hierarkiske systemet, der en dommers karriere bestemmes av dommerne over en i systemet, førte til at det var tryggere å legge seg på sin overordnede linje. Chilensk høyesterett var i stor grad støttende til Pinochet, og denne støtten fortsatte også etter 1990.¹⁸⁰

Utover slike institusjonelle forhold hadde dommeren i Temuco, etter det utvalget har fått opplyst, flere forbindelser til sentrale personer i

militærdiktaturet. Blant annet skal hun ha arbeidet som juridisk rådgiver for CORDAM, en institusjon som drev ulike tiltak og tilbud for barn, og som var ledet av konen til general Mendoza, et medlem av militærstyret. Videre hadde Pinochets kone, Lucia Hiriart de Pinochet, ansvar for et titalls institusjoner som jobbet med barn og barnevern, som barnehjem, barnehager og spedbarnshjem, og sentre for underernærte barn, som CONIN. Alle disse institusjonene var kontrollert av sivilmilitære institusjoner, og ofte jobbet konene til høytrangerte militæroffiserer der som frivillige. Ifølge historiker Karen Alfaro Monsalve tjente disse stedene to formål: De var instrumentelle i å fjerne barn fra foreldre vurdert som uegnede, og siden de var organisert som private stiftelser, kunne de også motta donasjoner.

Holder man disse opplysningene opp mot informasjonen i enkeltsakene, særlig sakene fra Temuco i perioden 1987 frem til 1995 – med nedsettende beskrivelser av fattige mødre med urfolksbakgrunn – mener utvalget det er sannsynlig at dommeren i Temuco helt eller delvis delte noen av militærstyrets fordommer mot urfolk og tanken om at adopsjon kunne være en løsning på dette «problemet».

Som beskrevet både av etterforskningspolitiet i Chile (PDI), forskere og i diverse medieartikler fra Chile om de irregulære og ulovlige adopsjonene er det mest fremtredende fellestrekket i situasjoner der mødrene på ulikt vis ble fratatt sine barn, at kvinnene var svært unge, ugifte, fattige og ellers i sårbare situasjoner. De kunne være ofre for overgrep, hadde ikke familie som støttet dem, eller jobbet langt borte fra familien. Noen kunne heller ikke lese og skrive.¹⁸¹ Som beskrevet fantes det fra slutten av 1970-årene konkrete retningslinjer om hvordan sosialarbeidere skulle gå frem for å overtale slike kvinner til å gi fra seg barna sine.¹⁸² Karen Alfaro Monsalve, som har snakket med over hundre kvinner i slike situasjoner, medga at det også er eksempler på mødre som ga fra seg sine barn til adopsjon av kjærlighet, og som ønsket om å gi dem et bedre liv. I andre tilfeller skal kvinnene ha blitt lurt, manipulert, villedet, presset, truet eller løyet til.¹⁸³

¹⁷⁷ Republica de Chile, Junta de Gobierno, Acta No. 112.a, 15. april 1974, «Sesión Secreta para tratar las siguientes materias: a) Menores en situación irregular». Innlegg fra justisministeren og visepresidenten for rådet for mindreårige (Consejo Nacional de Menores).

¹⁷⁸ Uttalelser fra professor Karen Alfaro Monsalve gjengitt i den chilenske parlamentariske undersøkelseskommisjonens rapport (dansk oversettelse), 2019, s. 65–68.

¹⁷⁹ Intervju under utvalgets landbesøk til Chile, oktober 2024.

¹⁸⁰ Hilbink, L. (2007). *Judges beyond politics in democracy and dictatorship : lessons from Chile* (1 utg.). Cambridge University Press.

¹⁸¹ Den parlamentariske undersøkelseskommisjonens rapport (dansk oversettelse), 2019; Policía de Investigaciones de Chile, 2018, «Agrupación sustracción de menores y adopciones ilegales. Causa rol 1044-2018». Adopsjoner omtales i flere nyhetssaker, blant på følgende samleside: <https://interferencia.cl/casos/adopciones-ilegales-de-ninos-chilenos-en-dictadura-de-pinochet>

¹⁸² Den parlamentariske undersøkelseskommisjonens rapport (dansk oversettelse), 2019, s. 65.

Som beskrevet jobbet Adopsjonsforums juridiske representant mer eller mindre alene i Chile fra 1986 til 1992, og vedkommende ble honorert etter antall adopsjoner. Den svenske granskingskommisjonen skriver at den svenske aktøren opplevde seg nedprioritert i forbindelse med tildelingene da Adopsjonsforums juridiske representant begynte å jobbe i Temuco.¹⁸⁴ Adoptionscentrums representant i Chile mistenkte at dette ikke var tilfeldig, men at det handlet om at Adopsjonsforums juridiske representant på ulike vis innnyttet seg hos dommeren.¹⁸⁵

Holder man disse opplysningene opp mot informasjonen i enkeltsakene utvalget har undersøkt – med udokumenterte samtykker, selvmotsigelser innad i dokumentene (som at barnet ble fødselsregistrert med ukjente eller ikke-fremmøtte foreldre, selv om det går frem at mor registrerte barnet eller søkte om vernetiltak for sitt ufødte barn og bekreftet ønsket etter fødselen) og prosesser som i noen tilfeller gikk svært fort – mener utvalget at risikoen for feil eller ulovligheter ved adopsjoner fra Temuco i perioden 1986–1995 er høy. Dette gjelder både brudd på kravet om informert samtykke fra de opprinnelige foreldrene, subsidiaritetsprinsippet og forbudet mot urettmessig økonomisk vinning.

Utvalget er kjent med at Adopsjonsforums juridiske representant, Adopsjonsforums utenlandskontakt fra 1992 og dommeren i Temuco har blitt avhørt i forbindelse med den strafferettslige etterforskningen i Chile. Utvalget har gjennom Chileadoption.se fått tilsendt utskrifter av et avhør av dommeren. Her hevdet hun at hun aldri gjorde noe galt. Hun ble videre konfrontert med en høy levestandard og midler på 185 millioner pesos (i dag drøye 2 millioner norske kroner) som skal ha tilfalt en konto hun disponerte. Hun nektet for dette og hevdet at hun bare mottok donasjoner fra utlandet på «relativt små beløp» som gikk til «hjelpesprogrammer administrert av retten». Dommeren fra Temuco døde i 2023.

11.8.4.1 Om omfanget av mulig problematiske adopsjoner til Norge

Som nevnt har det funnet sted om lag hundre adopsjoner fra Temuco til Norge i perioden 1987–

1995. Utvalget har ikke grunnlag for å slå fast at det foreligger feil i alle disse adopsjonene, men vurderer risikoen for feil som høy.

Det ble videre gjennomført mellom tolv og tjue utreiser for adopsjon i Norge fra Chile før loven som regulerte utenlandsadopsjoner, trådte i kraft 10. mai 1988. Flere aktører i Chile mente at disse befant seg i en juridisk gråsoner.

Utvalget har fått bekreftet at et mindre antall adopsjoner til Norge inngår i den strafferettslige etterforskningen, og at 75 prosent av de «norske» sakene er fra Temuco.

Utvalget er kjent med tre saker der adopterte fra Chile til Norge har funnet igjen sin opprinnelige familie. I den ene saken hevder den opprinnelige moren, som da var mindreårig, at hun ble tvunget av sin egen mor til å adoptere bort barnet. I den andre saken fikk den adopterte inntrykk av at moren, som hadde vært mindreårig og ikke kunne lese eller skrive, ikke fullt ut hadde forstått hva som foregikk (verken graviditet, fødsel eller adopsjon), og at avgjørelsen om adopsjon hovedsakelig hadde ligget hos den adoptertes morfar i den opprinnelige familien. I den tredje saken har den opprinnelige moren fortalt at graviditeten var resultat av et overgrep, at hun ble tvunget til å ta keisersnitt og påført bind for øynene og deretter fratatt barnet før hun fikk se det. Siden ble hun fortalt at barnet var dødfødt.¹⁸⁶ Alle de tre sakene er fra Temuco og omland.

Utvalget har sett dokumentene i den sistnevnte saken, og i rettsavgjørelsen vises det til følgende bilag:

- bilag om mor som skal ha møtt frem gravid og erklært at hun søker vernetiltak for sitt ufødte barn
- melding fra sykehuset til retten om at et barn er født, og at det ble straks gitt ordre til innlevering av barnet til ammesentral
- bilag som viser at retten ble satt på sykehuset for å forhøre mor, som erklærte at hun ratifiserte erklæringen hun tidligere hadde gitt
- sosialrapport om barnets mor og familie
- rapport om at det ikke er mulig å få anbrakt barnet til en av de chilenske ekteparene på venteliste grunnet barnets araukanske opprinnelse
- bilag som viser at barnet er innført i sivilregisteret som «uekte datter av ikke fremmøtte foreldre».

¹⁸³ Opplysninger til utvalget under landbesøk til Chile i oktober 2024.

¹⁸⁴ SOU 2025:61, vol. 2, s. 172.

¹⁸⁵ SOU 2025:61, vol. 2, s. 212.

¹⁸⁶ Sakene er kjent for utvalget via henholdsvis et norsk tv-program (2021), et intervju med en adoptert (2024) og en artikkel i en norsk lokalavis (2022).

Ingen av disse bilagene fulgte med rettsavgjørelsen da den ble sendt til Norge. Saken er signert en hjelpekommer i barne- og ungdomsdomstolen i Temuco.

I en samlet vurdering mener utvalget at risikoen for feil og ulovligheter ved adopsjoner fra Temuco frem til 1999, var høy. Risikoen anses som størst i perioden 1987–1995.

Også adopsjoner fra andre deler av landet er forbundet med risiko for feil og ulovligheter, spesielt i perioden frem til 1999.

Utvalget har identifisert én adopsjon til Norge hvor barnet skal ha blitt tatt fra moren ved fødselen med påstand om at det var dødfødt. Under landbesøket i Chile fikk utvalget høre flere troverdige vitnebeskrivelser av slike saker som ble behandlet i domstolen i Temuco og avgjort av dommeren Adopsjonsforum samarbeidet med. Etter utvalgets syn er det derfor betydelig risiko for at flere adopsjoner kan ha skjedd til Norge som følge av straffbare handlinger i Chile.

Det er også utvalgets vurdering at det er en høy risiko for at barn har blitt adoptert til Norge som følge av andre prosesser som ikke sikret fritt, informert samtykke fra opprinnelige foreldre. Dette kan blant annet ha skjedd gjennom overtalelse, press eller villedelse fra offentlige tjenestepersoner. Risikoen anses som størst i perioden frem til 1999.

11.9 Oppsummering

Utvalgets undersøkelser har konsentrert seg om oppstarten av adopsjonene fra Chile og på perioden frem til Chile vedtok en ny adopsjonslov i 1999, med hovedvekt på perioden 1985–1995.

Utvalgets mandat er å granske adopsjoner på systemnivå, blant annet ved vurdere hvordan norske myndigheter har ført kontroll og tilsyn, hvordan behandlingen av enkeltsaker har vært innrettet, samt hvordan varsler om forhold som krevde oppfølging har blitt håndtert, og hvilke vurderinger og tiltak som har blitt gjort.

I det følgende oppsummerer utvalget sentrale feil, mangler og risikofaktorer som er avdekket i adopsjonssamarbeidet med Chile, både hos chilenske og norske aktører:

- Utvalget mener at norske adopsjonsmyndigheter ikke gjorde grundige nok vurderinger av om det var forsvarlig å gi formidlingstillatelse til adopsjon fra Chile, særlig med tanke på at landet var et militærdiktatur med en betydelig

grad av korrupsjon, politisk undertrykkelse og alvorlige brudd på grunnleggende menneskerettigheter.

- Utvalget mener at norske adopsjonsmyndigheters vurderinger av de chilenske adopsjonsreglene før de første tillatelsene (til prøvesaker) ble gitt, var mangelfulle: Norske adopsjonsmyndigheter tillot på dette tidspunktet et system for adopsjoner som ikke fulgte av chilensk adopsjonslovgivning.
- Utvalget mener at norske adopsjonsmyndigheter ikke gjorde en forsvarlig vurdering av rettsikkerheten og de politiske og sosiale forholdene i landet da den generelle tillatelsen til formidling ble gitt, i desember 1988. Etter utvalgets syn var det ikke forsvarlig å gi formidlingstillatelse for Chile på det tidspunktet dette ble gitt.
- Utvalget mener at norske adopsjonsmyndigheters løpende kontroll med formidlingen fra Chile hadde vesentlige mangler, særlig i dokumentkontrollen før det ble gitt adopsjonsbevilgning i Norge (frem til 1999). Utvalget vil fremheve at norske myndigheter hadde et særskilt ansvar for å kontrollere dokumentene når de selv ga bevilling.
- Utvalget mener at Adopsjonsforum opptrådte kritikkverdigg og utviste dårlig skjønn ved å foreslå eller akseptere flere ordninger med åpenbare risikoer for ulovlige og/eller irregulære adopsjoner.
- Utvalget mener det er sannsynlig at dommeren i Temuco som Adopsjonsforum samarbeidet med, helt eller delvis delte noen av militærstyrets fordommer mot urfolk og tanken om at adopsjon kunne være en løsning på dette «problemet».
- Utvalget har identifisert én adopsjon til Norge hvor barnet skal ha blitt tatt fra moren ved fødselen med påstand om at det var dødfødt. Saken er fra Temuco.
- Utvalget mener at risikoen for at det har skjedd straffbare handlinger, ulovligheter eller andre feil ved adopsjoner fra Temuco i perioden 1987–1995, er høy. Dette gjelder både brudd på kravet om informert samtykke fra de opprinnelige foreldrene, subsidiaritetsprinsippet og forbudet mot urettmessig økonomisk vinning. Også adopsjoner fra andre deler av landet er forbundet med risiko for feil og ulovligheter, spesielt i perioden frem til 1999.

Kapittel 12

Colombia

12.1 Innledning

Det er formidlet totalt 4096 adopsjoner fra Colombia til Norge i perioden 1972–2025. I Norge er det bare formidlingsorganisasjonen Adopsjonsforum som har hatt formidlingstillatelse for Colombia. Adopsjonsforum fikk tillatelsen fra Sosialdepartementet 19. mai 1978, men oppgir å ha formidlet 153 adopsjoner fra Colombia fra 1972 til og med 1978.¹ Formidlingen organisasjonen sto for gjennom sin opplysningsvirksomhet i 1970-årene, var fra norske myndigheters hold en kjent og tilsynelatende tolerert praksis.²

Adopsjonssystemet i Colombia har historisk sett vært (og er fremdeles) delt mellom adopsjoner som går gjennom det statlige barne- og familievernet, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), og adopsjoner som går gjennom private institusjoner med spesiell autorisering fra colombianske myndigheter til å gjennomføre

adopsjoner.³ Det har ikke vært adopsjoner til Norge fra noen av de private institusjonene etter 2006 (se punkt 12.7.4).

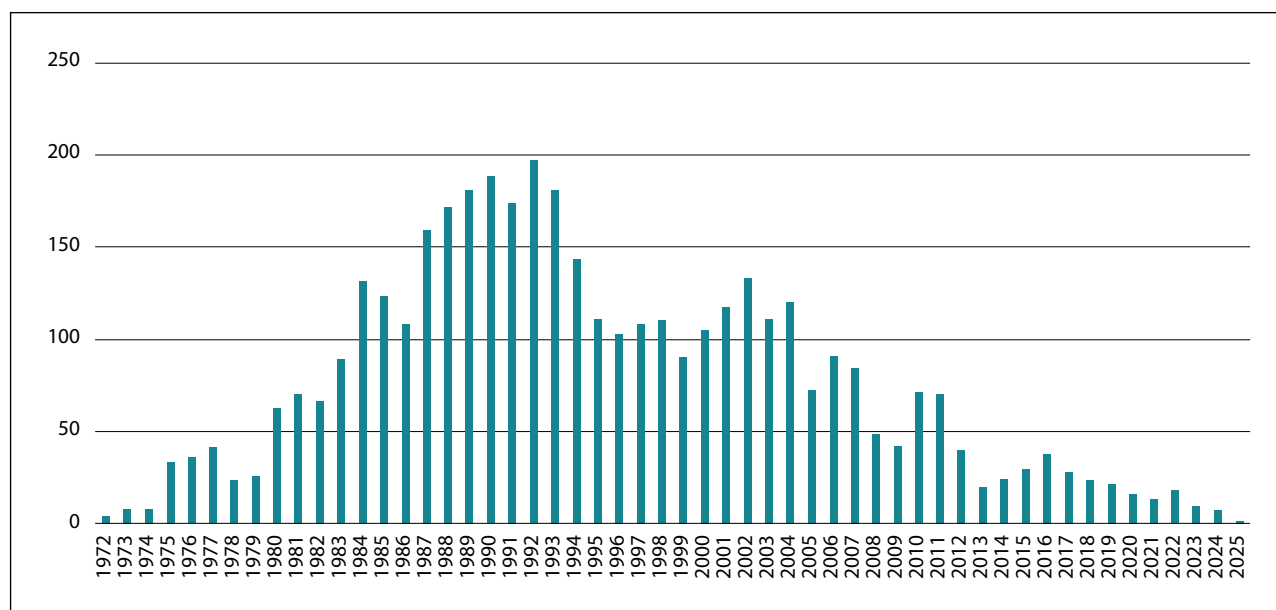
12.2 Avgrensning

Dette landkapittelet vil ta for seg adopsjoner fra Colombia til Norge fra begynnelsen av 1970-årene og frem til i dag. Hovedvekten vil ligge på perioden 1990–2006. Utvalgets arbeid er i hovedsak tilbakeskuende, og det er ikke utvalgets oppgave å utrede om dagens adopsjoner fra Colombia skal fortsette. Det er Bufdirs, og eventuelt departementets, oppgave å vurdere de enkelte løpende landtillatelsene etter reglene i adopsjonsloven.⁴ Størstedelen av utvalgets undersøkelser har vært

¹ Medlemsbladet Adopsjonsforum nr. 3/1995.

² Se punkt 7.5.2 og 25.3.1.

³ I dag går de under samlebetegnelsen Instituciones Autorizadas para adelantar el programa de adopciones (IAPAS), som kan oversettes til institusjoner autorisert til å gjennomføre/utvikle adopsjonsprogrammet. Adopsjonsforum og norske adopsjonsmyndigheter omtaler dem iblant bare som *casas*.



Figur 12.1 Adopsjoner formidlet fra Colombia til Norge 1972–2025

Se tabell 12.2 for en mer detaljert oversikt over adopsjoner formidlet fra Colombia.

konsentrert om tiden frem til 2006, med mer begrensede utredninger av dagens system, blant annet i forbindelse med utvalgets landbesøk (se punkt 12.6). Kapittelet omhandler adopsjoner både gjennom ICBF og de private institusjonene, men størst vekt legges på sistnevnte på grunn av spesielle forhold som knytter seg til formidlingen gjennom de private institusjonene. Kapittelet er avgrenset til adopsjoner gjennom adopsjonsformidler.

I det følgende vil først generell, relevant informasjon om landet bli presentert. Deretter gis en oversikt over det colombianske rettssystemet i dag og adopsjonsprosedyren historisk og i dag. Så følger en redegjørelse om utviklingen av norsk formidling fra landet, med særlig vekt på formidling gjennom de private institusjonene. Utvalgets vurdering av konkrete forhold er lagt inn i redegjørelsen (se punkt 12.7.1.2, 12.7.2.2, 12.7.3.5, 12.7.4.4 og 12.7.4.6). Til sist kommer en oppsummering og samlet vurdering av funnene (se punkt 12.8 og 12.9).

12.3 Generell informasjon

Colombia er et av Latin-Amerikas mest folkerike land, med ca. 52 millioner innbyggere (2023).⁵ Ca. 92 prosent tilhører den katolske kirke, og det offisielle språket er spansk. Landet er en demokratisk republikk som er inndelt i 32 administrative departementer samt hovedstadsdistriktet.⁶

Colombia har vært sterkt preget av interne konflikter og femti års borgerkrig (1966–2016) mellom myndigheter, paramilitære grupper og regjeringsskrittiske opprørsgrupper. I perioder har landet hatt den høyeste voldsraten i verden, og i lengre perioder har menneskerettighetene hatt et svakt vern.⁷

Ifølge Verdensbanken lever 39,3 prosent av befolkningen under fattigdomsgrensen. Colombia er også et av landene som scorer høyest når det gjelder ulik fordeling av land og økonomiske ressurser.⁸ Colombia hadde i 2021 ca. 8 millioner internt fordrevne.⁹ Colombia har også en betydelig befolkning bestående av flyktninger fra Venezuela (2,9 millioner i oktober 2022).¹⁰ I tillegg til strukturell fattigdom, væpnede konflikter og intern fordrivelse er landet utsatt for naturkatastrofer, som orkaner, flom, jordskred, jordskjelv og vulkanutbrudd.

I 2024 plasserte Transparency Internationals korrupsjonsindeks Colombia på 92. plass av totalt 180 land, med en score på 39 av 100 (der 0 tilsier «highly corrupt».)¹¹ Til sammenligning ligger Norge på 5. plass med en score på 81. I 1995, som er det første året indeksen ble laget, var Colombias score på 3,44 (av 10).¹² I 2000 lå den på 3,2 (av 10),¹³ og i 2012 lå den på 36 (av 100). Transparency International fremhever behovet for økt åpenhet i landets politiske system, mer uavhengighet i tilsynsorganer og rettssystemet og beskyttelse for varslere.¹⁴ En oversikt fra World Justice Project peker på et særlig problem med offentlige tjenestepersoner i den lovgivende makten som benytter sin stilling til privat fortjeneste.¹⁵

⁴ I Bufdirs vedtak 4. juni 2024 og 30. desember 2025 om revurdering av formidlingstillatelse for Colombia ble tillatelsen opprettholdt (se punkt 12.11). I utvalgets mandat er det imidlertid slått fast at utvalget skal melde fra til departementet og Bufdir dersom vi kommer over alvorlige forhold som tilsier at man umiddelbart burde stanse adopsjoner fra et land. Utvalgets arbeid har ikke avdekket noe som har gitt grunn til noen slik melding til departementet.

⁵ UN 2024, World Population Prospects: <https://population.un.org/wpp/>

⁶ García-Godos, J. (2005–2007). Colombia. I *Store norske leksikon*. Hentet 7. mars 2024 fra <https://snl.no/Colombia>.

⁷ García-Godos, J. *Colombias samtidshistorie*. I *Store norske leksikon*. Hentet 16. desember 2024 fra https://snl.no/Colombias_samtidshistorie; United Nations High Commissioner for Human Rights & the Office of the High Commissioner and the Secretary-General. (2024). *Situation of human rights in Colombia*.

⁸ World Bank 2023, Poverty & Equity Brief Colombia: https://databankfiles.worldbank.org/public/ddpext_download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/current/Global_POVEQ_COL.pdf

⁹ Landinfo 2021, «Konflikten som aldri tok slutt». Plan Angels rapport fra 2022 (*Report about irregular intercountry adoptions of Colombian children linked to the armed conflict*, s. 8–9) peker særlig på at intern (tvungen) fordrivelse er assosiert med forverring av en rekke forhold som kan påvirke adopsjonsfeltet: en økning i seksuell vold og tidlig graviditet, en økning i foreldreløse barn, familiedisintegring og svekking av familieband, økt fattigdom og marginalisering.

¹⁰ Rossiasco P. & de Narváez, P. (2023). Adapting public policies in response to an unprecedented influx of refugees and migrants: Colombia case study of migration from Venezuela (Background paper to the World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies). <https://the-docs.worldbank.org/en/doc/7277e925bdaa64d6355c42c897721299-0050062023/original/WDR-Colombia-Case-Study-FORMATTED.pdf>

¹¹ Transparency International 2024, *Colombia*: www.transparency.org/en/countries/colombia

¹² På en skala fra 0 til 10, der 10 er best. Kilde: Transparency International 1995: <https://www.transparency.org/en/cpi/1995>

¹³ På en skala fra 0 til 10, der 10 er best. Kilde: Transparency International 2000: <https://www.transparency.org/en/press/transparency-international-releases-the-year-2000-corruption-perceptions-in>

¹⁴ Transparency International 2023, «CPI 2022 for the Americas»: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2022-americas-corruption-criminal-networks-human-rights-abuses>

På RSFs World Press Freedom Index fra 2025 lå Colombia på 115. plass av 180 land.¹⁶

Fødselsraten i Colombia lå i 2022 på 1,7 fødsler per kvinne. I 1972 lå den på 4,9, og siden har den sunket jevnlig.¹⁷ Før 2006 var det totalforbud mot abort i landet, og ethvert forsøk på å avbryte et svangerskap var straffbart, med en strafferamme på tre års fengsel for mor og lege.¹⁸ I 2006 ble totalforbudet vurdert som grunnlovsstridig,¹⁹ og abort ble tillatt under spesifikke omstendigheter. I 2022 ble abort opp til 24. svangerskapsuke tillatt uten særskilt grunn.²⁰

Norge er representert i Colombia ved ambassaden i Bogotá, og diplomatiske forbindelser med landet strekker seg tilbake til 1935.²¹ Fra 1912 til 1960 var Norge representert ved konsul. Fra 1961 ble stasjonen omdannet til ambassade.²² Fra 1968 til 2000 ble norsk diplomatisk tilstedeværelse besørget gjennom andre ambassader i regionen, som i Caracas, og med et kongelig generalkonsulat i Bogotá. I 2001 ble det igjen etablert en norsk ambassade i landet, som har vært i drift siden, med unntak av om lag ett år rundt 2011. I 2012 ble den gjenåpnet da norsk diplomati tok en sentral rolle i fredsprosessen mellom den colombianske regjeringen og FARC som ledet frem til fredsavtalen undertegnet i 2016.²³

12.4 Adopsjoner fra Colombia – en oversikt

Colombia har vært et av de største opprinnelseslandene til utenlandsadopsjon på verdensbasis. Fra 1980 til 1989 var det det tredje største opprinnelseslandet globalt. Fra 1980 til 1989 ble det gjennomført gjennomsnittlig 1484 utenlandsadopsjo-

ner fra landet årlig. I tillegg var Colombia i 1989 landet med det tredje høyeste nivået av utenlandsadopsjoner målt opp mot antall fødsler. I 1998 var det landet med det sjuende høyeste nivået.²⁴ I deler av 1990-årene og i perioden 2003–2019 var det det femte største opprinnelseslandet. Fra 2010 til 2015 er det en markant nedgang i utenlandsadopsjoner fra landet, fra 1815 til 522.²⁵ De siste ti årene har det vært flere innenlandsadopsjoner enn utenlandsadopsjoner fra Colombia.²⁶

12.4.1 Bakgrunnen for utenlandsadopsjoner fra Colombia

Etter andre verdenskrig opplevde landet en befolkningsvekst som førte til omfattende migrasjon inn til byene og en økende fattig, urban befolkning. I 1965 bodde halvparten av befolkningen i byer og over 30 prosent av befolkningen var under 25 år.²⁷ Forskere på feltet har pekt på at økende fattigdom, manglende byinfrastruktur, illegale aborter, «uekte» barn, forlatte barn og gatebarn ble ansett som store sosiale problemer.²⁸ De beskriver at statens løsninger inkluderte bedre befolkningskontroll, blant annet gjennom offentlig finansierte prevensjonsprogrammer. Den katolske kirken mente imidlertid at familieplanlegging og opprettholdelsen av en sosial og moralsk orden var kirkens ansvar, ikke statens. Kirken engasjerte seg i saken ved å fremheve den moralske betydningen av foreldrean-

¹⁵ Word Justice Project 2023, Colombia: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2023/Colombia/>

¹⁶ Reporters Without Borders 2025: <https://rsf.org/en/index>

¹⁷ Den ligger på 3,9 i 1980, 3,1 i 1990, 2,6 i 2000 og 2 i 2010. Kilde: World Bank 2023: Fertility rate, total (birth per woman) – Colombia: <https://genderdata.worldbank.org/en/indicator/sp-dyn-tftr-in>

¹⁸ NRK, 22. februar 2022, «Colombia legaliserer abort».

¹⁹ Dom i konstitusjonsdomstolen, C-355/2006.

²⁰ Dom i konstitusjonsdomstolen, C-055/2022.

²¹ UD (u.d.) *Norges opprettelse av diplomatiske forbindelser med fremmede stater*: https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/protokoll/diplomatiske_forbindelser.pdf

²² UD (u.d.) *Oversikt over norske ambassader, konsulater, interessekontorer mm i årene 1906-2001*: https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/ute-stasjoner/stasjoner_b.pdf

²³ Muntlige opplysninger fra ambassaden i Bogotá, med forbehold om noen upresissheter mht. nøyaktige årstall.

²⁴ Selman, P. (2002). Intercountry adoption in the new millennium: the «quiet migration» revisited. *Population Research and Policy Review*, 21, 205–225, s. 216, 218.

²⁵ Selman, P. (2023). The rise and fall of intercountry adoption 1995-2019. I N. Lowe & C. Fenton-Glunn (Red.), *Research handbook on adoption law* (s. 326). Edward Elgar Publishing.

²⁶ ICBF 2024, «Subdirección de Adopciones»: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/privateicbf/estadisticas_adopciones_a_junio_30_2024_0.pdf

²⁷ Macrotrends 2024, «Colombia Urban Population, 1960–2023»: <https://www.macrotrends.net/datasets/global-metrics/countries/col/colombia/urban-population>; Population Pyramid, «Colombia 1965»: <https://www.populationpyramid.net/colombia/1965/>. Andre kilder mener at over halvparten av befolkningen var under 21 år (jf. s. 18 i Maestranzi, M.J. (2013). *Politics of Colombian Adoption: Church authority, population control, and «the best interests of the child»* [Masteroppgave], Columbia University).

²⁸ Branco, S.F. (2021). The Colombian Adoption House: A Case Study. *Adoption Quarterly*, 24(1), 25–47. Brzezinski, S. (1976). Church versus State: Family Planning in Colombia, 1966–1972. *A Journal of Church and State*, 18(3), 491–502. Hoelgaard, S. (1998) Cultural determinants of adoption policy: a Colombian case study. *International Journal of Law, Policy, and the Family*, 12(2), 202–241. Maestranzi, M.J. (2013).

svar. Denne diskursen ble tatt opp av staten, og i kombinasjon med globale endringer i synet på barn, barndom og barns rett til beskyttelse dannet dette grunnlaget for statlige skiller mellom ansvarlige og uansvarlige foreldre.²⁹ Det var i denne politiske og kulturelle konteksten at det statlige barne- og familievern, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), som har om lag de samme funksjonene som norsk barnevern, ble etablert i 1968.³⁰

Ifølge flere av disse forskerne³¹ økte antallet adopsjoner til utlandet fra Colombia i et sosialt, religiøst og politisk landskap der adopsjon ble sett på som et ønsket alternativ til praksiser som (illegale) aborter og prevensjonsbruk samt som en løsning på sosiale problemer (som forlatte barn, gatebarn og barn som var ofre for uansvarlige foreldre).

12.4.2 De private adopsjonsinstitusjonene

Et kjennetegn ved den colombianske adopsjonsreguleringen er at systemet har vært todelt. Adopsjoner har blitt administrert både gjennom ICBF, som har om lag de samme funksjonene som norsk barnevern, og gjennom private institusjoner som er autorisert av colombianske myndigheter til å administrere adopsjoner.

Åtte private institusjoner har hatt en slik godkjenning: Fundación Centro para el Reintegro y Atención del Niño (CRAN), Fundación para la Asistencia de la Niñez Abandonada (FANA), Los Pisingos, Casa de la Madre y el Niño og Ayúdame (alle i Bogotá), Chiquitines (i Cali) og Casita de Nicolás og Casa de María y el Niño (i Medellín). Det har blitt adoptert barn til Norge fra alle de private institusjonene, med mulig unntak av Ayúdame.³² Enkelte av disse institusjonene er eldre enn ICBF³³ og ble etter det utvalget har fått opplyst, etablert og drevet av personer fra innflytelsesrike familier i Colombia.³⁴ Flere ble etablert

som mødrehjem, altså hjelpetiltak for gravide kvinner, der kvinnene kunne bo og motta medisinsk og annen hjelp dersom de vurderte adopsjon.

Barnehjemmene til de private institusjonene har vært kjent for å holde høy standard og være godt bemannet.³⁵ Ledelsen ved institusjonene godkjente selv adopsjonssøkere og tildelte også barn. Institusjonene har jevnt over tatt høye gebyrer (kalt donasjoner, men de har i prinsippet vært obligatoriske) for hver adopsjon. Norge stanset formidlingen fra private institusjoner i 2006.

Formelt skal driften av de private institusjonene kontrolleres av ICBF, i senere år blant annet gjennom en representant fra ICBF som sitter i styret. ICBF gir i dag toårige tillatelser og har inspeksjoner før tillatelsen fornyes. Ting tyder likevel på at det har vært en noe komplisert prosess for colombianske myndigheter å få adekvat kontroll over disse institusjonene og føre tilsyn med dem, blant annet med de økonomiske aspektene knyttet til adopsjonsformidlingen.³⁶

De private institusjonene samordnet størrelsen på donasjonene de krevde (jf. Tabell 12.1). Utover i 1990-årene inngikk de også et mer formelt samarbeid for å beskytte interessene sine.³⁷ I interne reiserapporter beskrev Adopsjonsforum flere eksempler på at institusjonene bedrev påvirkning opp mot arbeid med adopsjonslovgivningen i landet.³⁸ En tidligere ansatt i Adopsjonsforum har i intervju med utvalget beskrevet hvordan lederen for adopsjonsvirksomheten i ICBF opplevde å bli skjøvet ut og fikk en annen stilling da vedkommende rettet et kritisk søkelys mot de private institusjonene.

Vi mangler sikre tall for formidlingen til Norge gjennom de private institusjonene fra før 1990. I perioden 1990–2006 utgjør adopsjonene til Norge fra private institusjoner 756 av totalt 2154, altså ca.

²⁹ Branco (2021), Brzezinski (1976), Hoelgaard (1998), Maestranzi (2013).

³⁰ Lov nr. 75 av 1968 etablerte ICBF som statlig enhet, hvis ansvar inkluderte forhold knyttet til adopsjonsprosessen.

³¹ Jf. note 28.

³² Ut fra dokumentene som ligger på enkeltsaker i norske adopsjonsarkiver, er det ikke alltid mulig å si sikkert om barnet kommer fra et av de private barnehjemmene eller ei. Det gjelder særlig i saker fra de første tiårene med formidling.

³³ Casa de la Madre y el Niño er den eldste og ble etablert i 1942 med formål om å fremme adopsjoner. I 1978 etablerte de også mødrehjem. Av de øvrige institusjonene i Bogotá som Adopsjonsforum har samarbeidet med, ble Los Pisingos etablert i 1968, FANA i 1972 og CRAN i 1979 (dette ifølge institusjonenes nettsider).

³⁴ Dette nevnes blant annet i norske adopsjonsmyndigheters reiserapporter (2001, 2004) og i Adopsjonsforums interne reiserapporter, og det ble også nevnt i intervjuer med ansatte i ICBF som utvalget gjennomførte i Colombia.

³⁵ Dette er også inntrykket norske adopsjonsmyndigheter har fått under flere av deres tilsynsreiser.

³⁶ Dette beskrives blant annet i forbindelse med norske adopsjonsmyndigheters reiser til landet. Det beskrives også av Adopsjonsforum, ifølge e-post fra Bufdir til MIA 30. juni 2006 (se punkt 12.7.4.5). Det nevnes i tillegg av Hoelgaard (1998), s. 215–216. Videre gikk det frem av intervjuer utvalget har gjennomført med diverse aktører i Colombia. Det kan også sies å ha blitt eksemplifisert ved en kjent sak om økonomisk mislighold knyttet til en av institusjonene, som ble avdekket i 2013 (se punkt 12.8.2).

³⁷ Se punkt 12.7.3.

³⁸ Se punkt 12.7.3.3, 12.7.3.5 og 12.7.4.3.

35 prosent av adopsjonene formidlet fra Colombia til Norge i denne 16-årsperioden.

12.5 Oversikt over adopsjonsprosedyren

12.5.1 Rettssystemet i Colombia

Colombias rettssystem er basert på sivilrettslige tradisjoner og europeiske juridiske prinsipper. Systemet er organisert i tre statsmakter, den lovgivende, den utøvende og den dømmende makt, som er uavhengige av hverandre.

Den colombianske grunnloven av 1991 markerer et vendepunkt i landets juridiske historie ved å styrke menneskerettighetene, beskytte urfolks autonomi og anerkjenne miljørettigheter. Grunnloven innførte også *acciones de tutela*, som gir enkeltpersoner mulighet til å kreve sine grunnlovsfestede rettigheter direkte i retten. I tillegg til generelle domstoler har Colombia spesialiserte domstoler, blant annet familiedomstoler (*Juzgados de Familia*).³⁹

Familiedomstolene er spesialiserte organer innenfor det sivile rettssystemet og er opprettet for å håndtere saker som krever ekspertise innenfor familiedynamikk og barns velferd. De har en sentral rolle i familierettslige saker, som skilsmisse, spørsmål om foreldrerett, barnebidrag, beskyttelse av barns rettigheter og adopsjon. Det er familiedomstolene som har ansvaret for å godkjenne adopsjoner i henhold til colombiansk lov og internasjonale konvensjoner.

I adopsjonssaker samarbeider familiedomstolene med ICBF. Prosessen inkluderer følgende:

- Vurdering av barnets status: Domstolen kontrollerer at det foreligger dokumentasjon på at barnet er juridisk tilgjengelig for adopsjon, det vil si at barnets opprinnelige foreldre er ukjente, at de har frasagt seg foreldreansvaret, eller at de er fratatt foreldreansvaret.
- Godkjenning av adoptivforeldre: Domstolen kontrollerer at adoptivforeldre oppfyller de juridiske og etiske kravene som stilles i Colombia.
- Juridisk godkjenning: Når alle krav er oppfylt, gir familiedomstolen den endelige godkjenningen av adopsjonen, og barnet får rettslig status som barn av adoptivforeldrene.

³⁹ Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: «Real Decreto 1322/1981, de 3 de julio, por el que se crean los Juzgados de Familia»: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-15086>.

12.5.2 Adopsjonsprosessen i det colombianske rettssystemet⁴⁰

I dag er adopsjonsprosessen i Colombia delt inn i en administrativ og en juridisk del. Når det gjelder utenlandsadopsjoner, omfatter den administrative delen en vurdering av adoptivsøkernes egnethet, barnets frigivelse til adopsjon og matchingen av barn med adoptivsøkere. Den juridiske delen omfatter innlevering av adopsjonssøknad til domstolen og rettsavgjørelse.

Adopsjoner er i dag regulert av *Código de la Infancia y la Adolescencia* (barne- og ungdomsloven) av 2006 (lov nr. 1098).

Før dette ble adopsjoner regulert av *Código del Menor* (lov om mindreåriges rettigheter) av 1989 (dekret nr. 2737).

Colombia signerte Haagkonvensjonen 1993 1. september 1993 og ratifiserte den i nasjonal lovgivning 13. juli 1998. Den trådte i kraft fra 1. november 1998. ICBF er sentralmyndighet.⁴¹

Colombia ratifiserte FNs barnekonvensjon 28. januar 1991.⁴²

12.5.2.1 Adopsjonsprosessen før 1989

Før 1975 beskrives adopsjonssystemet i Colombia som uregulert.⁴³ Adopsjoner kunne gjennomføres uten domstolenes involvering, ved en notar som registrerte barnet under nytt navn. Ingen av partene behøvde bistand fra en advokat. Det ble ikke ført tilsyn med formidlingen, og adopsjoner ble ikke registrert sentralt. Dokumentasjon om adopsjoner ble bare oppbevart på notarkontorene rundt i landet. Den nederlandske granskingsrapporten mener at systemet skapte en risiko for for-

⁴⁰ Den følgende fremstillingen er basert på informasjon utvalget har fått i møter med ansatte i ICBF under en reise til Colombia, skriftlig informasjon gitt fra Adopsjonsforum til norske myndigheter siden 1970-årene, norske adopsjonsmyndigheters rapporter fra reiser til Colombia, relevant sekundærlitteratur samt tilgjengelige lovklider. Utvalgets muligheter til å utrede det colombianske rettssystemet og dets rettsregler er begrensede, og det må tas forbehold om feil eller unøyaktigheter.

⁴¹ HCCH 2025, Perfil de país, Colombia: <https://assets.hcch.net/docs/a6d63493-6ac0-421c-b371-93d56deada6a.pdf>.

⁴² UNTC 2026, «11. Convention on the Rights of the Child»: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en#EndDec.

⁴³ Dette er basert på opplysninger i «Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie» (2021), s. 70–80, og på Ankestyrelsens rapport. (2022). *Colombia: Notat om adopsjonsformidlingen til Danmark før 1975 og i 1985-1986 (Armero)*, s. 6–9.

falskning av barnets papirer. Bare notaren vurderte barnets papirer og sikret barnets identitet.

Fra 1975 ble adopsjoner underlagt statlig kontroll.⁴⁴ Den nederlandske granskingsrapporten skriver at heretter kunne barn bare oppgis til adopsjon gjennom ICBF (som sikret dokumentasjon i form av foreldres ID-kort, registrering på registerkontor, avgjørelse fra domstol og opprinnelige foreldres samtykke/frigivelseserklæring), og bare domstolene hadde myndighet til å treffe avgjørelse om adopsjon.⁴⁵ Ifølge Adopsjonsopplysning (senere Adopsjonsforum)⁴⁶ foregikk imidlertid prosessen i 1975 ved de offentlig godkjente private institusjonene slik at adoptivsøkernes dokumenter ble presentert direkte til de private institusjonene, som i samråd med sin egen advokat, lege og sosialarbeider tildelte søkerne et barn. Etter at søkerne hadde samtykket, gikk saken til domstolen. Verken andre lands granskinger eller dokumenter utvalget har funnet, bringer på det rene om sakene til de private institusjonene også gikk via ICBF.

I 1981 ble regelverket skjerpet.⁴⁷ ICBF-søknader kunne tidligere gå direkte til regionskontorene, men skulle nå gå gjennom ICBF sentralt. Søknadene ble deretter sendt til ICBFs lokale kontorer for tildeling og gjennomføring av adopsjon i en lokal familiedomstol. Søknadene til de godkjente private institusjonene ble fremdeles sendt direkte til institusjonene. Regionale ICBF og domstolen kunne gi tillatelse til at barnet forlot landet før endelig rettsavgjørelse om adopsjon. De opprinnelige foreldrene kunne likevel påklage rettsavgjørelsen. For at klagen skulle bli tatt til følge, måtte de for eksempel kunne påvise at samtykket ikke var informert. De måtte også godtgjøre at de kunne forsørge barnet og hadde kapasitet til å ha omsorg for det.

12.5.2.2 Adopsjonsprosessen 1989–2006⁴⁸

Barneloven *Código del Menor*, Nr. 2737 av 27. november 1989, hjemlet vernetiltak for mindreårige i irregulære situasjoner. Lovens femte seksjon, artiklene 88–128, omhandler adopsjon. Adopsjon er her definert som et vernetiltak. Adop-

sjon skjedde ved dom i retten etter en administrativ prosess (artikkel 96). Colombianske søkere skulle foretrekkes over utenlandske (artikkel 107).

Etter denne loven hadde verken ICBF eller de private institusjonene anledning til å forlange direkte eller indirekte kompensasjon for tildeling fra adoptivsøkerne (artikkel 125). I den samme bestemmelsen slås det fast at foreldre ikke kan kompenseres for å overgi barn til adopsjon, og at de heller ikke skulle presses til å samtykke til slik overgivelse.

Ved bemyndigelsen til private institusjoner ble det forutsatt at disse ikke hadde økonomisk vinning for øye og var underlagt myndighetenes kontroll. ICBF kunne kreve fullt innsyn i institusjonenes regnskaper, arkiver og dokumenter (artikkel 127) og skulle ha en representant i styret til institusjonene (artikkel 120).

Frigivelseserklæring eller samtykke skulle følge søknaden om adopsjon til domstolen (artikkel 105). Barn under 18 år måtte være erklært forlatt, alternativt måtte foreldre eller *defensor de familia* (advokat ansvarlig for adopsjonsprosessen)⁴⁹ ha gitt fullmakt til adopsjon (artikkel 92). Et eventuelt samtykke til adopsjon fra dem som hadde foreldreansvaret, skulle gis personlig overfor *defensor de familia*, som skulle orientere om virkningene av adopsjon (artikkel 94). Etter en måned var samtykket ugenkallelig (artikkel 94, første ledd). Samtykke til adopsjon for ufødte barn ville ikke vært gyldige (artikkel 95).

Når en bemyndiget, privat institusjon hadde innhentet samtykke fra foreldre, ble domstolen forelagt samtykket, legeattest, institusjonens lisens samt erklæring om at den påtok seg godkjenning og tildeling. I møte med en dommer ved en barnedomstol fikk norske adopsjonsmyndigheter⁵⁰ opplyst at i saker der barn oppgis av sine opprinnelige mødre, som ved de private institusjonene, skulle ICBFs *defensor de familia* likevel påse at barnet var frigitt på rett grunnlag (artikkel 108).

ICBFs regionale kontorer hadde ansvar for den administrative frigivelsesprosessen i barnevernssakene. ICBF la frem en sosialrapport med en begrunnelse av hvorfor barnet ikke kunne leve sammen med foreldrene, og en vurdering av egnet omsorgstiltak samt fødselsattest.

På en reise til landet fikk norske adopsjonsmyndigheter⁵¹ opplyst at ICBF ville annonsere

⁴⁴ Lov nr. 5 av 1975.

⁴⁵ Ankestyrelsen (2022), s. 6–9; «Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie» (2021), s. 70–80.

⁴⁶ 21. mai 1975: «Søknad om formidlingsrett for adopsjon av barn fra Bangladesh og Colombia».

⁴⁷ Beskrivelsen er basert på «Rapport til Rådet for internasjonale adopsjoner fra reise til Latin-Amerika, 3.5-29.5.82.»

⁴⁸ Redegjørelsen om lovverket er hovedsakelig basert på informasjon fra SUAKs informasjons- og tilsynsreise i 2001.

⁴⁹ Se også punkt 12.5.2.3.

⁵⁰ SUAK. Informasjons- og tilsynsreise 2001.

⁵¹ SUAK. Informasjons- og tilsynsreise 2001.

etter opprinnelige foreldre eller andre omsorgspersoner i større aviser dersom de ikke var kjent. Dersom ingen meldte seg innen seks måneder, kunne det tas avgjørelse om frigivelse til adopsjon. Denne ble presentert for domstolen og ville etter gitte tidsfrister bli kunngjort dersom den forvaltningsrettslige saksbehandlingen ble vurdert å oppfylle lovens krav. Deretter kunne ICBF starte arbeidet med å finne nye foreldre til barnet.

I rapporten fra norske adopsjonsmyndigheters tilsynsreise fra 2001 står det at domstolen utstedte «forlatterklæring». I lovteksten (artikkel 41) står det imidlertid at *defensor de familia* fattet avgjørelsen. Frigivelse skjedde før barnet ble tildelt adoptivforeldre.

Når det gjelder tildelingen av barn, kom det nye retningslinjer 5. juli 1994 (*Resolución* nr. 1267 av 1994).⁵² Disse førte til at godkjenningen av søknader ble sentralisert, og gjorde at man fikk en samlet oversikt over frigitte barn, men tildelingen av barn skulle fortsatt skje på regionnivå. Bakgrunnen for endringene skal ha vært et ønske om å rasjonalisere saksbehandlingen samt å hindre muligheten for korrupsjon nedover i systemet.⁵³ Ved de private institusjonene var det fremdeles én og samme komité som behandlet søknadene og tildelte barn.

Adopsjonsforum avgjorde⁵⁴ om norske søknader skulle sendes til ICBF eller til en privat institusjon.

I henhold til den colombianske barneloven art. 105 og 106 krevde retten følgende dokumenter for å godkjenne adopsjonen:

- samtykke til adopsjonen, hvis nødvendig
- fødselsattester
- frigivelseserklæring eller godkjenning av adopsjon
- positiv uttalelse fra *defensor de familia* basert på intervjuer med søkerne og en undersøkelse av dokumentene med autorisert anbefaling
- attest fra ICBF om skikkethet
- attest fra institusjonen om barnets tilpasning til søkerne
- ICBFs attest med driftstillatelse til institusjonen barnet bor i
- attest fra organisasjon eller myndighet om oppfølging inntil barnet får statsborgskap i motakerland
- personlig formulert søknad om adopsjon

- politiattest og vigselattest for adoptivforeldrene og forhåndssamtykke fra norske myndigheter

Alle dokumenter måtte være notarialbekreftede i henhold til colombianske krav. I et møte mellom norske adopsjonsmyndigheter og en familiedommer i 2001 ble det opplyst at dommerne ikke gikk dypt inn i søkernes egnethet.

Etter en dom i høyesterett (T-510 av juli 2003) ble kravene til samtykke skjerpet. Etter denne dommen må det gå minst 20 dager etter fødselen før samtykke kan gis, deretter må det gå ytterligere 30 dager før det er endelig gyldig. Samtykket skulle videre ikke være gyldig uten at storfamilien, inkludert far, var kjent med situasjonen. Spesielt utpekte familieforsvarere skulle ta imot samtykke.⁵⁵

12.5.2.3 Adopsjonsprosessen fra 2006 til i dag

I 2006 ble lovverket om adopsjon skjerpet ved innføringen av den colombianske barne- og ungdomsloven, som fortsatt er gjeldende. Fra 2006 ble det ikke lenger mulig for adoptivforeldre å donere til barnehjem de adopterte fra. Både representanter fra Adopsjonsforum og fra ICBF som utvalget møtte i Colombia, fremstilte endringene som kom med 2006-loven, som et vannskille. Utvalget har ikke kunnet bringe på det rene hva de største endringene besto i, men det er klart at forbudet mot vederlag strammes til i lovens artikkel 74 gjennom et absolutt forbud mot donasjoner fra enkeltpersoner eller utenlandske institusjoner til colombianske institusjoner som motytelse for å gi fra seg barn eller ungdom til adopsjon.

Defensorías de Familia er enheter underlagt ICBF med ansvar for å garantere og gjenopprette rettighetene til barn og ungdom. Ved kontorene til Defensorías de Familia skal det være tverrfaglige team bestående av minst en psykolog, en sosionom, en ernæringsfysiolog og en advokat. For å bli en *defensor de familia*⁵⁶ må man være advokat med gyldig lisens og ha plettfri vandel og dokumentert, relevant etterutdanning.

Dersom et barn eller en ungdom står i en situasjon der rettighetene deres er truet eller krenket, skal myndighetene varsles. *Defensor de*

⁵² På engelsk: «Orientation Guidelines for the Adoption of Colombian Minors.»

⁵³ SAK. Arbeidsreise 1994.

⁵⁴ Dette var i hvert fall tilfelle i 1998 og 2001.

⁵⁵ Rapport fra Bufdirs tilsynsreise i 2004.

⁵⁶ Direkte oversatt blir dette familieforsvarer. Dette er betegnelsen norske myndigheter bruker, for eksempel i rapporter fra informasjon- og tilsynsreiser. Tidligere var tilsvarende funksjoner lagt til *defensor de menores* (mindreåriges forsvarer). Ifølge jurister i ICBF som utvalget snakket med, har funksjonene til en familieforsvarer vært omtrent de samme gjennom lang tid, selv om navnet har endret seg.

familia avgjør da om det skal startes en PARD-prosess. PARD står for *Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos* og er en administrativ prosess for å gjenopprette rettighetene til barn og ungdommer dersom disse har blitt krenket eller er truet.

I PARD-prosessen har *defensor de familia* inntil 6 måneder på å avgjøre om barnet skal reintegreres i familien sin. Perioden kan forlenges to ganger, slik at fristen kan bli opptil 18 måneder totalt. Dersom det ikke er mulig å reintegrere barnet i familien, blir barnet frigitt til adopsjon. Bruken av fosterhjem anses bare som en midlertidig løsning.

Det er *defensor de familia* som gjennomfører og signerer vedtak om *adoptabilidad*, altså at barnet er kvalifisert for adopsjon i samsvar med lovverket (artikkel 82 i lov 1098/2006). Ved vedtak om *adoptabilidad* brytes alle juridiske bånd til barnets opprinnelige foreldre.

Barnets frigivelse til adopsjon er med andre ord primært en administrativ prosess. Denne administrative avgjørelsen kan bringes inn for retten, for eksempel av opprinnelige foreldre som motsetter seg frigivelsen. For at de opprinnelige foreldrene skal ha en reell mulighet til å få prøvd frigivelsen rettslig, må de være gjort kjent med familieforsvarerens avgjørelse om frigivelse til adopsjon. Bufdir har fått opplyst fra ICBF og fra en dommer ved en familiedomstol i Bogotá at de opprinnelige foreldrene varsles om datoen for høringen om fratakelse av foreldreansvar og frigivelse til adopsjon gjennom offentlige oppslag på det lokale sonesenteret⁵⁷ – men bare i én dag. Det sendes ikke brev, og det gjøres ingen telefonhenvendelser. Det samme gjelder varselet om selve beslutningen om frigivelse til adopsjon og de opprinnelige foreldrenes klagemuligheter. Bufdir fikk opplyst at dette er i tråd med reglene om forkynning i sivile saker.⁵⁸

Ulike aktører i Colombia opplyste til Bufdir under deres tilsynsreise i 2025 at gratis retts hjelp til foreldre med barn i PARD-prosess i prinsippet er tilgjengelig gjennom ombudsmannen. Det er imidlertid usikkert hvor kjent tilbudet er, hva omfanget av bistanden man eventuelt kan få, er,

og hvordan tilgjengeligheten er i ulike deler av landet.⁵⁹

Når det gjelder forlatte barn, blir det videre et spørsmål om hvilke tiltak ICBF gjør for komme i kontakt med foreldrene. I tillegg til avisannonser opplyser informanter fra et ICBF-regionskontor at det i dag gis informasjon i radioprogrammer. Og dersom ICBF vet i hvilket område familien bor, vil man forsøke å oppsøke familien. Det psykososiale teamet er ute i felten og leter etter familien ved å snakke med naboer og andre i lokalsamfunnet. Dersom dette ikke lykkes, kan man henge opp plakater på stolper, og man kan bruke etterlysningsbrev over politi- og militærradio. Også andre strategier som å snakke med erkebiskopen i området kan bli brukt. Utvalget er ikke kjent med om alle disse tiltakene for å finne familien til forlatte barn gjennomføres i alle regioner, og hvor lenge dette har vært praktisert.

Etter frigivelse leter ICBF regionalt etter colombianske familier som kan adoptere. Dersom det ikke lykkes, undersøkes det med ICBF sentralt. Neste steg er å finne utenlandske adoptivforeldre. Sentralmyndigheten vil sende forslag på to til tre familier til regionskontoret, som avgjør hvilken familie som skal få tilbud om å adoptere barnet. Ved utenlandsadopsjon vil colombianere som bor utenlands, prioriteres fremfor utenlandske familier.

En dom i 2011 ble forstått slik at den påla ICBF å søke etter slektninger av barn i PARD-prosessen helt opp til sjette slektsledd.⁶⁰ Kravet medførte en markant nedgang i antall barn som ble erklært adopterbare.⁶¹ Dette førte i 2015 til en endring,⁶² og kravet ble deretter ble å søke etter «plassering i et familiemiljø».⁶³

Fra 2013 må utenlandske søkere være åpne for å adoptere barn med særlige omsorgsbehov, barn eldre enn 6 år og 11 måneder eller søskengrupper på flere enn to der den eldste er minst 6 år.⁶⁴

⁵⁹ Bufdir, 30. desember 2025, «Vedtak om formidlingstillatelse for Colombia 2026 – 2028».

⁶⁰ T-844 av 2011.

⁶¹ Ortiz & Estrada. (2018). El defensor de familia en el proceso de adopción en Colombia. *Revista CES Derecho*, 9(2), 267–286.

⁶² Der artikkel 56 i lov 1098 av 2006 ble endret av artikkel 217 i lov 1753 av 2015. Siden ble artikkel 56 igjen endret av lov 1878 av 9. januar 2018. Her gis det tidsfrister for prosessen med å søke etter pårørende og frister for å svare på *defensor de familias* forespørsler om informasjon.

⁶³ På spansk: ubicación en medio familiar.

⁶⁴ Art. 1 paragraf 3 i Resolución 4274 av 2013.

⁵⁷ Et sonesenter (*centro zonal*) er en lokal ICBF-enhet der innbyggerne kan motta ICBF-tjenester. Sonesentrene ligger under regionene. Hver region kan ha mellom 1 og 18 sonesentre. ICBF (u.d). *Puntos de Atención ICBF*: <https://www.icbf.gov.co/puntos-de-atencion-icbf-1>

⁵⁸ Bufdir, 30. desember 2025, «Vedtak om formidlingstillatelse for Colombia 2026 – 2028».

12.6 Oversikt over utvalgets landundersøkelser

Granskingsutvalgets undersøkelser av adopsjonsformidlingen fra Colombia har fulgt malen for landundersøkelser, som skissert i punkt 3.3.6.3. Generell landinformasjon fra ulike kilder er innhentet. Andre mottakerlands granskinger og informasjon fra International Social Service er gjennomgått, og litteratursøk og mediesøk opp mot adopsjoner fra landet er gjennomført. Formidlingstillatelser og søknader om formidling fra landet er gjennomgått samt dokumentasjon i tilknytning til disse. Det er gjort arkivsøk hos Bufdir, Barne- og familiedepartementet, Riksarkivet og Utenriksdepartementet. Utvalget har også fått tilgang til Adopsjonsforums fysiske arkiver og digitale fellesområder.

En særskilt utfordring med undersøkelsene er at det er stor variasjon i hvor mye skriftlig materiale som gjenfinnes i arkivene. Spesielt fra de to første tiårene med formidling (1970–1990) fant utvalget langt mindre skriftlig materiale enn for senere perioder.

Utvalget har i sine undersøkelser gjennomført flere møter og intervjuer som har omhandlet adopsjoner fra Colombia. Adopsjonsforum har redegjort for landsamarbeidet på et utvalgsmøte, og organisasjonene Adopsjon i endring, UTAD og Rettighetsgruppen for adopterte fra Colombia har også fått presentere sine innspill på et utvalgsmøte. I tillegg er det gjennomført flere møter med Adopsjon i endring, UTAD, og Rettighetsgruppen for adopterte fra Colombia der Colombia har vært et tema. Det er også gjennomført flere møter med den svenske granskingskommisjonen, blant annet for å utveksle erfaringer og informasjon om adopsjoner fra Colombia. Det er gjort intervjuer med adopterte fra Colombia til Norge (fire)⁶⁵ og adoptivforeldre som har adoptert fra Colombia (to),⁶⁶ samt med tidligere ansatte i Adopsjonsforum som har jobbet med landet (to). Når det gjelder sistnevnte gruppe, er det en utfordring at flere av de tidligere ansatte i Adopsjonsforum som har jobbet med Colombia, ikke lenger lever eller av ulike

grunner ikke har vært tilgjengelige for samtale med utvalget.

Utvalget har mottatt en rekke skriftlige henvendelser og informasjon fra organisasjoner (Rettighetsgruppen for adopterte fra Colombia, Adopsjon i endring, UTAD, Positiv Adopsjon og Adopsjon Norge) og åtte enkeltpersoner (adopterte, adoptivforeldre og tidligere ansatte i Adopsjonsforum) som har ønsket å bidra til granskingen av adopsjoner fra Colombia. Alle henvendelser har blitt systematisert, og flere har ført til intervjuer og/eller møter. I tillegg har utvalget bedt ulike organisasjoner om innspill til relevante intervjuobjekter i Norge og i Colombia.

Fra 7. til 13. oktober 2024 var en delegasjon⁶⁷ fra utvalget og sekretariatet i Colombia for å gjennomføre møter med følgende aktører:

- organisasjonene Plan Angel, ASFADDES og Armando Armero
- den norske ambassaden i Bogotá
- colombianske adopsjonsmyndigheter:
 - ICBF Bogotá: leder for adopsjonskomité samt sosialarbeider, psykolog, koordinator og *defensor de familia* fra adopsjonskomité
 - ICBF Santander: leder for adopsjonskomité
 - ICBFs sentrale adopsjonsavdeling: nestleder for adopsjonsavdelingen og tre psykologer
- Adopsjonsforums ansatte i Bogotá: juridisk representant, jurist, regnskapsfører og rådgiver
- tre tidligere ansatte eller tidligere oppdragstakere for Adopsjonsforum i Colombia⁶⁸
- en av de private institusjonene og et barnehjem (besøk og møte med ledelsen)
- tre tidligere ansatte fra en av de private institusjonene, inkludert en tidligere bestyrer for et av mødreheimene
- sju opprinnelige foreldre hvis barn var blitt adoptert til
- en forskergruppe innenfor rettsvitenskap og en gruppe på seks adopterte fra Colombia til mange ulike land

Det er gjennomgått 82 enkeltsaker i perioden 1976–2020. 53 av sakene er fra perioden før Colombia ratifiserte Haagkonvensjonen i 1998, og 29 er fra perioden etter.⁶⁹ Enkeltsaker fra tiden før

⁶⁵ Disse kommer i tillegg til adopterte fra Colombia som har møtt utvalget og sekretariatet gjennom ulike organisasjoner de er aktive i, så det totale antallet adopterte fra Colombia som utvalget har snakket med, er langt høyere.

⁶⁶ Også her er det totale antallet adoptivforeldre med barn fra Colombia som utvalget har snakket med, høyere. Utvalget har også snakket med slike adoptivforeldre i forbindelse med møter med formidlingsorganisasjoner og deres ansatte og andre organisasjoner.

⁶⁷ Fra utvalget: Camilla Bernt og Ketil Eide. Fra sekretariatet: Jostein Løvoll og Vilde Fastvold Thorbjørnsen.

⁶⁸ Flere av Adopsjonsforums tidligere og nåværende ansatte hadde også erfaring fra arbeid for ICBF.

⁶⁹ Sakene fordeler seg slik: 5 saker fra 1970-årene, 28 saker fra 1980-årene, 20 saker fra 1990-årene, 19 saker fra 2000-årene og 10 saker fra 2010 til 2020.

1988 ligger arkivert hos ulike statsforvaltere og er derfor ressurskrevende å innhente. I tillegg har utvalget sett gjennom materialet i Barnearkivet hos Bufdir for 31 saker fra perioden 1982–1985. Utvalget av enkeltsaker har vært strategisk og fleksibelt (se punkt 3.6.5). Enkeltsaksgjennomgangen og vurderinger knyttet til denne omtales nærmere i punkt 12.9.4.

Adopsjonsformidling fra Colombia beskrives i granskingsrapporter fra Nederland, Danmark, Sveits, Frankrike og Sverige. Rapporten fra Nederland undersøker forhold i perioden 1973–2018. Den sveitsiske rapporten ser på forhold mellom 1970-årene og 1990-årene. Rapporten fra den danske Ankestyrelsen undersøker perioden før 1975 og årene 1985–1986. Rapporten fra den svenske granskingskommisjonen vurderer forhold fra 1972 til i dag.

Funn og forhold fra disse rapportene som er av betydning for adopsjoner fra Colombia til Norge, vil bli behandlet i den følgende beskrivelsen og der disse er relevant.

12.7 Adopsjonsformidlingen fra Colombia til Norge

I det følgende vil det bli gitt en kronologisk redegjørelse om utviklingen i formidlingen fra Colombia fra 1970-årene og frem til 2006, med særlig vekt på forhold knyttet til de private institusjonene. Også norske adopsjonsmyndigheters kontroll- og tilsynsvirksomhet vil bli beskrevet, inkludert tillatelser og landbesøk. Utvalgets vurderinger av funnene kommer fortløpende og er markert med egne underoverskrifter.

12.7.1 Begynnelsen på den organiserte adopsjonsformidlingen, 1970–1980

Rundt 1971 viser flere dokumenter i ulike myndighetsarkiver at det var en økende interesse fra norske par for å adoptere barn fra Colombia. Generalkonsulatet i Bogotá rapporterte om «mange forespørsler»,⁷⁰ og under en konferanse i september 1971 meldte Sosialdepartementet om en generell økende interesse, og de nevnte at Colombia var et land Adopsjonsopplysning (som var navnet til Adopsjonsforum til 1975) nå jobbet opp mot. De hadde blant annet en prøvesak på gang der, som, hvis den var vellykket, trolig ville føre til flere adopsjoner fra landet.⁷¹ Sosialdepartementet

uttrykte tvil om hvordan de skulle forholde seg til sakene fremover, og om forsvarligheten. De hadde henvendt seg til utenriksstjenesten og til Norges Røde Kors for bistand.

Norges Røde Kors gjorde det raskt klart at de ikke ønsket å påta seg noen form for adopsjonsformidling. De mente at barn burde hjelpes der de er, men kunne gjennom sin kontakt med International Social Service bistå med vurderinger av forsvarligheten av forholdene. International Social Service uttalte i juli 1972 at ICBF ikke hadde noen konkrete barn tilgjengelig for utenlandsadopsjon, og organisasjonen mente generelt at det juridiske rammeverket i landet ikke var godt nok.⁷²

Generalkonsulatet i Bogotá ba en colombiansk advokat (ansatt i et forsikringsselskap der den norske generalkonsulen var sjef) om å sette opp noen generelle retningslinjer for hvordan adoptivsøkerne skulle gå frem, og informerte om at advokaten var villig til å yte formell bistand i adopsjonssaker. Generalkonsulatet sa seg også villig til å finne personer som kunne bringe barna til Norge.⁷³

I et brev fra desember 1971 til generalkonsulatet i Bogotá skriver advokaten at han tok et honorar på 5000 pesos (ca. 245 USD) per sak, ikke inkludert «protokollisering av dommen, utferdigelse av dokument som gir adoptivforeldrene retten til barnet, pass og flybillett». Videre mente han at to av de fremste institusjonene med rett til å adoptere barn var La Casa de la Madre y el Niño, en privat institusjon, og Beneficiencia de Cundinamarca, som lå under ICBF.⁷⁴

I 1975 søkte Adopsjonsopplysning om formidlingsrett for adopsjon av barn fra blant annet Colombia.⁷⁵ De nevnte stor pågang fra par som ønsket å adoptere, som den primære årsaken til søknaden. De mente en formidlingstillatelse ville

⁷¹ 29.–30. september 1971, «Innlegg på konferanse på Sätra Bruk: Adopsjon av utenlandske barn».

⁷² «From what we know of the adoption situation in Colombia, we do not think we can enter into this case on the legal grounds. Any adoption would be by proxy, and this is inconsistent with the principles laid down at Leysin. Therefore, because the Instituto [ICBF] is not seeking a home for a particular child, and as there is inadequate legal protection in any case, in such an arrangement, we do not think we can go further in the matter.» Brev fra ISS Genève til Norges Røde Kors, datert 12. juli 1972, videresendt til Sosialdepartementet 3. august 1972.

⁷³ Brev fra Bogotá-konsulatet til ambassaden i Caracas, 4. november 1971.

⁷⁴ Brev til det Kgl. Generalkonsulat i Bogotá, 28. desember 1971.

⁷⁵ Brev 21. mai 1975, «Søknad om formidlingsrett for adopsjon av barn fra Bangladesh og Colombia», fra Adopsjonsopplysning til Sosialdepartementet.

⁷⁰ Brev fra Bogotá-konsulatet til ambassaden i Caracas, 4. november 1971.

gjøre prosessen enklere for søkerne og styrke utenlandskontaktens posisjon i opprinnelseslandene. De beskrev prosedyren for adopsjoner fra Colombia. Her nevnes det at Adopsjonsopplysnings utenlandskontakt ville henvende seg enten til ICBF eller til et av de private barnehjemmene.⁷⁶ For adopsjoner gjennom ICBF skulle saken ta ca. fire måneder, men Adopsjonsopplysning skrev at myndighetene i Colombia «tillater og ønsker» tidligere utreise. For adopsjoner gjennom de private institusjonene ble barnet på barnehjemmet inntil adopsjonssaken var gjennomført.⁷⁷ I Norge skulle familiene følges opp av landkontakten når det gjaldt både det praktiske og det medisinske. Familiene ble bedt om å avlevere en rapport til Adopsjonsopplysning om barnets helse, tilpasning, utgifter ved adopsjonen, med mer.

Søknaden fra Adopsjonsopplysning ble stilt i bero da adopsjonsformidling var under utredning i Sosialdepartementet.⁷⁸

I en oversikt fra Adopsjonsforum datert mai 1976 oppga de nå å ha kontaktpersoner i Cali, Cúcuta, Manizales og Bogotá. I sistnevnte by oppga de at de benyttet ICBFs advokater til å føre adopsjonssakene i tillegg til rådgivning fra advokaten generalkonsulatet anbefalte i 1971.

I desember 1977 søkte Adopsjonsforum på nytt om tillatelse til å drive adopsjonsformidling,⁷⁹ og 19. mai 1978 ga Sosialdepartementet Adopsjonsforum en tillatelse uten tidsavgrensning til å formidle adopsjoner fra blant annet Colombia, under forutsetning av at utenlandskontaktene ble godkjent av Rådet for internasjonale adopsjoner.⁸⁰

Som beskrives nærmere i punkt 25.3.3.2 ble rådets godkjenninger av utenlandskontaktene gitt med begrenset varighet, og de måtte fornyes med jevne mellomrom. I praksis ble dermed vurderingene av forsvarligheten av landsamarbeidet etter den første formidlingstillatelsen fra departementet foretatt av organet som godkjente uten-

landskontaktene og samarbeidspartnerne. Først var dette Rådet for internasjonale adopsjoner, senere overtok Statens adopsjonskontor fra januar 1987.

I Adopsjonsforums søknad om godkjenning av kontakter i Colombia datert 26. april 1979 skrev de at alle adopsjoner gikk gjennom ICBF. Når det gjaldt prosedyren, skrev de at ICBF behandlet søknaden i en adopsjonskomité, som også sørget for utvelgelsen av barnet, og at adoptivsøkerne om regel måtte være til stede i retten for rettsavgjørelsen om adopsjon. Videre skrev de at adopsjonen måtte være endelig avsluttet før barnet forlot landet.

Når det gjaldt adopsjoner fra Bogotá, oppga Adopsjonsforum at de samarbeidet med den samme colombianske advokaten som tidligere. Adopsjonsforum skrev videre at inntil 1975 ble barn i Bogotá frigitt enten fra barnehjem underlagt ICBF eller fra private barnehjem, men at det fra 1975 bare ble mulig å adoptere barn gjennom de private institusjonene. Årsaken til dette nevnes ikke. Barna fra private barnehjem i Bogotá kom «i all overveiende grad fra det private barnehjemmet 'Casa de la Madre y el Niño'». Imidlertid skrev Adopsjonsforum at forholdene ved disse institusjonene skulle ha blitt «så usikre og til dels så suspekte» at Adopsjonsforum valgte å avslutte virksomheten i byen. I 1978 mente den lokale advokaten at forholdene ved Casa de la Madre y el Niño igjen var forsvarlige. Adopsjonsforum lot vurderingen av hvilke barnehjem i byen de burde samarbeide med, være opp til ham: «Adopsjonsforum ønsker å ha kontakt med de barnehjem i Bogotá som [advokaten] til enhver tid finner det betryggende å arbeide med.»⁸¹

I Adopsjonsforums søknad fra 1979 om godkjenning av kontakter beskriver de ellers formidling fra Cali, Popayán og Manizales siden 1974, fra Cúcuta og Norte de Santander siden 1975 og fra Pereira siden 1976.

I 1979 foretok Rådet for internasjonale adopsjoner en reise til blant annet Colombia.⁸² Adopsjonsforums landkontakt var med på hele reisen. De møtte generaldirektøren for ICBF og underdirektøren som ledet adopsjonsavdelingen. Disse «medga villig at de for tiden var avhengige av de mange private barnehjemmene [...] men hadde liten kontroll over deres virksomhet».⁸³ ICBF ga uttrykk for et ønske om at alle adopsjoner skulle

⁷⁶ Adopsjonsopplysning kaller dem kommunale barnehjem.

⁷⁷ I praksis ser vi at dette ikke alltid var tilfelle, for eksempel vedrørende seks adopsjoner gjennomført i 1981 og 1982 fra det private barnehjemmet CRAN. Dette går frem av et brev fra CRAN til norske adopsjonsmyndigheter datert 30. januar 1984.

⁷⁸ Brev datert 16. september 1975 fra 1. sosialkontor til Adopsjonsopplysning.

⁷⁹ Denne har utvalget ikke funnet, men den skal være datert 29. desember 1977.

⁸⁰ «Tillatelsen til adopsjonsformidling begrenses til å gjelde følgende land: Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Bangladesh, India, Indonesia og Sri Lanka og under forutsetning av at nåværende utenlandskontakter blir godkjent av Rådet for internasjonale adopsjoner innen ett år. Enhver ny utenlandskontakt skal godkjennes av rådet før det formidles barn for adopsjon.»

⁸¹ AF. Søknad om godkjenning av kontakter i Colombia, 26. april 1979.

⁸² RIA, «Reise til Latin-Amerika 14.9. – 8.10. 1979».

⁸³ RIA, «Reise til Latin-Amerika 14.9. – 8.10. 1979», s. 8.

gå gjennom ICBF og være gratis, men at de per nå manglet ressurser. Reiserapporten beskriver at ved adopsjon til utlandet reiste barna ut med pass, utreisetilattelse og foreldreoppnevning, mens endelig dom inkludert utstedelse av adopsjonsdokumenter ble ettersendt.

Norske adopsjonsmyndigheter besøkte også Los Pisingos, FANA og Casa de la Madre y el Niño⁸⁴ og CRAN. I reiserapporten står det at norske adoptivsøkere hadde kunnet adoptere direkte fra Los Pisingos uten å gå gjennom Adopsjonsforum, samt at mange barn hadde blitt adoptert fra FANA til Norge. Når det gjelder Casa de la Madre y el Niño, nevner reiserapporten kort de uklare økonomiske forholdene som gjorde at Adopsjonsforum brøt kontakten, men at ting ble ryddigere etter at datteren til den forrige lederen tok over. CRAN beskrives som ny institusjon, etablert for ett år siden av en datter av en tidligere colombiansk president. Datteren var opprinnelig en av FANAs grunnleggere. Både FANA og Los Pisingos ønsket selv å utføre matchingen.

Norske adopsjonsmyndigheter reiste også til Cali, hvor det private barnehjemmet Chiquitines ligger. Her vakte det oppstandelse blant Chiquitines advokater at ICBF, i møte med norske adopsjonsmyndigheter, hadde uttrykt ønske om at alle adopsjonssøknader skulle sendes til ICBF, som deretter ville distribuere dem blant advokatene. Norske adopsjonsmyndigheter foreslo for Adopsjonsforum at de som før skulle sende søknadene sine direkte til advokaten de samarbeidet med, men også underrette ICBF om disse sakene.

Under denne reisen fremstår prosedyrene for adopsjoner som markant forskjellige fra prosedyrene slik de beskrives i Adopsjonsforums søknad om godkjenning av kontaktnett fra 26. april 1979: Barna reiste ikke ut med endelig rettsavgjørelse om adopsjon, ikke alle adopsjoner gikk gjennom ICBF, og matchingen ble også foretatt direkte av enkelte av de private institusjonene.

5. mai 1980 søkte Adopsjonsforum igjen om godkjenning av representanter og institusjoner i landet. De søkte om godkjenning for CRAN, Los Pisingos og ICBF i Medellín. I søknaden oppga de at kostnadene ved adopsjoner fra CRAN lå på 1350 USD og inkluderte «advokat, legaliseringer, pass, etc.». CRAN benyttet en advokat «assosiert med» ICBF. Kostnadene ved adopsjoner fra Los Pisingos lå på «omtrent det samme» som hos CRAN. Adopsjonsforum opplyste også at barnehjemmet selv valgte ut aktuelle søkere. Her benyttet de bar-

nehjemmets egen advokat. Adopsjoner gjennom ICBF Medellín var gratis, og man betalte bare et advokathonorar på 400 USD.

I samme søknad uttrykte Adopsjonsforum interesse for en godkjenning for FANA og Casa de la Madre y el Niño. Om FANA skriver de at institusjonen ble stiftet i 1972. Den samarbeidet med land som Sverige, Nederland og USA. Advokatutgifter lå på 800 USD. I tillegg kom en «fast donasjon» på 1800–2000 USD. De opplyste imidlertid at noen av Adopsjonsforums medlemmer hadde blitt bedt om en donasjon på opptil 5000 USD. Adopsjonsforum beskrev kostnadene ved institusjonen som «svært høye».

Casa de la Madre y el Niño ble beskrevet som den eldste institusjonen med formidlingsrett i Colombia. Den skulle ha høy standard og formidlet ca. 400 adopsjoner årlig til forskjellige land. Den hadde et nett med fostermødre tilknyttet institusjonen. Adopsjonsforum kjente ikke nøyaktig kravet til donasjoner, men «regner med at det muligens vil ligge på samme linje som 'FANA'». Adopsjonsforum opplyste at institusjonen, under en adopsjonskongress i regi av ICBF i 1979, fikk «skarpe reaksjoner fra flere hold» fordi de nektet å la barnets fødselsattest inngå i saksdokumentene ved en eventuell adopsjon, da de forpliktet seg til å holde mors identitet ukjent for adoptivforeldrene. De hadde også egen fødeavdeling. Diskusjonen under kongressen handlet om hvorvidt mødre følte seg presset til å gi fra seg barna. Ifølge Adopsjonsforum uttrykte ICBF at de ikke hadde god nok kontroll med institusjonen, som var eldre enn ICBF.

I søknaden fra 1980 pekte Adopsjonsforum på at det hadde forekommet, og fremdeles forekom, mange «private» [her menes trolig uavhengige⁸⁵] adopsjoner fra disse to institusjonene, også blant Adopsjonsforums medlemmer. Det kan virke som om Adopsjonsforum antydte at det til tross for innsigelsene de var åpne om (høye donasjoner og potensielt press på mødre), ville vært bedre om Adopsjonsforum tok over formidlingen til Norge fra institusjonene enn at den foregikk i uregulerte former. Det er uklart for granskingsutvalget hvordan et eventuelt press på mødre vil kunne blitt forminsket ved formidling gjennom Adopsjonsforum.

Norske adopsjonsmyndigheter (Rådet for internasjonale adopsjoner) skriver i et notat datert 6. juni 1980 at de med henvisning til reiserapporten fra 1979 foreslår å godkjenne CRAN, Los Pisingos og ICBF Medellín som kontaktnett samt

⁸⁴ I rapporten kalles det «casa materna», men beskrivelsen tyder på at det er Casa de la Madre y el Niño de viser til.

⁸⁵ Se kapittel 28.

å gi en begrenset godkjenning for FANA og Casa de la Madre y el Niño for inntil fem prøvesaker fra hver.⁸⁶

12.7.1.1 Opplysninger om en adopsjonsskandale i Bogotá

Den 31. juli 1981 har norske adopsjonsmyndigheter (Rådet for internasjonale adopsjoner) registrert en henvendelse som trolig har blitt videre sendt til dem fra en av de norske formidlingsorganisasjonene. Dette var opprinnelig en henvendelse fra svenske Adoptionscentrum og handlet om det som ble beskrevet som en adopsjonsskandale i Colombia. Saken gjaldt en tidligere ICBF-ansatt advokat som også hadde jobbet for to av de autoriserte barnehjemmene i Colombia (som etter hvert skal ha sluttet å bruke ham, da han behandlet sakene sine på en mangelfull måte). Mannen skulle gjennom sitt tidligere arbeid ha fått tilgang til navn og adresselister til adopsjonssøkere fra blant annet Sverige og tatt direkte kontakt for å formidle barn privat til disse. Adoptionscentrum skrev at Sveriges ambassade i Colombia rapporterte at virksomheten skal ha pågått i fire år, og advokaten som var pågrepet, skal ha erkjent formidling av 300–500 barn til USA, Sverige, Frankrike og Spania for en betaling på mellom 7500 og 15 000 USD per barn. Han skal ha samarbeidet med et par klinikker i en fattig, sørlig del av Bogotá, der mødre skal ha blitt fortalt at barna deres var dødfødte. Gjennom samarbeidspartnere ved et notariat i Bogotá og i domstolsvesenet skal advokaten ha ordnet med falske fødselsbevis og annen nødvendig dokumentasjon. Også en av advokatens sekretærer var pågrepet for medvirkning. Advokaten var i tillegg tiltalt for ett forsøk på kidnapping.

Advokaten skulle ifølge Adoptionscentrum ha jobbet for ICBF i et par år i midten av 1970-årene. ICBF fikk i 1979 kjennskap til noen tilfeller av barnehandel som advokaten formidlet, og de skal ha kontaktet sikkerhetspolitiet og bedt dem undersøke virksomheten hans. Ifølge Sveriges ambassade mente ICBF at det var sterke mistanker om at minst fem advokater til hadde drevet med lignende virksomhet. Adoptionscentrum skrev at de selv hadde snakket med ICBFs direktør som bekreftet det inntrufne og sa at advokaten innrømmet forholdene. Adoptionscentrum mente at komplekset var avgrenset til uavhengige adopsjoner (adopsjoner utenom formidlingsorganisasjoner).

Den sveitsiske granskingsrapporten fra 2023 beskriver også denne saken.⁸⁷ Her har historikerne funnet en rapport i sveitsiske føderale justisarkiver fra september 1981. Rapporten var basert på nyhetsartikler som beskrev modus i saken, men påpekte at artiklene kunne inneholde motstridende informasjon. Ifølge rapporten skal barn ha blitt tatt fra mødre ved to klinikker i fattige, sørlige bydeler. En kvinne som utga seg for å være en annen, registrerte barnet i offentlige registre. De samme notarene og den samme advokaten gikk igjen i alle registreringene. Advokaten hadde agenter i USA, Frankrike, Spania og Sverige som fant adoptivsøkere, hvorpå den falske moren, nå registrert som barnets biologiske mor, signerte frigivelseserklæringen. Notaren sertifiserte dokumentet. I tillegg skulle tre av fem barnedomstoler i Bogotá ha vært involvert. Justismyndighetene i Sveits ba den sveitsiske ambassadøren melde ifra om det i løpet av etterforskningen skulle vise seg at noen av disse barna hadde kommet til Sveits.⁸⁸

Andre og senere nyhetssaker knytter advokaten til de private barnehjemmene Casa de la Madre y el Niño og FANA,⁸⁹ men det er uklart om forbindelsen viser til oppdrag han hadde ved barnehjemmene før forholdene han ble anholdt for, begynte.

I 1980-årene ble saken omtalt også i norske medier, og norske adopsjonsmyndigheter (Rådet for internasjonale adopsjoner) kom med en uttalelse. De sa at advokaten var ukjent for dem, og at det var «nesten utelukket» at barn som var adoptert fra Colombia til Norge, «er stjålet fra mødrene og solgt på 'svartebørs'».⁹⁰ De viste til at alle kontakter involvert i adopsjoner fra Colombia måtte være godkjent av norske myndigheter (se punkt 25.3.3.2),⁹¹ og til norske adopsjonsmyndigheters årlige reiser til opprinnelsesland for å holde opp-

⁸⁷ Jf. Hinweise auf illegal Adoption von Kindern aus zehn Herkunftsländern in der Schweiz, 1970er-bis 1990er-Jahre (2023), s. 83.

⁸⁸ Ibid. Fra rapporten: «Hvis de pågående undersøkelsene avslører at slike barn også har blitt solgt inn i vårt land [...] ber vi deg informere oss om dette.»

⁸⁹ Vice, 16. oktober 2016: «Morir sin saber un origen: la realidad de miles de adoptados colombianos.»

⁹⁰ Arbeiderbladet, 24. juli 1981: «Stjålne barn på svartebørs.»

⁹¹ Godkjenningsprosessen besto som regel av en skriftlig redegjørelse om utenlandskontaktene fra Adopsjonsforum, i flere tilfeller med referanser og CV. I noen tilfeller møtte også norske adopsjonsmyndigheter utenlandskontaktene, enten da de kom til Norge, eller da norske adopsjonsmyndigheter var på kontrollreiser. Godkjenningen av de private institusjonene var likedan, med en skriftlig redegjørelse fra formidlingsorganisasjonene og besøk ved norske adopsjonsmyndigheters reiser.

⁸⁶ Utvalget har ikke funnet selve godkjenningen.

syn med virksomheten. Norske adopsjonsmyndigheter uttalte også at «adopsjon fra Colombia tillates kun gjennom foreningen 'Adopsjonsforum'». Norske adopsjonsmyndigheter nevnte ikke at uavhengige adopsjoner hadde vært akseptert frem til 1. januar 1981.⁹²

Denne uttalelsen står i kontrast til hva Adopsjonsforum selv hadde forklart til norske myndigheter om «suspekt» formidling fra Bogotá på slutten av 1970-årene, inkludert et ikke ubetydelig antall uavhengige adopsjoner.

I februar 1982 mottok norske adopsjonsmyndigheter (Rådet for internasjonale adopsjoner) en forespørsel fra Sosialdepartementet i Sverige som i kjølvannet av skandalen undersøkte behovet for å regulere utenlandsadopsjonene til landet ytterligere. Sverige hadde på dette tidspunktet langt flere uavhengige adopsjoner enn Norge. I sitt svar til Sverige ga norske adopsjonsmyndigheter en oversikt over det totale antallet utenlandsadopsjoner i perioden 1970–1981 og hvor mange som hadde foregått utenom en formidlingsorganisasjon. For hvert av årene i perioden 1976–1979 ligger andelen uavhengige utenlandsadopsjoner fra alle opprinnelsesland til Norge på henholdsvis ca. 14, 27, 25 og 8 prosent.⁹³ Denne perioden ligger delvis forut for Adopsjonsforums formidlingstillatelse, slik at alle adopsjoner fra Colombia per definisjon var uavhengige før 19. mai 1978. Det er ikke mulig ut fra tallmaterialet å finne ut hvor mange barn som har kommet til Norge utenom Adopsjonsforums/Adopsjonsopplysnings kontaktnett, og dette gir ikke grunnlag for å bekrefte eller avkrefte om noen adopsjoner til Norge kan være en del av det nevnte sakskomplekset.⁹⁴

Utvalget har i enkeltsaksgjennomgangen sett én sak fra 1970-årene der adopsjonen ble formidlet via Casa de la Madre y el Niño og der en av de tiltalte, og siden frikjente, notarene undertegnet enkelte av sakens dokumenter.

12.7.1.2 Vurdering av norske myndigheters respons

Utvalget vurderer det slik at den eneste måten norske adopsjonsmyndigheter kunne forsikret seg om at saken ikke omfattet barn adoptert til

Norge, ville være å opprette direkte kontakt med ICBF og/eller etterforskningen i Colombia og eventuelt også foreta en gjennomgang av alle enkeltsaker som gikk utenom en formidlingsorganisasjon fra 1975 til 1980. Da kunne de ha undersøkt om noen av navnene på de impliserte personene går igjen i uavhengige adopsjoner til Norge. Utvalget har vurdert den informasjonen vi har hatt tilgjengelig. Det går ikke frem av utvalgets arkivgjennomgang at norske myndigheter tok slike initiativ,⁹⁵ og utvalget legger til grunn at det ikke ble gjort. Slik utvalget ser det, burde norske myndigheter gjort dette. Det tillegges vekt at også Adopsjonsforum hadde gitt uttrykk for betenkeligheter ved formidlingen fra Bogotá i perioden.⁹⁶

12.7.2 Flere adopsjoner og økte donasjoner, 1980–1990

I mai 1982 reiste representanter fra norske adopsjonsmyndigheter igjen til Colombia.⁹⁷ Anledningen var at landet hadde fått nye retningslinjer for adopsjoner til utlandet (se punkt 12.5.2.1). Bare adopsjonssøknader sendt via godkjente organisasjoner skulle nå aksepteres. Søknader sendt gjennom privatpraktiserende advokater skulle ikke aksepteres. Det er nærliggende å tolke dette som en skjerping av rutinene som kom som følge av saken nevnt ovenfor.

Norske adopsjonsmyndigheter besøkte de private barnehjemmene Ayúdame og CRAN samt to barnehjem under ICBF. Norske adopsjonsmyndigheters inntrykk etter reisen var at tilbakeføring av barn til opprinnelige foreldre var et overordnet mål både hos private institusjoner og ICBF. Deretter ble innenlandsadopsjon vurdert og til sist uten-

⁹² Fra denne datoen skulle adoptivsøkernes forhåndssamtykke i hovedsak ha følgende påtegning: «Det er en forutsetning at adopsjonen formidles gjennom godkjent norsk adopsjonsforening.»

⁹³ 1976: totalt 390 adopsjoner, hvorav 54 er uavhengige; 1977: 412 adopsjoner, hvorav 113 er uavhengige; 1978: 356 adopsjoner, hvorav 90 er uavhengige; 1979: 262 adopsjoner, hvorav 21 er uavhengige.

⁹⁴ I en nyhetssak i El Tiempo, 27. november 1986, står det at advokaten, hans sekretær og hans to sønner var implisert i saken, i tillegg til tre notarer og en domstolssekretær (*secretario del juzgado segundo civil de menores*). Ifølge avisoppslaget ble de fire første tiltalt for forfalskning av offentlige dokumenter, mens notarene og domstolssekretæren ble frifunnet. Saken ble imidlertid brakt inn for høyesterett, der det ble konkludert med at de fire første bare skulle vært tiltalt for forfalskning og ikke for forfalskning av offentlige dokumenter. Dette førte til at hele saken ble annullert grunnet feilbedømmelse av bevismaterialet. Saken ble henlagt for de fire første siden strafferammen maksimalt var på to år og saken allerede hadde pågått i lang tid. For notarene og domstolssekretæren fortsatte saken. Granskingsutvalget har forsøkt å få tilgang til rettsavgjørelsene i saken, men henvendelsene våre har ikke ført frem.

⁹⁵ RIAs arkiver, Riksarkivet, Utenriksdepartementets arkiver.

⁹⁶ Jf. søknad om godkjenning av kontakter, 26. april 1979.

⁹⁷ «Rapport til Rådet for internasjonale adopsjoner fra reise til Latin-Amerika 3.5 – 29.5.82».

landsadopsjon. Følgelig var barna som gikk til utenlandsadopsjon, stadig oftere eldre barn, søskengrupper eller barn med særlige omsorgsbehov.

I søknad om regodkjenning av kontaktnettet datert 26. oktober 1984 skrev Adopsjonsforum at de fleste barn adoptert til Norge kom via ICBF. De hadde mottatt barn fra hele 16 ulike regioner. Adopsjonsforum søkte også om regodkjenning for adopsjoner gjennom CRAN, FANA og Los Pisingos, der CRAN hadde stått for de fleste adopsjonene fra private institusjoner de siste to årene. Adopsjonsforum skrev videre at det for alle de tre institusjonene nå var «et fast gebyr» på 2500 USD, som også inkluderte advokathonorar. Adopsjonsforum presiserte at de private institusjonene «har colombianske myndigheters tillatelse [...] er under kontroll av myndighetene, og adopsjonssakene går gjennom retten på vanlig måte».

I et notat datert 5. november 1984 foreslo norske adopsjonsmyndigheter (Rådet for internasjonale adopsjoner) å godkjenne kontaktnettet: «RIA har tidligere stilt seg noe skeptisk til de private organisasjonene i Bogota», de mente gebyret var høyt, men at «omkostningene ved adopsjon gjennom disse nå er mer oversiktlige». Regodkjenning ble gitt for to år.

I 1984 reiste norske adopsjonsmyndigheter på en ny informasjons- og inspeksjonsreise til Colombia.⁹⁸ Adopsjonsforums sekretariatsleder var også med på reisen. Formålet skal blant annet ha vært å undersøke mulighetene og interessen for adopsjonsavtaler med landet. Sosialdepartementet hadde uttrykt ønske om at formidlingen skulle bli regulert ved skriftlige avtaler med myndighetene i de respektive opprinnelseslandene. ICBF uttrykte at de var interessert i en avtale. De fortalte også at en sak som gjaldt to adoptivbarn som hadde blitt returnert fra USA etter to år, hadde ført til offentlig og politisk motvilje mot adopsjoner, og at det var flere som ønsket en stans av all utenlandsadopsjon. ICBF ønsket derfor mer rapportering om hvordan det gikk med barna og deres rettighetssituasjon i mottakerlandene. Norske adopsjonsmyndigheter tok på sin side opp et problem med seks saker som gjaldt barn som hadde reist til Norge, men som etter to år ennå ikke var ferdigbehandlet i colombiansk rett.

I 1986 søkte Adopsjonsforum om samarbeid også med et privat barnehjem i Medellín⁹⁹ og fikk godkjenning for dette.¹⁰⁰

⁹⁸ «Rapport til Rådet for internasjonale adopsjoner fra informasjons- og inspeksjonsreise til Latin-Amerika 24.4. – 11.5.1984.»

I søknad om godkjenning av kontaktnett datert 23. juni 1987 opplyste Adopsjonsforum om at de private institusjonene hadde økt gebyret til 3500 USD. De søkte også om godkjenning av en egen utenlandskontakt som bare skulle jobbe opp mot de private institusjonene, og fikk godkjenning for denne.¹⁰¹

I 1988 reiste Statens adopsjonskontor (som hadde overtatt funksjoner fra Rådet for internasjonale adopsjoner, se punkt 6.4) til Colombia for å føre kontroll med adopsjonsformidlerne og innhente informasjon fra landets myndigheter. Programmet var lagt opp av generalkonsulatet, og det ble gjennomført møter med ICBF samt besøk til barnehjemmene CRAN, FANA og Los Pisingos.

Under reisen opplyste ICBF at det ikke hadde skjedd noen endringer i adopsjonsprosessen i løpet av de siste sju årene, men at en ny lov var på trappene. Hensikten med loven var å forenkle papirarbeidet, men forsterke myndighetenes kontroll, blant annet ved at rettsavgjørelse om adopsjon skulle avsies innen 30 dager,¹⁰² og ved at ingen barn skulle få reise ut av landet uten rettskraftig rettsavgjørelse. Besøkene til barnehjemmene falt på en offentlig fridag og begrenset seg til å beskue lokalene. Fra CRAN skal det ifølge reiserapporten ha blitt adoptert «mange» barn til Norge, fra Los Pisingos «en rekke» og fra FANA noe færre.¹⁰³

12.7.2.1 Saker uten rettskraftig rettsavgjørelse om adopsjon

I løpet av 1980-årene og frem til begynnelsen av 1990-årene var det et problem for norske adopsjonsmyndigheter at det kunne ta lang tid før en rettsavgjørelse om adopsjon ble ettersendt fra Colombia. Norske adopsjonsmyndigheter var heller ikke sikre på om rettsavgjørelsene de mottok fra Colombia, var rettskraftige. I flere saker gikk det mange år før rettsavgjørelsen kom og adopsjonen kunne bli registrert i Norge.¹⁰⁴ Justisdepartementet uttrykte i interne dokumenter¹⁰⁵ noe frustrasjon over at ulike fylkesmenn sendte inn fore-

⁹⁹ Søknad av 28. august 1986. Denne har vi ikke funnet, men den er referert i søknad om godkjenning av utenlandskontakt, 23. juni 1987.

¹⁰⁰ Selve godkjenningen har utvalget ikke funnet, men den refereres til i godkjenning av utenlandskontakt, datert 31. juli 1987.

¹⁰¹ SAK til AF, 31. juli 1987.

¹⁰² Det er trolig snakk om 30 dager fra søknad om adopsjon fremmes for retten.

¹⁰³ SAK, 22. november 1988: «Rapport fra reise 8.10. – 30.10.88 i Latin-Amerika.»

spørslers om readopsjon¹⁰⁶ i Norge på bakgrunn av overleverings- og utreisedomkumenter og ikke rettsavgjørelser om adopsjon. I et brev fra CRAN datert 30. januar 1984 går det frem at CRAN mente at noen av sakene handlet om at enkelte barnedommere i Bogotá trenerte sakene.

Utvalget har funnet en enkeltsak fra midten av 1980-årene der Justisdepartementet anmoder fylkesmannen om å gi adopsjonsbevilling «da det ikke ser ut som om de endelige adopsjonsdokumenter vil komme fra Colombia».¹⁰⁷ Dokumentene fra Colombia i denne saken i omfatter en kopi av barnets colombianske pass og utreisetillatelse fra ICBF samt dokumenter fra en av de private institusjonene med kort informasjon om barnets bakgrunn og helse. Navnet til de opprinnelige foreldrene går ikke frem av dokumentene. Barnet ble adoptert i Norge uten at det foreligger noen rettsavgjørelse om adopsjon fra Colombia i saksdokumentene i Norge.

Problemet med manglende rettskraftige rettsavgjørelser fra Colombia ble tatt opp under norske adopsjonsmyndigheters reise til landet i 1988. Her spurte de ICBF «hvordan colombianske myndigheter ville stille seg til at colombianske barn i Norge blir adoptert etter norsk lov når adopsjonsdokumentene fra Colombia ikke kom innen rimelig tid». ICBF mente at dette var umulig, men var ikke klar over problemet med manglende rettsavgjørelser og ba om å få oversendt en liste over barn som etter to år i Norge ikke hadde fått endelige rettsavgjørelser om adopsjon.

I norske adopsjonsmyndigheters arkiver har vi funnet en del senere korrespondanse om dette problemet. Etter reisen i 1988 skrev norske adopsjonsmyndigheter følgende til ICBF:¹⁰⁸

Under vårt besøk tok vi også opp spørsmålet om når en colombiansk adopsjonsdom er retts-

kraftig. Enkelte dommer vi får oversendt for registrering i vårt adopsjonsregister inneholder en erklæring om rettskraft, andre mangler en slik erklæring. I sistnevnte tilfelle har den manglende rettskrafteklæring kunnet la seg reparere av en utskrift fra fødselsregisteret som viser at adoptivforeldrene er innført som barnets foreldre. Dette er for oss tilfredsstillende dokumentasjon for at dommen er rettskraftig. Men av og til mangler også denne utskrift fra fødselsregisteret. [...] Under våre samtaler om dette problemet fikk vi forståelsen av at domsdokumentet ikke ble skrevet ut før dommen er rettskraftig. Med andre ord skulle selve utsendelsen av domsdokumentet til adoptivforeldre i seg selv bety at dommen er rettskraftig. En skriftlig bekreftelse fra colombianske myndigheter om dette vil gjøre det mulig for oss å registrere en rekke saker som ligger her i påvente av dokumentasjon for at dommen er rettskraftig.

I nytt brev til ICBF i februar 1989 skrev norske adopsjonsmyndigheter at Adopsjonsforum hadde laget en liste over saker med manglende dommer og oversendt den til ICBF. De ba fortsatt om en avklaring av når en dom er rettskraftig, og beskrev de ulike variantene av påstemplinger, og ba om en skriftlig bekreftelse på at en rettsavgjørelse som var sendt til foreldrene, betød at den var rettskraftig.¹⁰⁹

I 1991 skrev Adopsjonsforum at problemet med at de endelige adopsjonsdokumentene blir forsinket, var løst, da det var kommet nye retningslinjer som medførte at familiene nå reiste til Colombia da adopsjonssaken ble påbegynt, og oppholdt seg der mellom fire og åtte uker til prosessen var avsluttet.¹¹⁰

12.7.2.2 Vurdering av praksisen med utreise uten rettskraftig rettsavgjørelse

Utvalget mener det er uheldig at norske myndigheter aksepterte en praksis som innebar en uavklart juridisk situasjon for barn som kom til Norge. For noen ble denne situasjonen langvarig,

¹⁰⁴ I brev fra Adopsjonsforum datert 31. januar 1984 ber de om RIAs hjelp til å få avklaring i seks konkrete adopsjonssaker. I utkast til brev til ICBF fra SAK datert i februar 1989 skal de oversende en liste over saker (ukjent antall). I brev til ICBF fra 1991 beskrives tre konkrete saker. I utvalgets enkeltsaksgjennomgang ser vi at adoptivforeldrene i fem av nitten saker fra årene 1985–1987 har fått utreisetillatelse for barnet før rettskraftig rettsavgjørelse fra Colombia foreligger. I flere av disse går det mer enn ett år før rettsavgjørelsen sendes til Norge.

¹⁰⁵ Anmerknning på brevutkast til fylkesmannen i Nord-Trøndelag, datert 11. januar 1984, vedr. søknad om readopsjon av colombiansk barn.

¹⁰⁶ Frem til 1980 var det anbefalt å gjennomføre en readopsjon i Norge av barn allerede adoptert i utlandet (se punkt 6.3).

¹⁰⁷ Brev fra Justisdepartementet til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 8. mars 1985.

¹⁰⁸ Brev fra SAK til ICBF, 1. desember 1988.

¹⁰⁹ I forbindelse med temaet rettskraftige rettsavgjørelser er det også relevant å vise til en nyhetssak i Harstad Tidende (23. desember 1989: «Fra Colombia til Breivoll»). Den handlet om en konkret adopsjon fra Colombia, og adoptivforeldrene fortalte at «smøring i form av gaver må til for at formaliteter skal la seg løse». Det er imidlertid ikke klart om dette viste til å skaffe pass til barnet eller selve rettsavgjørelsen om adopsjon.

¹¹⁰ «Søknad om regodkjenning av kontakter i Colombia», fra AF til SAK, 5. mars 1991.

og det er eksempler på saker der den strakk over to og tre år. Dette kunne skapt komplikasjoner i situasjoner der spørsmålet om hvem som har foreldreansvar, har betydning. Fra colombiansk hold ble praksisen begrunnet med at det ble ansett som barnets beste å komme raskest mulig til sine fremtidige adoptivforeldre. Samtidig innebar praksisen en risiko for situasjoner som ikke var til barnets beste (for eksempel at adopsjonen ble bestridt i Colombia og det kom krav om retur etter flere år i Norge), og som ikke synes godt nok vurdert av norske adopsjonsmyndigheter.

Praksisen kunne medføre en risiko for at adopsjoner kunne bli gjennomført i Norge uten tilstrekkelig bekreftelse på en endelig colombiansk rettsavgjørelse, og utvalget har funnet ett eksempel på dette. Utvalget mener dette er kritikkverdig.

Etter reisen i 1988 gir imidlertid norske adopsjonsmyndigheter inntrykk av å være nøye på dette området. Utvalget anser det som et eksempel på god praksis at norske adopsjonsmyndigheter tok opp spørsmålet med ICBF. Da de fikk et tydelig avslag på spørsmålet om de kunne gjennomføre/registrere adopsjonen i Norge uten endelig colombiansk rettsavgjørelse, ser det ut til at norske myndigheter respekterte dette.

12.7.2.3 Armero-katastrofen i 1985

Armero-katastrofen var et massivt jordskred etter et vulkanutbrudd den 13. november 1985 som førte til at mer enn 23 000 personer i byen Armero omkom.

Basert på informasjon i den nederlandske granskingsrapporten har den danske sentralmyndigheten (Ankestyrelsen) gjennomført en undersøkelse av adopsjoner fra Colombia til Danmark blant annet i forbindelse med Armero-katastrofen.

Ankestyrelsen skriver at det skal være sterke indikasjoner på at mer enn 400 barn ble atskilt fra foreldrene sine, og at flere av dem siden ble adoptert både innenlands og til utlandet. Barna ble flyttet til mottakssentre rundt omkring i landet og adoptert bort både gjennom lovlige og potensielt ulovlige kanaler. Ettersom registreringskontorenes opptegnelser ved katastrofen hadde gått tapt, kunne en person som møtte på tinglysingskontoret sammen med tre vitner, få registrert et barn som sitt eget.

Mødre og andre familiemedlemmer har senere fortalt at de har sett videoopptak fra katastrofen på nyhetene, der deres egne barn ble reddet ut fra jordskjelvområdet, men at barna siden forsvant. Andre har forklart at de fant igjen barna

sine på ulike av ICBFs barnehjem, men at de likevel ikke fikk dem tilbake:

Mannen min overlevde, men tre av barna våre forsvant. Vi trodde ikke at de lå begravd under ruinene eller var døde. Vi fikk senere vite at mange barn var blitt tatt til barnehjem i området. Vi lette gjennom alle. I Ibagué fant vi Alfonso. Vi så ham leke på gårdsplassen ved et barnehjem. Vi fikk ikke komme inn og fikk beskjed om at gutten vi pekte på, het Fernando. Vi hadde mistet alt som kunne bevise at han var vår sønn. Bestyreren tillot ikke et møte. Mannen min forsøkte å forklare henne at Alfonso, som på det tidspunktet var ti år gammel, ville vite hvem foreldrene hans var og ville kjenne oss igjen – at han ville huske oss så snart han så oss – men de ville ikke høre og sendte oss bort. Våre forsøk var forgjeves; hun ville ikke gi oss en sjanse. Da vi prøvde igjen på et senere tidspunkt, fikk vi beskjed om at han var blitt internasjonalt adoptert.¹¹¹

Siden 2012 har stiftelsen Armando Armero¹¹² jobbet med å gjenforene familier som kom fra hverandre etter katastrofen, blant annet gjennom DNA-tester. Armando Armero mener at myndighetene og ICBF kan ha fjernet relevant dokumentasjon i sakene. Ifølge Ankestyrelsen var det i 2022 fastslått at mer enn seksti barn ble utenlandsadoptert mens foreldrene var i live.

Ankestyrelsen peker på at formidlingsorganisasjoner i Danmark var klar over katastrofen og donerte større beløp til ICBFs hovedkontor ørmerket overlevende barn. Barna ble plassert på to ICBF-barnehjem i Medellín og Bogotá som formidlere i Danmark samarbeidet direkte med (hvilke er ikke oppgitt). Det ble forespeilet at adopsjonssaker ville dra ut på grunn av andre mer akutte oppgaver. Likevel ble det i 1986 adoptert langt flere barn til Danmark enn i 1985 (65 vs. 26). Ankestyrelsen ser at flere saker fra midten av 1980-årene mangler essensielle dokumenter, noe som kan indikere uregelmessigheter. De har besluttet å fortsette undersøkelsene av saker fra denne tidsperioden.

Katastrofen fikk stor internasjonal oppmerksomhet. I en sak i VG fra 1985 i kjølvannet av Armero-katastrofen uttalte ICBF at de *ikke* letter

¹¹¹ Forklaringen er samlet inn av Yennifer Dallmann i forbindelse med kunst- og dokumentarprosjektet *#NoMotherNoChild* og ble delt med utvalget av RACO, 16. mars 2025. Sitatet er her oversatt fra engelsk.

¹¹² www.armandoarmero.org

på rutinene eller fremskynder frigivelses- eller godkjenningsprosessene for utenlandsadopsjoner.¹¹³

I motsetning til formidlingen til Danmark sank antallet adopsjoner fra Colombia til Norge i 1985 og 1986, men det steg betydelig fra 1987 og holdt et høyt nivå frem til 1993, da det begynte å synke. Vi ser altså ikke den samme umiddelbare økningen i adopsjonstall som i Danmark, men det er uklart hva økningen i 1987 skyldes.

I utvalgets gjennomgang av enkeltsaker har vi vurdert om det er mulig å si noe om hvorvidt barna som ble adoptert til Norge, kan ha kommet fra Armero. De 15 første sakene fra 1987 ble bestilt fra Bufdirs arkiver med henblikk på å undersøke dette, men 12 av sakene vi mottok for dette året, viste seg bare å inneholde forhåndsgodkjenninger av adoptivsøkere. Imidlertid har vi gjennomgått 2 saker fra 1988, 1 sak fra 1987 og 11 fra 1986. I disse rettsavgjørelsene om adopsjon står det som regel hvor og når barnet er født, men det er generelt sparsomt med informasjon om barnets bakgrunn. Det kan for eksempel stå at barnet ble funnet «gatelangs», og at foreldrene ble etterlyst i ulike medier (en adopsjon fra 1986). Det kan stå at barnet ble «inkludert i adopsjonsprogrammet på grunn av morens uansvarlighet» (en adopsjon fra 1988), eller at mor har overgitt barnet, for eksempel til en av de private institusjonene (en adopsjon fra 1986). Utvalgets undersøkelser om hvilke muligheter adopterte fra Colombia har til å få kunnskap om sin egen opprinnelse, beskrives nærmere i punkt 12.9.4.

Ifølge Armando Armero var det særlig til Bogotá og Ibaqué at barn ble brakt etter katastrofen, før de derfra kunne bli adoptert bort. Utvalget har ikke hatt ressurser til å se nærmere på flere enkeltsaker som gjelder adopsjoner til Norge fra de to regionene i den aktuelle perioden for å undersøke om noen av dem kan være knyttet til katastrofen, og det er uansett tvilsomt om dokumentene alene vil kunne gi et svar eller en indikasjon på dette.

Det kan for øvrig nevnes at utvalget, i møte med en av de private institusjonene i Colombia, fikk opplyst at alle de private institusjonene fikk forbud mot å ta imot barn fra andre regioner etter Armero-katastrofen.

12.7.3 Økt ventetid og avtaler om forhåndsbetaling av adopsjonsdonasjoner, 1990–1999

I 1991 (5. mars 1991 og 3. september 1991) søkte Adopsjonsforum om godkjenning av utenlandskontakter og kontaktnett. To utenlandskontakter skulle jobbe opp mot ICBF. De hadde fremdeles en egen koordinator for adopsjoner fra de private institusjonene. Adopsjonsforum oppga at utenlandskontaktene mottok en grunnlønn på 500 USD med «visse tillegg». Fremdeles var det flest adopsjoner gjennom ICBF (i 1990 142 av 188 barn totalt).¹¹⁴ Av de private institusjonene samarbeidet Adopsjonsforum nå med Los Pisingos, CRAN og FANA i Bogotá samt med Casa de Maria y el Niño og Casita de Nicolas i Medellín. De nevner at CRANs bestyrer hadde besøkt Norge for noen år siden, og at samarbeidet med Los Pisingos hadde tatt seg opp igjen (det skal ha vært «mange» adopsjoner derfra til Norge på slutten av 1970-årene, men ganske få på starten av 1980-årene). Også bestyrerne ved Los Pisingos og FANA har besøkt Norge siden forrige søknad, og alle skal ha møtt norske adopsjonsmyndigheter. De obligatoriske donasjonene lå fremdeles på 3500 USD for alle de private institusjonene, med unntak av Casita de Nicolas, som ikke ønsket donasjoner. Advokatthonorar lå på mellom 500 og 900 USD per sak.

Norske adopsjonsmyndigheter (Statens adopsjonskontor) godkjente (11. mars 1991) nye utenlandskontakter og kontaktnett. De skrev at «innbefattet i godkjenningen er en aksept av den donasjon på US\$ 3.500 [...] Donasjonen tilsvarer vel den gjennomsnittlige kostnad for et barns opphold ved institusjonen. Vi ber foreningen tilse at slike donasjoner ikke øker utover et eventuelt øket kostnadsnivå i landet, slik at det ikke kan bli tale om kjøp og salg av barn». Honoraret for advokatbistand ba de også foreningen om å «følge med» på.

I referat fra en arbeidsreise som Adopsjonsforum tok til Colombia i oktober 1992, nevnes det at CRAN «sliter med økonomiske problemer».

I 1993 (23. desember 1993) søkte Adopsjonsforum om regodkjenning av kontaktnettet. Når det gjaldt de private institusjonene, skrev Adopsjonsforum at de har diskutert donasjonene med andre nordeuropeiske formidlere på et møte og forsikret seg om at beløpene de betaler, ligger på samme nivå. De bemerket imidlertid at donasjonene fra nordamerikanske og søreuropeiske

¹¹³ VG, 20. november 1985, «Ingen barn i julegave».

¹¹⁴ Fra 1990 har AF utarbeidet statistikk over antall adopsjoner fra hhv. ICBF og de private barnehjemmene. Se tabell 12.2.

Tabell 12.1 Donasjonsutvikling ved de private institusjonene 1980–2006, beløp er oppgitt i USD

Institusjon	1980	1984	1987	1993	1995	1997	1998	2001	2005	2006
CRAN	1350	2500	3500	4500	4500	5500	5500	6000	6500	9000
Los Pisingos	1350	2500	3500	4000	4500	5500	5500	6000	6500	9000
FANA	1800–2000	2500	3500	4000	4650	5700	5750	6000		6500
Chiquitines				3500	4500	5000	5250	6000	6500	
Casita de Nicolas				700	4000	4400	4400	6000		
Casa de Maria y el Niño				3500	4050	5050	5100	6000		

Oversikt over de oppgitte beløpene som Adopsjonsforum donerte per adopsjon til de private institusjonene. Merk at det varierte mellom institusjoner og år hvorvidt donasjonen inkluderte advokathonorar, eller om dette kom i tillegg. Merk også at dette ikke nødvendigvis var donasjoner hver enkelt adoptivsøker betalte, men hva Adopsjonsforum betalte. Fra et tidlig tidspunkt betalte alle som adopterte gjennom Adopsjonsforum, det samme per adopsjon, uansett hvor de adopterte fra. Imidlertid ble det innført en særordning for adoptivsøkere som adopterte gjennom de private institusjonene i Colombia. Denne ble avsluttet i 1990.

Kilde: Søknader om godkjenning av kontaktnett og søknader om formidlingstillatelse for Colombia fra Adopsjonsforum (1980–2005) og annen dokumentasjon jf. punkt 12.7.4.5 og punkt 12.7.4.5.

adoptivsøkere sannsynligvis var høyere. Donasjonene hadde økt for flere av de private institusjonene siden forrige søknad (se tabell 12.1).

I Adopsjonsforums rapport fra en arbeidsreise til landet sommeren 1993 skrev de at det var «ingen tvil om at intensjonen bak endringen [omleggingen i ICBF] er at man skulle kunne gjøre flere adopsjoner pr. år». Videre skrev de at representanter fra Chiquitines og FANA skulle besøke Norge i løpet av høsten.

Reiserapporten har i tillegg et notat som bare er rettet mot daglig leder, ment til «internt bruk og diskusjon». Her står det at «[m].h.t. de private adopsjonsinstitusjonene så er det nok snart helt tvingende nødvendig å øke donasjonen enkelte steder – dersom vi skal fortsette samarbeidet». Ifølge notatet gjaldt dette både CRAN, FANA og Los Pisingos. Det står at Adopsjonsforum hadde fått flere tildelinger etter at de betalte en donasjon på 4200 USD til CRAN. Den ansatte skrev videre: «[D]ersom man ønsker å fortsette arbeidet med casas (?) så burde man kanskje vurdere ny særordning igjen????[sic.]. «Særordning» viser til at søkerne selv betalte den påkrevde donasjonen mot en reduksjon i grunnbeløpet som alle adoptivsøkere betalte til Adopsjonsforum.¹¹⁵ Videre foreslås det at Adopsjonsforum skulle bidra til FANAs nybygg.

Våren 1994 kom representanter fra Los Pisingos til Norge, og høsten 1994 kom representanter fra CRAN.

Høsten 1994 reiste Statens adopsjonskontor på kontroll- og informasjonsreise til Colombia. Programmet ble lagt opp i samarbeid med Adopsjonsforums koordinator i Bogotá. To representanter fra Adopsjonsforum Norge deltok også på reisen. I et møte oppga ICBF at det årlig mottas totalt 3500 søknader om adopsjon. Av 2600 barn tilgjengelige for adopsjon gikk 30 prosent til utenlandsadopsjon, og de la økende vekt på nasjonale adopsjoner. Det ble understreket at adopsjoner var et barnevernsvirkemiddel. ICBF uttrykte skepsis til de private institusjonene og de høye donasjonene, men mente colombianske myndigheter vanskelig kunne få bukt med dem. En slik institusjon skulle være under etterforskning, men ikke en av dem Adopsjonsforum samarbeidet med. De private institusjonenes lisenser ble fornyet hvert femte år. De mottok ikke offentlig støtte, men ICBF kunne plassere barn der. De fleste barn som kom inn under ICBFs beskyttelse på dette tidspunktet, ble opplyst å være forlatte barn mellom 6 og 8 år og med fysiske eller psykiske utfordringer. FANA ble også besøkt. Dette blir beskrevet som den største private adopsjonsformidleren i Colombia. De hadde 150 ansatte og huset 150–160 barn i alderen 0–12 år. FANA ble etablert i 1972 og hadde siden 1979 drevet et mødre hjem for gravide som kunne huse mellom 40 og 50 gravide kvinner. Det ble nevnt at tildelinger fra de private institusjonene i noen tilfeller skjedde muntlig mellom institusjonene og Adopsjonsforum. Norske adopsjonsmyndigheter mente de burde være skriftlige.

¹¹⁵ AFs arkiver, «Protokoll fra hovedstyremøte 14.09.90».

I Adopsjonsforums referat fra reisen heter det: «Vi vil spesielt nevne at hun [ny leder for ICBF] ga uttrykk for at de var interessert i å 'holde et øye med' donasjonene ved de private barnehjemmene. Det ble opplyst at et sted var under gransking.» I referatet står det også at Adopsjonsforum var engstelige for colombianske skattemyndigheter. Adopsjonsforum var i ferd med å formalisere kontoret i Bogotá, men dette tok tid, da det blant annet krevde en vedtektsendring hos Adopsjonsforum sentralt.

I januar 1995 dro en representant fra Adopsjonsforum Norge til Colombia, primært for å delta på innvielsen av FANAs nye senter. Dette ble markert med et flere dager langt program som, i likhet med senteret selv, ble beskrevet som svært påkostet. Adopsjonsforums representant skrev at «her er det ikke spart på noe», og antydte at ressursene «kunne vært brukt på en måte som kommer flere barn til gode». Adopsjonsforums interne reiserapport beskriver også et eget møte med de utenlandske adopsjonsformidlerne der FANA informerte om at de nå ville «trenge mer støtte». De hadde nå 200 ansatte, og omsetningen i 1994 var på mer enn 2 millioner USD. I 1995 ville de trolig trenge mer enn 3 millioner USD «for å få hjulene til å gå rundt». Adopsjonsforum antok at noe trolig ville dekkes inn av salget av tomten det opprinnelige senteret lå på.

I mai (19. mai 1995) informerte Adopsjonsforum norske adopsjonsmyndigheter om at de hadde fått godkjent og registrert Bogotá-kontoret hos colombianske myndigheter og dermed var en «juridisk person» i Colombia. Alt som gjaldt kontoret og personalet, ville bli regulert av colombiansk lov, inkludert spesifikke krav til regnskap m.m.

12.7.3.1 Indikasjoner på uregelmessigheter i adopsjoner gjennom ICBF

I juni 1995 fikk norske adopsjonsmyndigheter¹¹⁶ en henvendelse fra adopsjonsmyndighetene i Sverige (Nämnden för internationella adoptionsfrågor) om en sak der en colombiansk bestemor ønsket å få tilbake et barnebarn som var adoptert til Sverige. Datteren og barnebarnet skal ha blitt bortført og forsvunnet. Barnebarnet ble siden funnet på gaten og tatt hånd om av ICBF. Pårørende ble etterlyst i dagspressen uten at noen meldte seg, og barnet ble adoptert. Siden meldte bestemoren seg og saksøkte ICBF for bortføring.¹¹⁷

Nämnden för internationella adoptionsfrågor ønsket å vite om det hadde vært tilsvarende saker ved adopsjoner til Norge.

Norske adopsjonsmyndigheter svarte (26. juni 1995) at de ikke kjente til noen lignende saker mellom Colombia og Norge. De hadde et generelt inntrykk av at adopsjonsarbeidet i landet ble drept «svært seriøst og profesjonelt», at ICBF hadde «kontroll og oversikt over hver enkelt adopsjons-sak, og kontrollerer de statlige – og til dels de private – barnehjemmene». Norske adopsjonsmyndigheter mente at systemene og rutinene i Colombia «med årene har blitt bedre, sikrere og stadig mer betryggende, og landet er i dag blant våre mest 'problemfrie' samarbeidsland». De vedgikk at de ikke kunne «garantere» at det aldri hadde forekommet uregelmessigheter i adopsjonssaker fra Colombia til Norge, eller at det ikke kan ha vært begått feil i saksbehandlingen, men fremhevet sikkerheten ved adopsjoner til Norge ved å vise til at adopsjoner utenom godkjent formidler praktisk talt ikke var tillatt, og at selve adopsjonen ble gjennomført ved rettskraftig dom i Colombia før barnet fikk forlate landet.

Saken ble også omtalt i norske medier, blant annet ved et innslag på Dagsrevyen.¹¹⁸ Adopsjonsforum reagerte på saken i brev til NRK med kopi til norske adopsjonsmyndigheter (7. juli 1995). De mente innslaget i Dagsrevyen var tendensiøst og ensidig. Adopsjonsforum var mer opptatt av at barn kunne miste muligheten til å få en familie fordi ICBF brukte for lang tid på prosessen.

I Norge er en sak der ICBF ble anklaget for noe lignende, kjent i forbindelse med en adopsjon fra ca. 1990. Saken fikk en del medieomtale i 2006.¹¹⁹ Da saken ble kjent, hevdet en colombiansk mor at hun hadde levert inn sin 1 år gamle sønn til ICBF for å få avlastning på grunn av sin vanskelige økonomiske situasjon, at hun besøkte ham jevnlig, men at hun en dag brått fikk vite at sønnen var adoptert bort. Ifølge Adopsjonsforum hadde moren fått «medhold i en forvaltningsklage mot ICBF. Hun ble tilkjent erstatning, men denne dommen ble senere opphevet av høyere rettsinstans».¹²⁰ Adoptivforeldrene hevder på sin side at de fikk beskjed om at den opprinnelige moren hadde ombestemt seg vedrørende adopsjon flere

¹¹⁶ Brev til SAK fra NIA, 15. juni 1995.

¹¹⁷ Saken omtales også i SOU 2025:61, Vol 2., s. 280–285.

¹¹⁸ Dagsrevyen, 26. juni 1995 – NRK TV: <https://tv.nrk.no/serie/dagsrevyen/season/199506/episode/FAKN21007795>.

¹¹⁹ Dagbladet, 5. april 2006: «NRK hevdet at sønnen vår ble stjålet.»

¹²⁰ Dagbladet, 5. april 2006: «NRK hevdet at sønnen vår ble stjålet.»

ganger i løpet av prosessen. Utvalget har ikke sett nærmere på sakens dokumenter.

Utvalget har fått opplysninger om andre lignende forhold knyttet til adopsjoner til Norge, for eksempel en adopsjon fra 1980-årene der den opprinnelige moren i møte med sitt voksne barn forteller at hun trodde hun leverte barnet til et midlertidig opphold på et barnehjem mens hun søkte arbeid, og at hun aldri samtykket til noen adopsjon. Den adopterte har delt saksdokumenter som vedkommende har mottatt etter å ha bedt om innsyn hos ICBF, barnehjemmet, den sivile domstolen i Colombia samt Adopsjonsforum og norske myndigheter, med utvalget. Det ligger ikke noe samtykke til adopsjon i disse dokumentene. I saken ligger en erklæring fra ICBF om at barnet er forlatt («Resolución por medio de la cual se declara el total estado de abandono al menor [barnets navn]»), og at barnet var en kandidat for adopsjon. Uken etter avgjørelsen signerte den da 20 år gamle moren et dokument hvor det sto at hun var varslet om «forlatterklæringen», og at hun fraskrev seg retten til å anke denne avgjørelsen til ICBF.¹²¹ Moren har forklart at hun ikke forsto hva hun skrev under på, og hevder barnet ble tatt fra henne mot hennes vilje.

Utvalget har i enkeltsaksgjennomgangen (i «Barnearkivet») funnet en sak der opplysninger som kom frem i 2000-årene, viser at en adopsjon som ble gjennomført i 1983, bygget på uriktige opplysninger. I sakens dokumenter ble barnets colombianske fostermor oppført som barnets biologiske mor. Fostermoren hadde ønsket å adoptere barnet, som var blitt overlatt til henne av den opprinnelige moren, som var hjemløs. Fostermoren kjente ikke den opprinnelige morens navn. ICBF tillot ikke at fostermoren adopterte barnet, men gjennomførte en adopsjon til Norge. Ved den administrative og rettslige behandlingen av adopsjonen i Colombia ble fostermoren oppført som biologisk mor.¹²²

Utvalget er også kjent med enkeltadopsjoner til Norge, de fleste i 1980-årene, der det foreligger åpenbare feil i barnas dokumenter, eller der utredningen av barnets situasjon ikke har vært god nok, eller der det ikke har blitt gjort nok for å finne igjen barnets opprinnelige familie.¹²³

Det er i 2000- og 2010-årene kommet frem opplysninger om en rekke saker fra både 1980-, 1990-

og 2000-årene der ICBFs utredning av barnas bakgrunn og familiens situasjon fremstår mangelfull (se også punkt 12.7.2.3). I 2012 ble den colombianske dokumentarserien *Niños made in Colombia* vist. Serien viste blant annet at internt fordrevne i Colombia som henvendte seg til ICBF for bistand, i noen tilfeller kunne bli fratatt barna sine, som senere ble adoptert til utlandet.¹²⁴ Det danske tv-programmet *Sporløs* har også undersøkt flere saker knyttet til adopsjoner gjennom ICBF i 1980-, 1990- og 2000-årene.¹²⁵ De undersøkte sakene reiser tvil om ICBFs rutiner for å utrede barnas og familiens bakgrunn, samt om ICBFs praksis for å vurdere grunnlaget for omsorgsovertakelser og frigivelse til adopsjon. Svenske journalister har også undersøkt adopsjoner fra Colombia til Sverige, og de presenterer blant annet en sak der to barn ble kidnappet fra familien sin med flere vitner tilstede. Barna kom senere i ICBFs omsorg, og ble siden ble adoptert til utlandet med dokumenter som uriktig påsto at mor var psykisk utviklingshemmet.¹²⁶

Rettighetsgruppen for adopterte fra Colombia har videre gjort utvalget oppmerksom på at det finnes en rekke grupper i sosiale medier der et stort antall colombianske foreldre søker etter barn som skal ha blitt adoptert til utlandet, ofte på det foreldrene hevder er uriktig grunnlag.¹²⁷ Sakene er fra flere ulike tiår, og Rettighetsgruppen for adopterte fra Colombia anfører at det sam-

¹²³ Dette kan være saker der det er åpenbare feil i dokumentene til den adopterte, for eksempel at den colombianske fødselsattesten viser at den adopterte skal være født etter at adopsjonen fant sted, eller at dokumentene viser at den adopterte ble døpt før vedkommende skal ha blitt født. Dette kan også være saker der barn har blitt bortført fra foreldrene sine og siden adoptert til Norge (NRK, 25. januar 2020, «Min stolne veslebror»).

¹²⁴ Blant annet i første episode, «Niños made in Colombia I – El derecho a ser padre», *Séptimo Día*, 2012. Fremstillingen er basert på et sammendrag som ble delt med utvalget av RACO, 16. mars 2025.

¹²⁵ Blant annet episode 9, 2012, episode 6, 2017 og episode 7, 2019. Sakene inkluderer situasjoner der ICBF har hentet barn som ble passet av andre enn barnas opprinnelige mor, og moren deretter ikke fikk barna tilbake til tross for forsøk på dette. Sakene inkluderer også situasjoner der barnet ble sykt, mor oppsøkte ICBF for å få hjelp, og barnet ble tatt fra henne. I dokumentene for en av disse sakene står det at barnet ikke var nær moren, mens moren forklarte at hun hadde hatt barnet hos seg i halvannet år. Fremstillingen er basert på et sammendrag av *Sporløs*-serien som ble delt med utvalget av RACO, 16. mars 2025.

¹²⁶ *Dagens Nyheter*, 17. april 2021, «Fattiga mödrar berövades sina barn – som adopterades till Sverige». Artiklene i DN ble siden publisert som bok: Sköld, J., Lundberg, P. & Mahmoud A. (2022). *Adoptionerna: Ett granskande reportage*. Natur & Kultur. Fremstillingen er basert på et sammendrag som ble delt med utvalget av RACO, 16. mars 2025.

¹²⁷ Innspill til utvalget fra RACO, 16. mars 2025.

¹²¹ Opplysninger og dokumentasjon delt med utvalget av en adoptert fra Colombia, gitt i juni 2024.

¹²² Utvalget har ikke sett alle dokumentene i saken, men et brev fra fostermor i «Barnearkivet» forklarte omstendighetene rundt adopsjonen. Av dokumentene fremgår det at barnet før adopsjonen hadde fostermorens etternavn.

lede omfanget av saker med mangelfulle utredninger, tvilsom praksis, feil i dokumentasjon og motstridende fortellinger gjenspeiler systematiske feil og svikt i det colombianske barnevernssystemet.

Den svenske granskingsrapporten konkluderer også med at det har funnet sted adopsjoner fra Colombia til utlandet med mangelfull dokumentasjon om barnas bakgrunn og om hvordan barna ble gjort tilgjengelige for adopsjon. Granskingen peker blant annet på at enkelte rettssaker knyttet til adopsjonsvedtak førte til at forfatningsdomstolen (*Corte Constitucional*) i Colombia gjennomførte en undersøkelse av ICBFs arbeid som konkluderte med at ICBF ikke hadde undersøkt barnas bakgrunn grundig nok før barna ble erklært tilgjengelige for adopsjon.¹²⁸ Den svenske granskingen har også sett flere eksempler på feil i barnas dokumentasjon ved adopsjon til Sverige.¹²⁹

Rettighetsgruppen for adopterte fra Colombia har også gjort utvalget oppmerksom på at en nyhetsartikkel fra 1999 i den colombianske avisen *El Espectador* som omtaler en undersøkelse av ICBF i Bogotá utført av Procuaduría General de la Nación, en tilsyns- og disiplinærmyndighet. Kontrollen avdekket omfattende rot og feil i barnas saksmapper og manglede undersøkelser av barnas bakgrunn. ICBFs direktør bekreftet i saken at kontoret i Bogotá befant seg i «strukturell administrativ krise», og at de manglet ansatte.¹³⁰ Utvalget har ikke funnet dokumentasjon eller informasjon om at norske myndigheter eller Adopsjonsforum var kjent med nyhetssaken og undersøkelsen fra 1999.

Så vidt utvalget kan se, hadde norske adopsjonsmyndigheter i 1995 heller ikke kunnskap om slik kritikk mot ICBF. Informasjonen de ga til Sverige, var derfor riktig basert på den kunnskapen de da hadde.

Risikofaktorer knyttet til de opprinnelige foreldrenes samtykke drøftes nærmere i punkt 12.8.1, mens risikofaktorer knyttet til frigivelsesprosessen omtales i punkt 12.9.3.

12.7.3.2 Konflikter mellom ICBF og de private institusjonene

I november 1995 reiste to ansatte i Adopsjonsforum Norge til Colombia.¹³¹ Formålet var å møte ICBF for å ta opp det lave antallet adopsjoner dette

året. ICBF opplyste at de hadde 3000 godkjente søkere fra ulike land, og at ventetiden var blitt svært lang. I reiserapporten står det at det var «vesentlig at begge våre koordinatorene [ved Bogotåkontoret] gjør seg sterkt gjeldende hos DVA [adopsjonsavdelingen hos ICBF sentralt] i forhold til våre ICBF-saker og øver påtrykk». Det ble nevnt at Adopsjonsforums søkermasse besto «nesten kun» av familier som er godkjent for adopsjon av ett barn i alderen 0–2 år, og at det gjorde situasjonen «presset» ettersom de da sto «i en usedvanlig lang kø» av søkere fra andre land og av colombianske familier som også ønsket å adoptere små barn. Når det gjaldt de private institusjonene, ble det nevnt at «leder for ICBF nasjonalt mer eller mindre åpent har gått til kamp mot de private formidlingsinstitusjonene». Dette året hadde Adopsjonsforum fått få tildelinger fra FANA, noe representanten knyttet til «donasjons-spørsmålet». Representanten skrev at «vår situasjon overfor denne institusjonen må diskuteres».

I desember 1995 søkte Adopsjonsforum om regodkjenning av kontaktnettet for adopsjoner fra Colombia.¹³² Adopsjonsforum forklarte i søknaden at nedgangen i adopsjonstallet fra landet skyldtes sentraliseringen i ICBF, som hadde møtt motstand fra regionskontorer og ført til at regionene ikke rapporterte inn så mange frigitte barn til ICBF sentralt som de kunne, og ressursmangelen i ICBFs adopsjonsavdeling. Videre var ICBF blitt pålagt å realitetsbehandle alle private adopsjonssøknader på lik linje med søknader sendt gjennom godkjente formidlere. Dette hadde ført til merarbeid hos ICBF, da de mottok mange hundre private søknader fra land som Spania. Adopsjonsforum hadde inntrykk av at det var «flere om barna», og at det generelt virket som om ICBF i større grad prioriterte de søreuropeiske landene.¹³³

Adopsjonsforum skrev at antallet barn fra ICBF til norske søkere hadde blitt halvert siden 1993, mens antallet barn fra de private institusjonene hadde ligget mer stabilt. Samtidig hadde gjennomsnittsalderen på barna som kom til Norge, blitt stadig lavere. Det kom 36 barn i alderen 0–1 år i 1993 og 53 barn i denne alderen i 1995. Adopsjonsforum mente dette kunne forklares med en nedgang i søskenadopsjoner. Både trenden med yngre barn og nedgangen i søskenadopsjoner ble forklart med en økning i andelen adopsjoner fra de private institusjonene. Denne økningen, mente Adopsjonsforum, var igjen et

¹²⁸ SOU 2025: 61, Vol 2, s. 261.

¹²⁹ SOU 2025: 61, Vol 2, s. 286 og s. 293.

¹³⁰ *El Espectador*, 24. april 1999, «Irregularidades en el Icbf de Bogotá», delt med utvalget av RACO, 16. mars 2025.

¹³¹ AF. Intern reiserapport, 4.–26. november 1995.

¹³² Søknad datert 29. desember 1995.

¹³³ AFs søknad, 29. desember 1995.

resultat av at norske adopsjonsmyndigheter hadde innført en strengere praksis når det gjaldt godkjenning av foreldre for adopsjon av søsken og eldre barn.

Adopsjonsforum nevnte også at daværende leder for ICBF var «spesielt negativ» til de private institusjonene, og at sju av institusjonene hadde inngått et samarbeid for å beskytte interessene sine. Adopsjonsforum understreket at ICBF førte tilsyn med driften av de private institusjonene. «Adopsjonsforum betrakter derfor disse adopsjonene som like trygge som adopsjoner gjennom det offentlige barnevernet.»

Adopsjonsforum skrev at de private institusjonene «tar inn faste, relativt høye, adopsjonsgebyrer eller donasjoner», og at nivået nå var høyere enn «noe annet sted Adopsjonsforum formidler barn fra», men mente dette burde ses i lys av institusjonenes høye standard og mangel på offentlig støtte.

Norske adopsjonsmyndigheter regodkjente kontaktnettet, men ba om at gebyr-/donasjonsutviklingen ved de private institusjonene skulle følges nøye, og at større endringer skulle innrapporteres.¹³⁴

I mars 1996 reiste en ansatt ved Adopsjonsforum Norge til Colombia. ICBF hadde ved årsskiftet fått en ny leder. I reiserapporten ble det forklart at den forrige lederen «stod for en del endringer som ikke alltid ble like godt mottatt – blant annet i forhold til de private adopsjonsinstitusjonene». Adopsjonsforum hadde nå inntrykk av at et nytt «satsingsområde» for ICBF var å klargjøre barns juridiske status etter at de var kommet under barnevernets myndighet. FANA, CRAN og Los Pisingos ble besøkt. Adopsjonsforums representant skrev at de var preget av usikkerheten rundt hva som ville bli ICBFs policy overfor de private institusjonene, samt av et forslag til deler av en ny barnevernslov som lå i kongressen. Adopsjonsforum skriver at lovforslaget ble oppfattet som en «trussel» mot de private institusjonenes «eksistens som fremtidige adopsjonsformidlere», og at det fra samtlige private institusjoner ble «drevet en sterk lobby-virksomhet for å få lovforslaget utsatt».

I september 1996 reiste sekretariatsleder i Adopsjonsforum til Colombia. FANA ble besøkt. I reiserapporten bemerkes det at selv om den nye lederen opplevdes som mer sympatisk, var det slik at «veldig mye dreier seg om penger på FANA». Adopsjonsforum skrev at de hadde markert at det ikke var «noe særlig mer å hente i

Norge», og antok at dette var en medvirkende årsak til reduksjonen av barn fra FANA til Adopsjonsforum fra 1994 (ti barn) til 1996 (tre barn). Adopsjonsforum skrev at «[d]et har også i mer enn ett år versert rykter om at FANA er under etterforskning på grunnlag av beskyldninger om at de 'selger barn'». Adopsjonsforum knyttet dette til det nye senteret som «sender et altfor klart signal om at det har vært betydelige summer i omløp der». Adopsjonsforum mente beskyldningene var urettferdige og skrev at de ikke var i tvil om at donasjonene hadde gått til oppbygging av institusjonene, men at de likevel valgte å «ligge lavt» i samarbeidet fremover. FANA hadde nå måttet redusere staben til 95 ansatte.

Også i denne reiserapporten nevner Adopsjonsforum de private institusjonenes lobbyvirksomhet mot ICBFs ønske om å frata institusjonene muligheten til å drive egen adopsjonsformidling, «noe som ville bety en økonomisk katastrofe for dem, siden adopsjonsdonasjonene er ryggraden i deres økonomi». Adopsjonsforum beskrev institusjonsledernes kontaktnett som «formidabelt» og at «faren nå er avverget». I Adopsjonsforums møte med ICBF ble organets ressurssproblemer igjen nevnt. ICBF var blant annet underlagt en ansettelsesstopp. Saken fra Sverige (se punkt 12.7.3.1) skulle ha ført til at de nå brukte «noe mer tid på frigivelsesprosessen for forlatte barn». Adopsjonsforum fikk også statistikk fra ICBF som viste at prosentandelen adopsjoner som gikk til colombianske ektepar, sank fra 1994 til 1995. De private barnehjemmene i Bogotá ble besøkt, og i reiserapporten står det at CRAN hadde mottatt 2000 USD i gave fra Adopsjonsforum (til innkjøp av en minibuss for rullestolbrukere). CRAN skal ellers ha nevnt at de hadde økonomiske problemer på grunn av en generell nedgang i «overlatte» barn. Det bodde bare tre kvinner på mødreheimmet nå. Oppsummeringsvis skrev Adopsjonsforum at situasjonen for Colombia var «bekymringsfull».

12.7.3.3 Forhåndsbetaling til CRAN og ønske om forhåndsbetaling fra Los Pisingos

Sommeren 1997 reiste sekretariatsleder og to ansatte fra Adopsjonsforum Norge til Colombia, blant annet på bakgrunn av et initiativ sammen med den nederlandske adopsjonsformidleren NICWO. De skulle samarbeide om en økonomisk «redningsaksjon» for CRAN. Årsaken til de økonomiske problemene skulle være fallende inntekter på grunn av nedgangen i adopsjoner (mot en normal på 110–120 i året hadde de 66 adopsjoner i

¹³⁴ Brev fra SAK til AF, 10. januar 1996.

1996). I tillegg nevnes det i reiserapporten uvanlig mange tilfeller av kvinner som bor på mødrehjemmene og ombestemmer seg med hensyn til adopsjon.

Ifølge reiserapporten skal avtalen NICWO og Adopsjonsforum inngikk med CRAN, være beskrevet i et eget notat som gikk til Adopsjonsforums landsstyre.¹³⁵ Den skisseres også i reiserapporten: «[I]deen er altså at NICWO og vi forhåndsbetaler donasjoner for ventede barn. Fra starten av betaler hver formidler USD 50 000, som avregnes ved at det for hver av de første 15 tildelingene i løpet av første avtaleår betales USD 3000 i stedet for det normale USD 5000 i donasjon. Forhåndsbetalingen trappes gradvis ned i løpet av en treårsperiode».¹³⁶

I Adopsjonsforums møte med ICBF nevnte ICBF igjen kapasitetsproblemer, både sentralt og regionalt. I Adopsjonsforums møte med Los Pisingos ble det klart at de ønsket seg en lignende avtale som CRAN, ikke på grunn av økonomiske problemer, men fordi colombianske myndigheter reagerte på at det ble gitt donasjoner i forbindelse med den enkelte adopsjon. Det skisseres at Los Pisingos to ganger i året vil be om et større donasjonsbeløp fra hver av sine samarbeidspartnere, og at dette beløpet skal «være basert på anslag over antall tildelinger i det kommende halvåret». Videre står det at «utenom det vanlige regnskapet, som de [Los Pisingos] skal presentere for myndighetene, skal man ha et internt – eller snarere 'bilateralt' – regnskap med hver av de utenlandske samarbeidspartnerne». Adopsjonsforum sa til Los Pisingos at de «ikke regner med at dette blir problematisk for oss». NICWO var derimot «mer negativ» til denne ordningen, og Adopsjonsforums leder lurte på om dette kunne gi Adopsjonsforum en fordel. Konklusjonen etter reisen var at «det blir antagelig nye rekorder for CRAN og Los Pisingos».

I august 1997 reiste to ansatte ved Adopsjonsforum Norge til Colombia. Ifølge reiserapporten slet FANA fremdeles økonomisk. Los Pisingos varslet at de ville endre det «økonomiske konseptet for donasjoner» fra høsten av, jf. forrige reise.

12.7.3.4 Norske adopsjonsmyndigheter ber om redegjørelse om økonomi

I september 1997 sendte norske adopsjonsmyndigheter en henvendelse til Adopsjonsforum hvor de ba Adopsjonsforum redegjøre for ulike økonomiske forhold ved driften, inkludert donasjoner og formålet med disse.¹³⁷ Adopsjonsforum forklarte i svaret sitt (13. oktober 1997) at donasjonene dekket kostnader knyttet til det enkelte adoptivbarn, og i noen tilfeller var det også en «generell subsidiering av institusjonens virksomhet». All den tid Adopsjonsforum bare samarbeidet med «offentlige og godkjente private institusjoner som drives på ideell og non-profit basis», var de trygge på at donasjonene ble brukt som intendert.

Norske adopsjonsmyndigheter ba også Adopsjonsforum redegjøre for hvordan og til hvem donasjonsbeløpene ble betalt. Adopsjonsforum forklarte at de stort sett gikk gjennom utenlandskontaktene. For Colombias del ble det utstedt ferdige sjekker i Norge som «blir overlevert etter hvert som tildeling skjer». Forhåndsbetalingen til CRAN ble ikke nevnt.

I Adopsjonsforums svar var det vedlagt et skjema som ga en oversikt over utgiftene i utlandet. Her skrev Adopsjonsforum at donasjonene til de private institusjonene var «akseptert» av Colombianske myndigheter: «Vi regner en donasjon som akseptert når myndighetene har regnskapsinnsyn, og ikke har kommet med kritiske merknader.» Adopsjonsforum nevnte ikke at de hadde kjennskap til at Los Pisingos planla et «bilateralt» regnskap som ikke skulle presenteres for colombianske myndigheter. På norske adopsjonsmyndigheters spørsmål om utenlandskontaktens godtgjørelse skrev Adopsjonsforum at «enkelte av våre utenlandskontakter mottar noe penger utover månedslønnen. Det kan være betaling for oversettelse/tolkning, eller for hjelp til søkere utover det som er naturlig – og avtalt – del av utenlandskontaktens arbeid». Adopsjonsforum nevnte ikke bonusordningen de hadde med utenlandskontakter på 100 USD per adopsjon over 30 per år (se nedenfor).

I september 1997 søkte Adopsjonsforum om fornyet formidlingstillatelse for Colombia.¹³⁸ Her redegjorde de for underbemanningen i ICBF og for

¹³⁵ Dette notatet har utvalget ikke funnet.

¹³⁶ Reiserapporten beskriver at avtalen ble skriftliggjort og undertegnet. Utvalget har ikke funnet den endelige avtalen.

¹³⁷ Brev fra SAK til AF, 10. september 1997.

¹³⁸ Søknad 26. september 1997. Dette gjorde de til tross for at Adopsjonsforums formidlingstillatelse i Colombia ikke var tidsbegrenset, noe SAK påpeker i sitt svar, 18. desember 1997, som er formulert som en «regodkjenning av kontaktnettet».

regionenes skepsis til at matchingen ble gjort sentralt. Når det gjaldt de private institusjonene, oppga Adopsjonsforum at de hadde «trappet ned samarbeidet med FANA noe, og prioritert de to andre barnehjemmene i Bogota». De nevnte også at den nye ledelsen i ICBF, i motsetning til den forrige, syntes at de private institusjonene utgjorde et «positivt supplement» til det offentlige. Adopsjonsforum beskrev hvordan donasjonene hadde økt, men nevnte ikke forhåndsbetalinger eller avtalen de har inngått med CRAN. Når det gjaldt lønnsforhold, oppga de at kontorlederens månedslønn var på 2120 USD, at saksbehandleren fikk 1320 USD, og at tre andre ansatte fikk mellom 410 og 780 USD i måneden. Kontaktpersoner/tolker i ulike regioner fikk 150 USD per familie de assisterte.

I saksdokumenter knyttet til norske adopsjonsmyndigheters vurdering av søknaden uttrykkes det bekymring over kostnadsutviklingen ved de private institusjonene: «Ikke i noe annet land foreningen er godkjent for er utgiftene så høye.»¹³⁹ Men det bemerkes også at man ifølge svenske adopsjonsmyndigheter betalte tilsvarende i Sverige. Norske adopsjonsmyndigheter godkjente kontaktnettet (18. desember 1997) og ba Adopsjonsforum «fortsett nøye følge med på kostnadsutviklingen og innrapportere større endringer i løpet av gyldighetsperioden».¹⁴⁰

I februar 1998 henvendte norske adopsjonsmyndigheter seg til Adopsjonsforum og ba blant annet om en redegjørelse om den lange ventetiden i Colombia og for «om det gjennomgående er forskjell i alder mellom barn formidlet via ICBF i forhold til barn fra private barnehjem, eventuelt hvorfor».¹⁴¹ Adopsjonsforum svarte (11. mars 1998) om de private institusjonene at «barn som formidles fra casas [de private institusjonene] er i stor grad født av unge, enslige kvinner som har oppholdt seg på mødre hjem under svangerskapet», og som velger adopsjon som løsning på en vanskelig situasjon. De oppga at opprinnelige mødre hadde 30 dagers angrefrist etter de undertegnet erklæringen om at de ønsket å adoptere bort barnet sitt. Deretter kunne barnet adopteres. Barna som kom via ICBF, var hovedsakelig forlatte barn eller barn der barnevernet hadde blitt koblet inn på grunn av omsorgssvikt eller lig-

nende. I slike tilfeller tok frigivelsesprosessen lengre tid. Adopsjonsforum oppga også at det nå var Adopsjonsforum som avgjorde om en søknad skal sendes til ICBF eller til en privat institusjon.

I mai 1998 reiste to ansatte i Adopsjonsforum Norge til Colombia, hovedsakelig for å ansette en ny koordinator for de private institusjonene. En annen koordinator hadde nå ansvaret for alle ICBF-adopsjoner.

I september 1998 reiste sekretariatslederen i Adopsjonsforum Norge til Colombia. Ifølge reisereporteringen ga han Los Pisingos en sjekk på 3000 USD i gave i forbindelse med institusjonens 30-årsjubileum. Det samme fikk CRAN i anledning deres 20-årsjubileum. Det nevnes at Los Pisingos nå var det private barnehjemmet i Colombia som formidlet flest adopsjoner. FANA hadde fremdeles økonomiske problemer og ga uttrykk for håp om at Adopsjonsforum kunne øke donasjonene. Adopsjonsforums sekretariatsleder fikk også vite at «ICBFs nye nasjonale direktør er gift med en niese av Rosa [en av grunnleggerne] på Los Pisingos», og han håpet dette betydde at det «ikke blir noe nytt stormløp mot *casas*ene [de private institusjonene]».

I et notat til Adopsjonsforums landsstyre fra 1998 (u.d.) om kontoret i Bogotá sto det at Adopsjonsforums koordinatorene i Bogotá siden 1980-årene hadde fått en bonus på 100 USD for hver adopsjon de var ansvarlige for utover antallet 30 per år, i tillegg til grunnlønnen. Koordinatorene i Bogotá hadde også mottatt 150 USD per familie de hjalp, det samme beløpet som lokale medhjelpere hadde mottatt andre steder i Colombia. Begge bonusordningene hadde nå blitt foreslått fjernet av landsstyret. Disse ordningene er, så vidt utvalget kan se, aldri blitt rapportert til norske adopsjonsmyndigheter. Noen av de ansatte hadde i tillegg hatt en ekstrainntekt knyttet til oversettelse av adopsjonsdokumenter. I notatet står det at selv uten oversettelsesinntekten skal ordningene ha ført til at en av de ansatte ved Bogotá-kontoret på et tidspunkt var «klart høyest avlønnet av samtlige ansatte i Adopsjonsforum». I notatet beskrives diverse grep Adopsjonsforum hadde igangsatt for å få kontroll på kostnadsnivået ved Bogotá-kontoret.

I juli 1999 reiste to ansatte fra Adopsjonsforum Norge til Colombia. Chiquitines, den private institusjonen Adopsjonsforum samarbeidet med i Cali, hadde nå etablert mødre hjem, etter tillatelse fra ICBF. Ifølge reiserapporten hadde den private institusjonen Adopsjonsforum samarbeidet med i Medellín, Casita de Nicolas, bedt Adopsjonsforum om hjelp, og Adopsjonsforum tilbød å «hjelpe dem på samme måte som vi har gjort med noen andre colombianske organisasjoner». Adopsjonsforum

¹³⁹ Notat fra SAKs kontorsjef til førstekonsulent i SAK, 19. desember 1997.

¹⁴⁰ Etter at denne godkjenningen ble sendt til orientering til BFD, sendte BFD en henvendelse til SAK (3. juni 1998) der de ba dem om en nærmere vurdering av blant annet kostnadsutviklingen og lønnsnivået blant utenlandskontakter og ansatte i Colombia.

¹⁴¹ Brev fra SAK til AF, 27. februar 1998.

tilbød et lån på 15 000 USD som skulle tilbakebetales over to år, mot et løfte om å få tildelt sju barn i løpet av perioden. Casita de Nicolas' styre takket nei til dette. Adopsjonsforum besøkte mødre hjemmet til Casa de Maria y el Niño, som da huset 15 gravide kvinner. I møte med CRAN gikk de gjennom «tildelingslisten vår for å se hvor mange [tildelinger/barn] vi manglet». CRAN fortalte at styret hadde bestemt seg for å fornye avtalen med Adopsjonsforum. I møte med FANA kom det frem at bestyreren hadde vært på besøk i Norge og takket for oppholdet. Representanten skrev følgende i reiserapporten: «Jeg må si det som det er, jeg presset [direktøren] til å tildele et barn til vår eldste familie på Fana, og det gikk.»

12.7.3.5 *Vurdering av ordningen med forhåndsbetalingen for donasjoner*

Oppsummeringsvis kjennetegnes formidlingen i 1990-årene av en økning i andelen adopsjoner som skjedde gjennom de private institusjonene. Denne dreiningen hadde flere årsaker: ICBFs interne omlegginger medførte færre adopsjoner til alle land, og i tillegg prioriterte ICBF søkere fra andre land enn Norge. Også norske myndigheters skjerpede praksis når det gjaldt godkjenning av adoptivforeldre for adopsjoner av søsken, eldre barn og barn med særlige omsorgsbehov, ser ut til å ha spilt en rolle.

Ettersom de private institusjonene ble viktigere for formidlingen til Norge og utgjorde en stadig større andel av adopsjonene fra landet, inngikk Adopsjonsforum flere avtaler som utvalget mener kan ha ført til en risiko for at det ved tildelinger og ved driften av de private barnehjemmene ble tatt hensyn som gikk på tvers av det primære hensynet ved adopsjoner – hensynet til barnets beste. Dette kan for eksempel ha ført til at mødre i en sårbar situasjon i større grad ble presset til å gi fra seg barna sine, og til at subsidiaritetsprinsippet ble utfordret ved at utenlandske familier ble prioritert fremfor nasjonale søkere.

Det går frem av materialet at relasjonen mellom Adopsjonsforum og CRAN i 1997 påvirkes av en gjeldsdynamikk der CRAN «skylder» Adopsjonsforum barn, noe Adopsjonsforum ser ut til å «purre» på i møter med institusjonen.¹⁴² Sett i lys av at disse avtalene ble inngått med institusjoner som også drev mødre hjem for gravide kvinner i sårbare situasjoner, kunne dette skape risiko for press som utfordret kravene til informert samtykke.¹⁴³ Se også punkt 12.8.1.

Utvalget vurderer det som positivt at norske adopsjonsmyndigheter i 1997 og 1998 stilte spørsmål om formidlernes økonomi og andre forhold knyttet til formidlingen fra Colombia. Utvalget konstaterer likevel at det var begrenset hva Adopsjonsforum valgte å dele med norske myndigheter om avtalene de hadde inngått. Norske adopsjonsmyndigheter hadde eksplisitt pålagt Adopsjonsforum å innrapportere større endringer i forbindelse med donasjonene (i regodkjenning av kontaktnett 10. januar 1996), og forhåndsbetalingene kan vanskelig forstås som noe annet enn en større endring. Norske myndigheter hadde også stilt konkrete spørsmål om de økonomiske forholdene rundt driften (10. september 1997). Adopsjonsforum valgte likevel å ikke opplyse om avtalene om forhåndsbetalingene i svaret sitt (13. oktober 1997) eller i søknaden om godkjenning av kontaktnett i Colombia (26. september 1997), ei heller om bonusordninger for ansatte knyttet til antall adopsjoner.¹⁴⁴ De ga mangelfull informasjon når de skrev at colombianske myndigheter hadde «akseptert» donasjonene og hadde «regnskapsinnsyn»,¹⁴⁵ da Adopsjonsforum på dette tidspunktet hadde informasjon om at Los Pisingos planla en betalingsstruktur som de ikke ville gi colombianske myndigheter kjennskap til.

Utvalget mener det er sannsynlig at Adopsjonsforum var klar over at norske myndigheter ville reagert på ordningene med forhåndsbetaling, og bevisst valgte ikke å gi informasjon om dem. Utvalget mener dette var særlig kritikkverdig. Etter 1. desember 1999 utgjør dette også et brudd på vilkårene for formidlingstillatelsen deres.¹⁴⁶

¹⁴³ Adopsjonsforum mener (10. januar 2025) at det mangeårige samarbeidet med CRAN og tilliten som da var opparbeidet, må ha vært noe av grunnlaget for en slik avtale.

¹⁴⁴ Adopsjonsforum hadde (1. januar 2025) ingen kommentarer til at dette ikke ble rapportert inn til norske adopsjonsmyndigheter, men påpeker at bonusordningen må anses som kompensasjon for merarbeid som hver ekstra adopsjon medførte, og at vurderingen av godtgjøringen til kontaktpersoner har endret seg over tid og etter at Haagkonvensjonen trådte i kraft.

¹⁴⁵ Svar fra AF til SAK, 13. oktober 1997.

¹⁴⁶ Fra 1. desember 1999 har det vært regler om opplysningsplikt i forskrift om adopsjonsformidling (forskrift 30. nov 1999 nr. 1195) § 10. «Organisasjon med tillatelse til å formidle barn fra fremmed stat skal straks melde fra om endringer i organisasjonens virksomhet i Norge eller i utlandet som kan ha betydning for formidlingstillatelsen. Organisasjonen skal videre straks melde fra om endringer i politiske-, juridiske- eller andre forhold i utlandet som kan ventes å få betydning for formidlingsvirksomheten. Melding skal gis til Statens ungdoms- og adopsjonskontor. Dersom organisasjonen vurderer å starte formidlingsvirksomhet i nytt land skal Statens ungdoms- og adopsjonskontor informeres.» I dagens forskrift fra 2018 er en tilsvarende bestemmelse gitt i § 22.

¹⁴² Jf. AFs interne reiserapport fra juni 1999.

Det er videre tydelig at også Adopsjonsforums representanter – til tross for at Adopsjonsforum hevdet overfor norske myndigheter at donasjonene ble brukt som intendert – iblant synes at de private institusjonenes pengebruk var betenkelig, noe som for eksempel kom tydelig frem i forbindelse med FANAs jubileumsfeiring i 1995 (se punkt 12.7.3).

Utvalget merker seg også at Adopsjonsforum i flere tilfeller betalte reiser til Norge for ansatte/ledere ved de private institusjonene, og at dette i noen tilfeller så ut til å sette Adopsjonsforum i en sterkere forhandlingsposisjon for å få tildelinger til sine søkere (se punkt 12.7.3.5, siste avsnitt). Dette kunne medføre risiko for at andre hensyn enn barnet beste var det styrende ved tildelinger og arbeid med subsidiaritet. Se også punkt 12.8.

12.7.4 Haagkonvensjonen ratifiseres i begge land og formidlingen fra de private institusjonene avsluttes, 1999–2006

Den 1. november 1998 trådte Haagkonvensjonen i kraft i Colombia, og i juli 1999 mottok norske adopsjonsmyndigheter en henvendelse fra ICBF som informerte om at adopsjonsavdelingen ved ICBF var valgt til sentralmyndighet.¹⁴⁷ ICBF bekreftet navnene på de åtte institusjonene som var godkjente for å arbeide med adopsjoner, og skrev at «de offentlige myndigheter garanterer seriositeten og ansvarsfølelse hos de private organisasjonene i arbeidet med utvelgelse og forberedelse av adoptivsøkerne og med oppfølgingen av barnet og dets foreldre etter adopsjonen». Norske adopsjonsmyndigheter bekreftet (27. august 1999) på sin side at Adopsjonsforum hadde tillatelse til å formidle adopsjoner fra Colombia, og at «foreningen driver sitt arbeid uten økonomisk vinning og er bemannet med personer som ved sin etiske standard og sin utdannelse eller erfaring er kvalifisert til å arbeide med internasjonale adopsjoner».

16. september 1999 søkte Adopsjonsforum om fornyet formidlingstillatelse for Colombia. Det fremgikk av søknaden at Barne- og familiedepartementet (i brev av 16. oktober 1999) hadde kommet med noen retningslinjer for hvordan søknadene nå skulle utformes. Når det gjaldt de private institusjonene, ble det igjen nevnt at myndighetene førte streng kontroll med dem, og at Adopsjonsforum hadde all grunn til å tro at donasjonene ble brukt slik de var intendert. Adopsjonsfo-

rum skrev at trenden med synkende adopsjoner via ICBF fortsatte, mens antall adopsjoner fra de private institusjonene holdt seg stabilt. 55 prosent av barna var under 1 år ved ankomst til Norge i 1998. Adopsjonsforum forklarte at det var barna fra de private institusjonene som bidro til den høye andelen spedbarn. De bemerket at 10 prosent av barna som kom til Norge i starten av 1990-årene, var over 5 år gamle, mens det ikke kom noen over 5 år i 1998.

I forbindelse med denne søknaden kontaktet norske adopsjonsmyndigheter den norske ambassaden i Venezuela og ba om en vurdering av situasjonen i Colombia.¹⁴⁸ De viste til flere nyhetssaker i norske medier som beskrev kaotiske tilstander i landet, med høyt voldsnivå, økonomisk krise, korrupsjon og tap av myndighetskontroll i store deler av landet. De ønsket utenriksstjenestens vurdering av om det var forsvarlig å fortsette med adopsjonsformidlingen fra landet. Ifølge kommunikasjon mellom Statens ungdoms- og adopsjonskontor og Barne- og familiedepartementet (15. oktober 1999) skal førstnevnte ha mottatt reaksjoner fra Adopsjonsforum på de norske adopsjonsmyndighetenes henvendelse. Adopsjonsforum mente det var en «overreaksjon» å involvere ambassaden.

Ambassaden i Caracas svarte (6. desember 1999) at situasjonen var meget vanskelig: Stadig flere sivile ble fordrevet fra sine hjem, og landet skulle ha ca. 1,5 millioner internt fordrevne, korrupsjonen var omfattende, også innenfor rettsvesenet, og frihet for straffeforfølgelse var et stort problem. Ambassaden skrev at «de fleste» de har vært i kontakt med, oppfattet de private institusjonene som «meget seriøse organisasjoner», men at det kunne være nødvendig med mer inngående undersøkelser. ICBF ble ifølge ambassaden ansett for å være fri for korrupsjon. Ambassaden så ikke noen grunn til å anbefale at adopsjoner fra Colombia ble stanset. Norske adopsjonsmyndigheter godkjente søknaden til Adopsjonsforum (12. januar 2000).

Utvalget vurderer det som positivt at norske adopsjonsmyndigheter tok initiativ til selvstendige undersøkelser av forholdene i landet.

Adopsjonsforum søkte (5. desember 1999) om å få bruke en av de ansatte i sekretariatet, en ikke-autorisert oversetter, til å oversette rettsavgjørelsesdokumenter fra landet, men norske adopsjonsmyndigheter avsto dette,¹⁴⁹ da de prinsipielt mente dette burde gjøres av en autorisert transla-

¹⁴⁷ Brev datert 7. juli 1999 fra ICBF til SUAK, som hadde overtatt funksjoner fra SAK (se punkt 6.4).

¹⁴⁸ Brev fra SUAK, 23. september 1999.

¹⁴⁹ Brev fra SUAK til AF, 9. mars 2000.

tør. De skrev at de kunne åpne for unntak, men mente at personer som skulle oversette juridiske dokumenter, burde ha en viss juridisk kompetanse.

12.7.4.1 Forhåndsbetaling til Los Pisingos

I juli 2000 reiste en ansatt fra Adopsjonsforum Norge til Colombia. Ifølge reiserapporten fikk Adopsjonsforum i møte med Los Pisingos vite at stiftelsen hadde bestemt at adopsjonsformidlere som jobbet med dem, skulle betale donasjonene på forhånd. De ble enige om at Adopsjonsforum, fra 1. januar 2001, skulle overføre donasjoner til Los Pisingos to ganger i året. De skulle ta utgangspunkt i fjorårets tildelinger. Kom det færre tildelinger enn antatt, skulle beløpet overføres til neste periode. CRAN skrev under på en fornyelse av samarbeidsavtalen for en ny periode. Det opplyses om at både Los Pisingos og FANA nå hadde mange barn. Adopsjonsforum knyttet dette til den dårlige situasjonen landet generelt befant seg i.

14. januar 2001 skal Adopsjonsforum ha sendt en oversikt over utenlandskostnadene i 19 land for år 2000 til norske adopsjonsmyndigheter. Her ble det opplyst om en overføring av 2 750 000 NOK i donasjoner til barnehjem i Colombia.¹⁵⁰ Donasjonene lå på 6000 USD per adopsjon, som var de høyeste donasjonene i forbindelse med et adopsjonssamarbeid blant samtlige norske formidlere.

12.7.4.2 Norske adopsjonsmyndigheters informasjons- og tilsynsreise i 2001

I mars 2001 reiste norske adopsjonsmyndigheter (Statens ungdoms- og adopsjonskontor) på en informasjons- og tilsynsreise til Colombia. Også en ansatt i Barne- og familiedepartementet var med som observatør. Formålet med reisen var å innhente mer informasjon om samarbeidet med de private institusjonene og arbeidet deres med mødre som vurderte å frigi sine barn til adopsjon. Statens ungdoms- og adopsjonskontor forklarte i reiserapporten at de nå prioriterte arbeidet med utenlandskostnader generelt og donasjoner spesielt. Årsaken lå i «en økende bevissthet gjennom blant annet Haagsamarbeidet». Norske adopsjonsmyndigheter fikk bistand fra det honorære konsulatet i Bogotá til reiseplanleggingen. De møtte sentralmyndigheten, en familiedommer, tre pri-

vate og en offentlig institusjon. Denne gangen ble det tatt et bevisst valg om å avvike møtene med sentralmyndigheten uten Adopsjonsforum til stede.¹⁵¹

Ifølge norske adopsjonsmyndigheters reiserapport ga sentralmyndigheten i Colombia uttrykk for at de ønsket at adopsjoner bare skulle gå gjennom staten, og at «[de private] institusjonenes gode posisjon og store innflytelse preger samarbeidet med tilsynsmyndigheten». Når det gjaldt donasjoner, konstaterte ICBF «norsk aksept av systemet, og utfordret oss i forhold til vår rolle». Samtidig understreket ICBF at de private institusjonene gjorde «nyttige, forebyggende samfunnsoppgaver», og at «pengebruken synes fornuftig». I rapporten står det at det i møte med ICBF «ble opplyst at donasjonene ikke er regnskapspliktige for institusjonene».

Norske adopsjonsmyndigheter bemerket i reiserapporten at Los Pisingos, ifølge Adopsjonsforum, hadde en konto i utlandet til å motta donasjoner på. Norske adopsjonsmyndigheter fikk også bekreftet fra en av de private institusjonene at innenlandske adopsjonssøkere betalte mindre per adopsjon enn utenlandske.

ICBF opplyste at de hadde 1000 søkere som ventet på tildeling av barn under 6 år. Det var ingen ventetid for barn over 6 år, søkengrupper eller barn med særlige omsorgsbehov. Totalt ble det årlig adoptert opp mot 1500 barn. Halvparten av barna ble adoptert til utenlandske søkere.

Under reisen snakket norske adopsjonsmyndigheter med de private institusjonene om mødre-hjemmene de drev. De fikk forklart at kvinnene henvendte seg direkte til institusjonene når de vurderte adopsjon. Endelig overgivelse av barna kunne ikke foretas før en måned etter fødselen. Mødre skulle motta rådgivning og støtte fra sosialarbeider, psykolog og lege. De private institusjonene understreket at mødrene ikke ble utsatt for press, men at de måtte forlate institusjonen dersom de valgte å beholde barnet. CRAN oppga at 20 til 30 prosent av kvinnene tilknyttet mødre-hjemmene valgte å beholde barnet sitt.

Ved besøk hos CRAN fikk norske adopsjonsmyndigheter kjennskap til at institusjonen i «en kritisk fase» mottok et «lån i form av forskudd»¹⁵² fra Adopsjonsforum. Ved FANA bemerket norske adopsjonsmyndigheter at institusjonen fremsto

¹⁵⁰ Denne oversikten har vi ikke funnet, men den refereres til i SUAKs rapport fra reisen, «Informasjons- og tilsynsreise til Sør-Amerika 2001», del 3 om Colombia, s. 18.

¹⁵¹ Jf. SUAKs reiserapport fra 2001. AF skriver likevel i sin interne reiserapport at innholdet i disse møtene ble referert til AF fra ansatte i ICBF i etterkant.

¹⁵² Rapport fra SUAKs informasjons- og tilsynsreise i 2001, Del 3 om Colombia, s. 22.

som «med god økonomi», og ved Los Pisingos opplevde de «en lite imøtekomende holdning». I tillegg mente norske adopsjonsmyndigheter at det ga grunn til bekymring at institusjonen skulle ha donasjonene overført direkte til konto i tredjestat. Samtidig påpekte de at institusjonen hadde «ICBFs seriositetsgaranti med godkjenning etter Haagkonvensjonens artikkel 12 om nødvendig tillatelse fra myndighetene».

Norske adopsjonsmyndigheter skrev at deres inntrykk fra reisen var at de private institusjonene vanskelig kunne drive tilfredsstillende utelukkende med offentlige tilskudd, og at det derfor hadde utviklet seg en kultur med donasjoner. Samtidig hadde landet etablert systemer for å unngå vinning i forbindelse med adopsjoner. Norske adopsjonsmyndigheter (Statens ungdoms- og adopsjonskontor) fant likevel at «det kan være grunn til å vurdere noe strengere vilkår for videre samarbeid med de private».

12.7.4.3 Klagesaken om formidling fra de private institusjonene

18. september 2001 søkte Adopsjonsforum om fornyet formidlingstillatelse for Colombia. Av interne dokumenter knyttet til saksbehandlingen¹⁵³ fremgår det at norske adopsjonsmyndigheter hadde hatt et eget møte med Adopsjonsforum¹⁵⁴ om donasjonene til de private institusjonene. Der skal Adopsjonsforum ha forklart at donasjonene dekket programmer også for barn som ikke ble adoptert bort. Norske adopsjonsmyndigheter hadde en intern diskusjon¹⁵⁵ om hvorvidt de skulle stanse adopsjoner fra de private institusjonene, eller om de skulle gi Adopsjonsforum sjansen til å komme med mer detaljerte opplysninger om systemet først. Norske adopsjonsmyndigheter jobbet samtidig med en henvendelse til ICBF der de rettet søkelys mot ordningen med obligatoriske donasjoner.

3. mai 2002 fornyet norske adopsjonsmyndigheter (Statens ungdoms- og adopsjonskontor) formidlingstillatelsen for adopsjoner gjennom det statlige barnevernet til utgangen av 2004. Samtidig ble det gitt tillatelse til å formidle adopsjoner fra private institusjoner, men med begrensning i

tid til 31. desember 2002. Årsaken norske adopsjonsmyndigheter oppga, var at finansieringen av institusjonenes virksomhet utover adopsjonsformidling gjennom en obligatorisk donasjon kom i konflikt med Haagkonvensjonens bestemmelser (artikkel 32). Videre oppga de at sammenvevingen av adopsjonskostnader per adopsjon med donasjon som forutsetning, kom i konflikt med norske regler om vilkårene for formidling. De viste til forskrift av 30. november 1999 om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon. Forskriften fastsatte krav om at formidlingsorganisasjoner skulle holde årsregnskapet og årsmeldingen for adopsjonsformidling og annen virksomhet atskilt. Norske adopsjonsmyndigheter ba Adopsjonsforum «finne en løsning på samarbeidet med de aktuelle institusjonene som ikke er basert på obligatorisk og samtidig uspesifiserte donasjoner knyttet til hver enkelt adopsjon». Videre ba de om at neste søknad spesifiserte utgiftene til henholdsvis adopsjonsformidling og annen virksomhet. Norske adopsjonsmyndigheter ba Adopsjonsforum om så raskt som mulig å avklare om de private institusjonene kunne akseptere en annen ordning. Hvis de ikke kunne dette, forutsatte norske adopsjonsmyndigheter at Adopsjonsforum ikke sendte nye søknader om tildelinger til disse.

Adopsjonsforum klaget på vedtaket (27. mai 2002) og sendte en lang redegjørelse om klagen (31. mai 2002). I redegjørelsen står det at Adopsjonsforum mente at avgjørelsen var et brudd på samarbeidsforpliktelser som følger av at begge land har ratifisert Haagkonvensjonen. Donasjonen var knyttet til «et integrert, faglig høyverdig, program for gravide kvinner og til selve barnehjemsdriften», og økningen i donasjoner hadde vært mindre enn økningen i Adopsjonsforums samlede adopsjonsutgifter. Donasjonene stred ikke mot Haagkonvensjonen eller norske regler, selv om beløpet dekket mer enn rene adopsjonsutgifter, siden mødreprogrammene var «et enhetlig program». Alle de private institusjonene «fører spesifiserte, reviderte regnskap i henhold til landets regnskapslovgivning, og presenterer dem for myndighetene». De mente det ikke var norske adopsjonsmyndigheters oppgave å føre dobbeltkontroll med godkjente institusjoner i en annen kontraherende stat. Haagkonvensjonens artikkel 32 andre ledd¹⁵⁶ burde ikke leses «fundamentalistisk», da dette ikke var i samsvar med intensjonen

¹⁵³ Utkast, datert 13. april 2002.

¹⁵⁴ Møte mellom SUAK og AF den 16. november 2001 – referat ikke funnet.

¹⁵⁵ Dette går frem av SUAKs notat datert 19. desember 2001 som er knyttet til utkastet «Pålegg om å rette på forhold ved adopsjonsformidlingen gjennom de private institusjonene», samt av intern korrespondanse i SUAK, datert 13. april 2002 og 17. april 2002.

¹⁵⁶ «Bare kostnader og utgifter, herunder rimelige honorar for faglig bistand fra personer som har befatning med adopsjonene, kan forlanges eller betales.»

bak artikkelen. Adopsjonsforum mente at intensjonen var at «det skal være mulig å kreve dekning av utgifter 'in excess of the real costs of a specific adoption'». ¹⁵⁷ Donasjonene kunne ses som en etisk forpliktelse adoptivforeldre har til å støtte private institusjoner som ivaretar barnevernsfunksjoner i stater med mindre utbyggede velferdsstater, så lenge det ikke «tillates å influere på frigivelsesprosessen og praktiseringen av subsidiaritetsprinsippet». Norske adopsjonsmyndigheters (Statens ungdoms- og adopsjonskontor) snevre tolkning, om den fikk bre om seg, ville føre til nedleggelse og nedskalering av en rekke gode tilbud i både privat og offentlig regi. Adopsjonsforum avsluttet slik:

Adopsjonsforum er stolt over sitt samarbeid med noen av de private barnehjemmene i Colombia. Vi er glade for at våre adopsjonsgebyrer bidrar til at disse institusjonene kan opprettholde helhetlige mødreprogrammer av høy kvalitet. Vi er enige med institusjonene i at hovedmålsettingen skal være at kvinnene som får beskyttelse blir i stand til å beholde barna, og vi synes det er utmerket at våre innbetalinger er med å betale kostnadene også for de kvinner som velger å beholde barna.

Det fremgår av interne notater hos norske adopsjonsmyndigheter ¹⁵⁸ at det ifølge Barne- og familiedepartementet ble gjort forsøk på å politisere saken blant adoptivsøkere, og at vedtaket hadde «skapt en del støy».

Norske adopsjonsmyndigheter ga (4. juli 2002) Adopsjonsforum forlengelse til og med 30. juni 2003 for formidlingstillatelsen fra de private institusjonene. 6. juli 2002 sendte norske adopsjonsmyndigheter et brev til ICBF der de informerte om situasjonen og ba om en eventuell oppklaring av informasjon som de fikk på forrige landbesøk, blant annet at donasjonene ikke ble inntektsført i institusjonenes regnskaper på en slik måte at det var mulig for ICBF å få oversikt over hvor store beløpene var, og hva de ble brukt til. De ba ICBF tilkjenne sitt syn på donasjonene.

23. september 2002 sendte ICBF et brev til Adopsjonsforum der de ba om opplysninger om samarbeidet med de private institusjonene, herunder detaljer om kostnadene som påløp norske

søkere når de adopterte et barn fra de private institusjonene, om donasjonene ble gitt direkte fra søkerne eller gjennom Adopsjonsforum, og om donasjonene var frivillige, eller om det var etablert et fast beløp per adopsjon og i så fall hvor stort det var, og hvilken prosedyre som ble fulgt ved overføringen av beløpet.

15. oktober 2002 reiste en representant fra Adopsjonsforum Norge til Colombia og hadde med seg svaret fra Adopsjonsforum til ICBF. Svaret var et seks sider langt dokument der Adopsjonsforum ville «se på de historiske linjer og vurdere vårt samarbeid med colombianske casas i relasjon til vårt samarbeid med institusjoner i andre land» og opp mot Haagkonvensjonen. Adopsjonsforum presenterte her donasjonene som «frivillige», men «omforente» og «normerte». De forklarte at de i samtlige land de jobbet, hadde en «mangeårig praksis» som gikk ut på at de ga donasjoner til private institusjoner fordi «en ikke kan forvente at en privat barnevernsinstitusjon i et relativt fattig land skal kunne finansiere driften ved hjelp av midler fra offentlige kilder». Adopsjonsforum vedgikk at donasjonene lå på et høyt nivå, men at dette måtte ses opp mot kvaliteten på tjenestene som ytes. Mye plass benyttes til å rose de private institusjonenes «brennende engasjement for de mest utsatte» og deres utmerkede mødre- og barnevern. Adopsjonsforum mente det ville vært «tragisk dersom henvendelsen fra norske myndigheter skulle resultere i at dette viktige arbeidet blir vanskeliggjort eller umuliggjort». Videre opplyste de at det «for to av institusjonene overføres midler periodisk, mens det for de to andre overføres i takt med tildeling». For å understreke donasjonenes frivillige karakter skrev Adopsjonsforum at de trodde at dersom Adopsjonsforum for eksempel «var i en vanskelig økonomisk situasjon, og ba om å få betale en lavere, eller ingen, donasjon, tror vi faktisk at våre samarbeidspartnere ville ha forståelse for dette».

I Adopsjonsforums interne dokumenter tegnes imidlertid et annerledes bilde av spørsmålet om donasjoner, som for eksempel at det ville være «helt tvingende nødvendig» å øke donasjonene (Adopsjonsforums interne reiserapport 1993), og at «veldig mye dreier seg om penger» ved enkelte av de private institusjonene (Adopsjonsforums interne reiserapport 1996). Det står også i motsetning til hva som antydes i Adopsjonsforums brev til ICBF i 2005 (se nedenfor).

Under reisen i oktober 2002 hadde Adopsjonsforum møte med CRAN, som sa de gjerne ga en redegjørelse om hvordan donasjonene ble benyttet. CRAN ønsket å fortsette den eksisterende

¹⁵⁷ AF viser videre til Explanatory Report on the Convention of Protection of Children and Co-operation in Respect of Inter-country Adoption av Parra-Aranguren, avsnitt 526–534.

¹⁵⁸ Notater hos BUFA, 18. juni 2002, som nå hadde overtatt funksjoner fra SUAK (se punkt 6.4).

avtalen de hadde hatt med Adopsjonsforum de siste årene. Det nevnes også i Adopsjonsforums reiserapport at de private institusjonene opplevde problemer med den nye direktøren for ICBF i Bogotá og en ny politikk der ICBF «ønsker/krever at alle biologiske mødre skal ha mulighetene til å holde sine barn og også amme dem før den endelige bestemmelsen om adopsjon tas». I møte med ICBF fikk Adopsjonsforum vite at ICBF var inne i en omorganiseringssperiode etter valget, og at de ennå ikke kjente den nye direktøren for ICBF sin holdning til adopsjoner. I møte med ICBF Bogotá fikk de vite at de nye samtykkereglene også innebar å innhente opplysninger om biologisk far.

Det tok lang tid før ICBF svarte på henvendelsen norske adopsjonsmyndigheter sendte i juli 2002. Norske adopsjonsmyndigheter forlenget derfor tillatelsen (4. april 2003) til å formidle fra de private institusjonene nok en gang. De informerte samtidig Adopsjonsforum om at de ville ta stilling til klagen dersom ICBF ikke hadde svart innen utgangen av juni 2003. I september 2003 hadde ICBF fremdeles ikke svart. Norske adopsjonsmyndigheter hadde i mellomtiden involvert den norske ambassaden i Bogotá for å få fortgang i saken. 18. september 2003 ble Adopsjonsforums klage på beslutningen om begrenset formidlings-tillatelse oversendt fra underliggende organ (Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen) til Barne- og familiedepartementet. I kommunikasjon til både adoptivsøkere og adopsjonsformidlerne forklarte norske adopsjonsmyndigheter at spørsmålet om uspesifiserte donasjoner var av prinsipiell viktighet, og at de var glade for at de nå ville få en avklaring som ville sette presedens. Norske adopsjonsmyndigheter nevnte at de særlig ønsket en avklaring av hvorvidt «systemet i Colombia er innenfor eller utenfor det som tillates i Haagkonvensjonen og i forskriften som regulerer foreningenes virksomhet (spesielt når det gjelder kravet til åpenhet, kravet til regnskapsføring, og kravet til at forholdet mellom de direkte adopsjonskostnadene og andre utgifter (f.eks. hjelpearbeid) må være mulig å ta rede på og holde oversikt over)».

I brev til norske adopsjonsmyndigheter skrev Adopsjonsforum at de ved et eventuelt avslag vurderer dette som «en god sak for rettslig prøving».¹⁵⁹ Adopsjonsforum uttrykte at de også syntes det var beklagelig at ICBF ikke hadde svart på norske adopsjonsmyndigheters henvendelse, og at dette var «et tegn på at dette er en vanskelig

nøtt for ICBF og den colombianske stat». Adopsjonsforum var bekymret for at en «virkelighetsfjern» holdning til adopsjonskostnadene ville sabotere «overordnede målsettinger, slik at: – flere foreldreløse og forlatte barn blir avskåret fra muligheten for å få en ny familie; – flere fattige og marginaliserte kvinner blir nødt til å velge abort; – barnevernet blir ytterligere svekket i land som allerede er hardt presset på dette området».¹⁶⁰

Adopsjonsforum sendte siden (11. november 2003) Barne- og familiedepartementet et tillegg til klagen, der de forklarte at ifølge opplysninger de hadde fått, handlet stillheten fra ICBF om at de nå var inne i en grundig evaluering av de private institusjonene. Det ryktes også at man ville innføre en angrefrist for opprinnelige mødre. De mente videre at norske adopsjonsmyndigheters besøk til de private institusjonene under reisen i 2001 av den nye ICBF-ledelsen hadde blitt tolket som utidig innblanding i deres ansvarsområder. Adopsjonsforum meldte også om at det ikke var fattet vedtak i Haag som forbyr at «utgifter til hjelpeprogram» dekkes av adopsjonsgebyrene. I Haags spesialkommisjonsmøte i 2000 skal det ha blitt foreslått fire begrensninger på slike donasjoner: at summen skal være fastsatt og varslet på forhånd, at intendert bruk av donasjonen skal være klar, at overføringen må kunne registreres og gjøres rede for, og at oversikten over slike inntekter og hvordan de benyttes, skal fremgå i detalj av regnskapene.¹⁶¹

Adopsjonsforum skrev (5. desember 2003) til Barne- og familiedepartementet at det «for tiden foregår en utstrakt møtevirksomhet mellom institusjonene og ICBF», og at de regnet med at dette ville kunne ut i konkrete regler for institusjonene med hensyn til donasjoner og i endringer i institusjonenes «økonomiske rutiner og arbeidsmåter».

3. desember 2003 svarte ICBF omsider norske adopsjonsmyndigheter. I brevet skrev de at de private institusjonene

er virksomheter organisert som 'non-profit' virksomheter og de har ikke mulighet til å be om, fastsette eller foreslå en obligatorisk donasjon eller vederlag fra dem som har til hensikt å søke om adopsjon. Videre skal de mulige donasjonene som de autoriserte institusjonene mottar for å utvikle sine adopsjonsprogram

¹⁵⁹ Brev fra AF til BUFA og BFD, 22. september 2003.

¹⁶⁰ Brev fra AF til BUFA og BFD, 22. september 2003.

¹⁶¹ Ifølge AF finnes referansen til dette i «Work Doc.No 10», som ble presentert på et spesialkommisjonsmøte i Haag i november/desember 2000. Forslaget skal ha blitt stemt over, men da det ikke ble nådd konsensus, ble det konkludert med at ingen anbefaling var mulig.

være basert på givernes gavmildhet, og institusjonene kan derfor ikke forlange og heller ikke foreslå en donasjon, da dette vil være i strid med donasjonens juridiske karakter.

Dette brevet ble også oversendt Barne- og familiedepartementet,¹⁶² som (16. desember 2003) likevel tok Adopsjonsforums klage til følge. Departementet fant i likhet med Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen at de høye donasjonene ga grunn til bekymring, men hadde «kommet til at det i denne omgang vil være et for omfattende tiltak å stanse Adopsjonsforums adopsjonsformidling gjennom de aktuelle private institusjonene i Colombia». Departementet mente at de vanskelige spørsmålene som saken reiste, «best kan løses ved et aktivt samarbeid mellom sentralmyndighetene etter Haagkonvensjonen», og at mulighetene til samarbeid ikke var blitt «prøvet fullt ut» i saken. Departementet så også hen til at både svenske og danske adopsjonsformidlere fremdeles formidlet adopsjoner fra de private institusjonene.

Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen reagerte på at brevet fra ICBF, sendt 3. desember 2003, ikke var nevnt i Barne- og familiedepartementets vedtak, og sendte en e-post til departementet (17. desember 2003) med spørsmål om de hadde mottatt det. Av intern kommunikasjon i Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (5. januar 2004) går det frem at departementet bekreftet at de var kjent med brevet. Barne- og familiedepartementet skal ha uttrykt muntlig til Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen at det nå virket som om ICBF omsider tok tak i problemstillingen omkring donasjonene og gjorde noe med det.

7. januar 2004 fornyet dermed Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen Adopsjonsforums formidlingstillatelse gjennom de private institusjonene, men ba Adopsjonsforum følge med på utviklingen hva angikk donasjonene. Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen viste til ICBFs brev om at de private institusjonene ikke hadde anledning til å be om, fastsette eller foreslå en obligatorisk donasjon, og skrev at de forutsatte at videre samarbeid med de private institusjonene ville foregå i samsvar med de rammene som ICBF redegjorde for i brevet.

12.7.4.4 Vurdering av Barne- og familiedepartementets vedtak

Utvalget mener at det er en mangel at departementet ikke kommenterte ICBFs brev (3. desember 2003) i vedtaket (16. desember 2003) der klagen vedrørende formidling fra de private institusjonene ble tatt til følge.

Barne- og familiedepartementet la vekt på at de private institusjonene var godkjente av ICBF, og at det måtte være ICBFs ansvar å eventuelt trekke tillatelsen. I utgangspunktet fremstår dette som et forståelig standpunkt. Samtidig var det ingenting i ICBFs brev som antydte at de nå tok mer aktivt tak i problemstillingen. På dette tidspunktet var ICBFs angivelig økte kontroll noe bare Adopsjonsforum opplyste om, noe som kan tyde på at Barne- og familiedepartementet la for stor vekt på Adopsjonsforums informasjon og vurderinger i saken. Adopsjonsforum ga mangelfull informasjon når de hevdet at ICBF førte strengt tilsyn med de private institusjonene, samtidig som de hadde opplysninger om at for eksempel Los Pisingos hadde et donasjonssystem som de bevisst holdt skjult for colombianske myndigheter (jf. det «bilaterale» regnskapet beskrevet i Adopsjonsforums interne reiserapport fra 1997), og at Adopsjonsforums donasjoner ble satt direkte inn på kontoer i tredjestat.

Sett i lys av hva ICBF hadde uttrykt overfor Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (at de ønsket en anledning til å ta tak i donasjonene), kan departementets vedtak forstås som at departementet her satte en stopper for et initiativ ICBF hadde bedt om fra norske adopsjonsmyndigheter. Imidlertid er det uklart i hvilken grad Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen formidlet det som så ut til å være ICBFs posisjon i saken, tydelig nok til departementet. Samtidig var en representant fra departementet selv med på informasjons- og tilsynsreisen i 2001.

Involverte i saken i Barne- og familiedepartementet som utvalget har snakket med, husker ikke vedtaket. Det går for øvrig frem av det skriftlige materialet at saken fikk en del oppmerksomhet, både i form av enkelthenvendelser til Barne- og familiedepartementet og Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen og i mediene. Utvalget har gått gjennom postjournalen til Barne- og familiedepartementet i den aktuelle perioden. Etter at klagesaken ble sendt over fra Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen til departementet, var det flere enkelthenvendelser om adopsjoner fra private institusjoner i Colombia (elleve henvendelser i løpet av åtte dager fra 1. oktober 2003).

¹⁶² Brevet var skrevet på spansk. AF sendte 5. desember 2003 en oversettelse av brevet til departement og underliggende organ. Norske adopsjonsmyndigheter fikk siden gjort en ekstern oversettelse av brevet, som harmonerer med AFs.

Saken ble også omtalt i mediene.¹⁶³ Etter departementets vedtak hadde Vårt Land (10. januar 2004) følgende oppslag: «Dåvøy-ja til adopsjon.» Her står det at Barne- og familiedepartementet ikke hadde funnet indikasjoner på at det var snakk om kjøp og salg av barn, og at «[s]tatsråden [Laila Dåvøy] gler seg over det høge adopsjonstalet for fjoråret; nest best etter toppåret i 2002. Dåvøy rosar dei mange nordmennene som vel å bli adoptivforeldre til barn som ikkje har mor og far. Ho hadde gjerne sett at adopsjonsstøtta frå staten hadde auka».

Statsrådens uttalelse kan sies å illustrere den generelle politiske holdningen til utenlandsadopsjon i Norge på denne tiden. Hvilken betydning de politiske føringene hadde for feltet, omtales nærmere i kapittel 8, mens punkt 12.8.4 gir en samlet vurdering av norske myndigheters kontroll- og tilsynsvirksomhet.

12.7.4.5 Avslutningen på samarbeidet med de private institusjonene

14. september 2004 søkte Adopsjonsforum om fornyet formidlingstillatelse for Colombia. Så langt i 2004 hadde antallet adopsjoner fra de private institusjonene sunket betraktelig, fra femti-seksti per år de siste sju årene til bare fem i 2004. Adopsjonsforum hadde i kommunikasjon til norske adopsjonsmyndigheter antydnet at de private institusjonene «straffer» Norge for henvendelsen fra norske adopsjonsmyndigheter.

I november 2004 reiste norske adopsjonsmyndigheter (Bufdir)¹⁶⁴ på en informasjons- og tilsynsreise til Colombia. Formålet med reisen var blant annet å diskutere donasjonene med ICBF og drøfte mulige løsninger.

Bufdir besøkte Los Pisingos, CRAN og FANA. Direktøren for Los Pisingos hadde fungert i denne rollen i to år.¹⁶⁵ Los Pisingos ga uttrykk for at ICBF hadde styrket samarbeidet med de private institusjonene. Institusjoner som nå aksepterte at ICBF plasserte barn hos dem, måtte også forplikte seg til å følge retningslinjene for statlige barnehjem. Los Pisingos presenterte nedgangen i

adopsjoner fra de private institusjonene som en generell trend.¹⁶⁶ Noe av forklaringen handlet om at det var kommet nye krav til når samtykke til adopsjon kunne gis.¹⁶⁷ Bufdir oppfattet institusjonene slik at de ønsket å påvirke arbeidet med ny lovgivning og retningslinjer, for eksempel slik at høyesterettsdommen (T-510 av juli 2003)¹⁶⁸ kunne tolkes annerledes. Antallet kvinner på Los Pisingos' mødre hjem skal ha sunket fra 435 i 2001 til 235 i 2004. De fikk opplyst at 52 prosent av kvinnene som ble tatt opp i programmet, endte med å adoptere bort barnet sitt.

I møte med CRAN fikk norske adopsjonsmyndigheter inntrykk av at ICBF ennå ikke hadde gitt retningslinjer for institusjonene vedrørende donasjoner. Her besøkte de også mødre hjemmet, som oppga at ca. 40 prosent av mødrene valgte å beholde barnet sitt. Fattigdom ble oppgitt som hovedårsaken til at kvinnene måtte gi fra seg barnet sitt. FANA mente at høyesterettsdommen la større vekt på barnets rett til å vokse opp i egen familie enn kvinners rett til selvbestemmelse, og institusjonen lot fremdeles kvinnene være anonyme, det vil si at navnet deres ikke ville fremgå av barnets dokumenter.

I møte med ICBF fikk Bufdir vite at ICBF nå førte et tettere tilsyn med de private institusjonene, blant annet foranlediget av høyesterettsdommen nevnt ovenfor. ICBF gjentok at institusjonene ikke kunne kreve betaling for adopsjonsarbeidet de utførte, og at å fastsette krav om en fast sum per adopsjon ikke var i samsvar med begrepet *donasjon*, som de anså som en frivillig gave. ICBF sa at dersom de private institusjonene kunne klargjøre hvilke utgifter de hadde til det enkelte barn, ville dette være en ordning som også ICBF kunne akseptere. Alle øvrige donasjoner måtte være helt frivillige.

I møte med en *defensor de familia* fikk Bufdir opplyst at mødre hjemmene ved de private institusjonene måtte utarbeide tre rapporter om mødrene: en fra under graviditeten, en fra fødselen og en 20 dager etter fødselen. Det måtte fremgå hvilket arbeid institusjonene hadde gjort for å sette moren i stand til å forstå sin egen situasjon og bli klar over hva en adopsjon innebærer.

¹⁶³ F.eks. i Vårt Land, 29. oktober 2003: «Fryktar sal av barn»; Romerike blad, 19. november 2003: «Til kamp mot adopsjonsnekt».

¹⁶⁴ Bufdir, som nå hadde tatt over funksjoner fra BUFA.

¹⁶⁵ Denne direktøren var sønnen til den tidligere direktøren, og mannen AF møtte i 1997 (se punkt 12.7.4). I 2013 ble han anklaget for underslag og andre økonomiske uregelmessigheter i forbindelse med arbeidet i stiftelsen. Se f.eks. *El Espectador*, 27. april 2013, «Casa de adopción, en entredicho».

¹⁶⁶ I 2003 skal fordelingen ICBF-adopsjoner vs. private institusjoners ha vært 894 mot 749. I 2004 er tallet 1064 gjennom ICBF og 265 gjennom de private.

¹⁶⁷ Jf. beskrivelse av høyesterettsdommen av juli 2003, T-510, i punkt 12.5.2.2. Etter denne ble det et vilkår at en opprinnelig mor ikke kunne samtykke til adopsjon før minst 20 dager etter fødsel. Deretter måtte det gå 30 dager fra samtykket ble gitt, til det ble endelig.

¹⁶⁸ Se punkt 12.5.2.2.

Også familieforsvareren mente at fattigdom var det vanligste motivet for adopsjon.

14. januar 2005 ga Bufdir Adopsjonsforum fornyet tillatelse til adopsjonsformidling i samarbeid med ICBF. Når det gjaldt de private institusjonene, mente Bufdir at de ikke kunne ta stilling til Adopsjonsforums søknad (14. september 2004) om formidling derfra før spørsmålet om donasjoner var løst. De viste til dialogen med ICBF om saken. I et møte mellom Bufdir og Adopsjonsforum i januar 2005 skal Bufdir ha gjort det klart at hvis den totale summen fra Adopsjonsforum og adoptivsøkerne skulle komme til å ligge på 6000 USD per adopsjon, vil dette bli ansett som en fortsettelse av et donasjonssystem som verken Bufdir eller ICBF kunne akseptere.¹⁶⁹

Adopsjonsforum tok da saken til landsstyret, som behandlet denne på et møte (4. mars 2005). I notatet til landsstyret (28. januar 2005) går det frem at Los Pisingos nå hadde «kommet med et 'ønske'/krav» om en fast månedlig støtte (uavhengig av antall adopsjoner) på 1500–2000 USD fra sine utenlandske samarbeidspartnere. Adopsjonsforum skrev til landsstyret at norske myndigheter kunne akseptere at Adopsjonsforum dekket reelle faste utgifter per måned per barn og med utgangspunkt i ICBFs offisielle satser. «Det overskytende av den 'frivillige donasjonen' må så dekkes av den aktuelle familien som adopterer.» Adopsjonsforum la med andre ord opp til at man fremdeles måtte betale 6500 USD som de private institusjonene nå krevde, men at det var adopsjonssøkerne selv som måtte dekke mesteparten av dette beløpet. Adopsjonsforum spurte landsstyret om de kunne godkjenne at Adopsjonsforum gikk bort fra prinsippet om likedeling av utgifter.

Adopsjonsforum informerte (4. april 2005) Bufdir om landsstyrets tilslutning til en «delingsmodell for donasjoner». Bufdir ga da (4. juli 2005) fornyet tillatelse til adopsjon fra de private institusjonene, under forutsetning av at «det faste beløpet som betales ved hver enkelt adopsjon, ikke overstiger NOK 3 500 pr. måned». De minnet om at Adopsjonsforum var forpliktet til å informere om endringer som kunne ha innvirkning på tillatsen.

I et referat fra et ledermøte i Adopsjonsforum (9. august 2005) går det frem at CRAN fra 2006 «vil kreve US\$ 9.000 som 'frivillig' ekstra bidrag per barn». Adopsjonsforum mente da at beløpet CRAN krevde, ikke var akseptabelt og ville utforme et brev til institusjonen om dette.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Referert i Bufdirs brev til ICBF av 28. juni 2006, se nedenfor.

3. september 2005 rettet ICBF på ny en henvendelse til Adopsjonsforum der ICBF ba Adopsjonsforum redegjøre for samarbeidene med de private institusjonene, om donasjonene og hvordan de ble overført. Adopsjonsforums svar denne gangen (9. september 2005) står i kontrast til svaret de ga ICBF i 2002. Adopsjonsforum opplyste om størrelsen på donasjonene og at donasjonene til Los Pisingos og CRAN ble overført til bankkontoer i amerikanske banker. De forklarte også om forhåndsbetalingen til Los Pisingos og CRAN. Adopsjonsforum fortalte at CRAN hadde varslet at donasjonene fra og med 2006 ville ligge på 9000 USD. Adopsjonsforum var ikke sikre på om samarbeidet med de private institusjonene ville fortsette fordi Bufdirs betingelse var «at hver familie må ta ansvar for å betale direkte for sin adopsjon», og dette innebar at Adopsjonsforum ikke kunne fortsette med forhåndsbetalingene for adopsjonene.¹⁷¹

I mars 2006 sendte ICBF en ny henvendelse til alle juridiske representanter i Colombia for akkrediterte organisasjoner og internasjonale adopsjonsformidlere (27. mars 2006) der de ba dem redegjøre for donasjonene og hvor og hvordan de ble overført. Adopsjonsforum svarte at CRAN og Los Pisingos hadde hevet donasjonene til 9000 USD, at Adopsjonsforum bare dekket utgifter til barnets opphold direkte, mens det resterende ble betalt direkte av adopsjonssøkerne.¹⁷²

I juni 2006 (22., 23. og 26. juni) kontaktet imidlertid Adopsjonsforum Bufdir. De informerte om at det nå pågikk en offisiell gransking av de private institusjonene i Colombia, at donasjonene skal ha vært diskutert i den colombianske nasjonalforsamlingen, og at Adopsjonsforum her skal ha blitt nevnt. Adopsjonsforum mente «det mest korrekte er at Bufdir ber om at samarbeidet mellom casas og Norge *suspenderes inntil videre – mens det pågår en gransking av økonomien mv.*».

Bufdir sendte da (28. juni 2006) et brev til ICBF der de redegjorde for situasjonen. De viste til møter med ICBF både i Colombia i 2004 og i Norge i 2005 samt til samtaler i Haag i september 2005, og til at Bufdir hadde hatt «lignende bekym-

¹⁷⁰ AFs arkiver, «Referat fra ledermøte 09.08.05».

¹⁷¹ Dette går også frem av et brev AF sendte til sine søkere, 9. desember 2005, der de skrev at «totalsituasjonen [er] slik at det for tiden fortsatt ikke er aktuelt å ta inn søkere til de private barnehjemmene i Colombia».

¹⁷² Adopsjonsforum fikk i tillegg utferdiget en erklæring som adoptivsøkere med en tildeling fra Los Pisingos skulle undertegne, der adoptivsøkerne forpliktet seg til «å betale det resterende beløpet av donasjonen» på totalt 9000 USD, minus det AF kunne betale (3500 NOK per måned for faktisk underhold for barnet ved institusjonen).

ringer» som ICBF om Adopsjonsforums samarbeid med de private institusjonene. Direktoratet beskrev hvordan systemet med fastsatte donasjoner så ut til å ha fortsatt til tross for at Bufdir i samråd med ICBF hadde gitt Adopsjonsforum beskjed om at det ikke var anledning til dette. Bufdir uttrykte også overraskelse over at donasjonene til to private institusjoner ble overført direkte til kontoer i tredjestat. Samtidig tok Bufdir Adopsjonsforum i forsvar og mente at deres nåværende åpenhet var «praiseworthy», og at Bufdir selv kunne vært klarere i sin formidlingstillatelse. Bufdir informerte om at de suspenderte samarbeidet inntil etterforskningen var avsluttet og utfallet kjent, og presiserte at de håpet dette ikke ville påvirke Adopsjonsforums samarbeid med ICBF.

I e-poster (29. og 30. juni 2006) til andre norske sentralmyndigheter informerte Bufdir om utviklingen. Her skrev de at Adopsjonsforum «nok har opplevd det som ubehagelig å være blant de organisasjonene som er blitt nevnt i debatten i nasjonalforsamlingen», og at de private institusjonene ifølge Adopsjonsforum «benekter at rammene rundt adopsjonsformidlingen har vært slik Adopsjonsforum har beskrevet det i sine svarbrev til ICBF». Adopsjonsforum skal også ha sagt til Bufdir at organisasjoner i andre land hadde konsultert med de private institusjonene før de besvarte henvendelsene fra ICBF, og «blitt enige med disse i hvordan svaret skulle utformes». Bufdir fortalte at det nå var ansatte i Adopsjonsforum som var skeptiske til systemet med de private institusjonene, og som mente det var naturlig at offentlige myndigheter overtok ansvaret for alle utenlandsadopsjoner.

En tidligere ansatt ved Adopsjonsforums Bogotá-kontor som utvalget har snakket med, husker at Adopsjonsforum ble svært upopulære etter at brevet deres til ICBF ble lest opp i kongressen, og at de private institusjonene ikke ønsket å samarbeide med Adopsjonsforum etter dette eller tildele flere barn til norske familier. Den tidligere ansatte mente at det var redsel for de private institusjonene som gjorde at man tidligere begrenset informasjonen til myndighetene om samarbeidet, i tillegg til redselen for å miste arbeid. Vedkommende mener ellers at de private institusjonene gjorde godt arbeid, og at Adopsjonsforums motiver for å gi donasjoner ikke var feil, selv om donasjonene aldri burde vært gitt.

12.7.4.6 Vurdering av avslutning på samarbeidet med de private institusjonene

Utvalget har i samtaler med tidligere ansatte i Adopsjonsforum forsøkt å få klarhet i de interne prosessene i Adopsjonsforum som gjorde at de besvarte ICBFs henvendelse i 2005 så annerledes enn i 2002. Dette har vi imidlertid ikke fått noen avklaring på. Tidsmessig faller dette sammen med et skifte i Colombia i retning av et tettere samarbeid mellom ICBF og de private institusjonene og av et økt tilsyn med dem. I intervju med utvalget presenterte Adopsjonsforums daværende leder (som tiltrådte i 2005) ICBFs henvendelse som noe Adopsjonsforum åpenbart måtte svare ærlig på.

At Adopsjonsforum informerte norske adopsjonsmyndigheter om utviklingen i Colombia med hensyn til de private institusjonene, vurderes som positivt. Det overordnede inntrykket når all tilgjengelig dokumentasjon ses i sammenheng, er likevel at Adopsjonsforum i den aktuelle perioden tilpasset informasjonen de delte med myndigheter (i begge land) etter situasjonen. Utvalget vurderer det som sannsynlig at Adopsjonsforum forsto at Bufdir og ICBF i 2005 ville motsatt seg en ordning der den samlede summen som ble utbetalt til de private institusjonene per adopsjon, fremdeles lå på mellom 6000 og 9000 USD, og utvalget er kritisk til at Adopsjonsforum la opp til et system der donasjonene i praksis fortsatte uten norske myndigheters kunnskap.

12.8 Samlet vurdering av formidlingen fra de private institusjonene i Colombia

Utvalget mener at Adopsjonsforums samarbeid med de private institusjonene var innrettet og utviklet seg på en måte som bidro til å gjøre institusjonene økonomisk avhengige av å adoptere bort barn, og som skapte en risiko for at økonomiske hensyn ble styrende for barnehjemmets drift, og slik kunne gå på bekostning av hensynet til barnets beste. De økonomiske insentivene ga risiko for brudd på blant annet kravene til informert samtykke, subsidiaritetsprinsippet og forbudet mot urettmessig økonomisk vinning ved adopsjoner.

Selv om utvalget her peker på risikoer ved samarbeidene med de private institusjonene, har utvalget ikke grunnlag for å si noe sikkert om forekomsten av feil eller ulovligheter i enkeltadopsjoner fra de private institusjonene. Utvalget har

ikke grunnlag for å anslå i hvor stor andel av adopsjonene fra de private institusjonene det kan ha forekommet feil eller ulovligheter, eller for å slå fast hvor stor risikoen har vært for feil i ulike perioder.

12.8.1 Risikofaktorer knyttet til opprinnelige foreldres samtykke

Utvalget har blitt gjort kjent med flere enkelthistorier knyttet til opphold på mødre hjem ved de private institusjonene i Colombia der mødre skal ha blitt urettmessig fratatt sine barn, som siden har blitt adoptert til utlandet, blant annet til Norge.¹⁷³ Historiene er vanskelige å verifisere. Utvalget har sett flere eksempler på at opprinnelige foreldre har undertegnet et samtykke til adopsjon, men at foreldrene i ettertid forklarer at de ikke forsto hva de samtykket til, eller at samtykket ble gitt under press. Dette gjelder ikke bare adopsjoner gjennom de private institusjonene, men også gjennom ICBF (jf. beskrivelsene av enkeltsaker i punkt 12.7.3.2). Det er mange faktorer som kan føre til at et samtykke ikke er informert og fritt. I noen tilfeller kan opprinnelige foreldre ha undertegnet en samtykkeerklæring som likevel ikke er gyldig fordi de ikke har fått opplyst hva de samtykker til, for eksempel når foreldre tror de samtykker til at barnet skal ivaretas av en barnevernsinstitusjon, og ikke forstår at dette kan innebære adopsjon, eller at de ikke har fått opplyst hva en adopsjon er. Samtykke kan heller ikke sies å være gyldig hvis det er basert på uriktig informasjon, for eksempel at barnet skal ha en helsetilstand som innebærer at kostbare behandlinger er nødvendig for barnets liv eller helse. I andre tilfeller kan man stille spørsmål ved samtykkets frivillighet. Dette kan for eksempel være når opprinnelige foreldre i en sårbar situasjon utsettes for overtalelse, manipulasjon, sosial fordømmelse og isolasjon, eller regelrette trusler om økonomiske eller andre konsekvenser dersom de ikke samtykker. I andre tilfeller er samtykket ikke informert, for eksempel når personer i en utsatt posisjon ikke får hjelp til å få oversikt over sine reelle valgmuligheter.

En bekymring har vært at kvinner på mødre hjemmene ble møtt med krav om å betale for oppholdet sitt dersom de valgte å ikke adoptere bort barna sine. Dette er nevnt i en forskningsartikkel av Hoelgaard¹⁷⁴ samt av enkelte private aktører utvalget møtte i Colombia. En tidligere ansatt ved norske adopsjonsmyndigheter tok også opp dette

i intervju med utvalget. Det er inntrykket til vedkommende at dette skal ha vært tilfellet ved samtlige mødre hjem ved samtlige institusjoner tilbake til starten av samarbeidet, og skal ha utgjort en tvangssituasjon for kvinnene. En slik ordning fremgår imidlertid ikke av det skriftlige materialet etter informasjons- og tilsynsreisene til norske adopsjonsmyndigheter.

Som beskrevet (se punkt 12.7.1) skal Adopsjonsforum selv ha informert norske adopsjonsmyndigheter om at ICBF i slutten av 1970-årene mistenkte press på de gravide kvinnene ved Casa de la Madre y el Niños mødre hjem. I den nederlandske granskingsrapporten fremgår det også at kontaktpersonen til den nederlandske adopsjonsformidleren i midten av 1970-årene advarte mot Casa de la Madre y el Niño, hvor barn angivelig ble frigitt vilkårlig og irregulært.¹⁷⁵ En sentral person hos Adopsjonsforum i Norge som utvalget har snakket med, tror også det er «helt reelt at det har foregått ulike typer svindel» i forbindelse med adopsjoner i Colombia,¹⁷⁶ som at «mødre har blitt vist døde barn og er blitt fortalt usanne historier». Vedkommende mener likevel det er vanskelig å si noe om omfanget, og finner det usannsynlig at slike ting kan ha foregått systematisk og over tid uten at noen har oppdaget det, især utover i 2000-årene, hvor inntrykket til vedkommende er at ICBF hadde god kontroll. Nåværende og tidligere ansatte ved private institusjoner i Colombia som utvalget har snakket med, fastholder at press og betalingskrav ikke forekom.

Ansatte ved ICBF som utvalget har snakket med, mener at det kan være situasjoner der mødre enten ikke har forsonet seg med livsvalgene sine eller ikke velger eller orker å fortelle hele sannheten om omstendighetene rundt adopsjonen når de gjenforenes med sine voksne barn – for eksempel for å skåne barna. Så vidt utvalget bekjent er det ikke gjennomført solide og omfattende undersøkelser av disse forholdene i Colombia. Det er heller ikke mulig for utvalget å konkludere i slike enkeltsaker. Det er likevel av betydning at beskrivelser av ulike former for press på mødre til å gi samtykke til adopsjon, samt beskrivelser av mødre som skal ha blitt fortalt at deres barn var dødfødte, eksisterer i et ikke ubetydelig antall.

Etter hva utvalget har fått opplyst, var mødrene ved mødre hjem ofte unge, enslige kvin-

¹⁷³ Se f.eks. NRK, 5. oktober 2024. «Stjålet fra fødestuen».

¹⁷⁴ Hoelgaard, S. (1998) s. 216.

¹⁷⁵ Jf. «Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie» (2021), punkt 3.4.1.1.

¹⁷⁶ Her menes trolig adopsjoner i Colombia generelt og ikke konkret til Norge.

ner, gjerne fra dårlige kår og uten støtte fra familien sin. De kan ha befunnet seg i situasjoner preget av frykt og skam og med økonomiske og medisinske problemer. Utvalget har også møtt en mor som fortalte at hun var mindreårig da hun bodde på mødrehjemmet, og at familien hennes samtykket til adopsjon mot hennes vilje. Det kan hevdes at personer i sårbare situasjoner bør tilbys særskilte tiltak for å sikre fritt informert samtykke.

Videre tillegges det vekt at samtlige utvalget snakket med i Colombia som har eller har hatt en tilknytning til ICBF, understreket de åpenbare risikoene som knyttet seg til ordningen med private institusjoner som driver mødrehjem og er avhengig av høye donasjoner ved hver enkelt adopsjon for å finansiere driften. Samtlige utvalget snakket med i Colombia som har eller har hatt en tilknytning til ICBF, ga uttrykk for at systemet aldri burde eksistert. Ansatte ved ICBF ga også uttrykk for at det først var ved lovendringen i 2006 at ICBF «tok eierskap» til reguleringen av de private institusjonene.

Selv om det er vanskelig å med sikkerhet ta stilling til om og i hvilken grad det ble utøvd press mot mødrene, vurderer utvalget at systemet hadde iboende og betydelige risikoer for utilbørlig press på mødrene, og at barn kunne bli adoptert bort uten at mødrenes samtykke var frivillig og informert.

12.8.2 Forbudet mot vederlag/profitt ved adopsjoner

Som beskrevet i punkt 12.7 var donasjonene til de private institusjonene et vilkår for tildelinger fra dem helt tilbake til 1980. Som vist i Tabell 12.1 steg donasjonene gradvis utover 1980- og 1990-årene, og i 2006 lå de høyeste donasjonskravene på 9000 USD per tildeling.

De høye donasjonene var et tema mellom norske og colombianske adopsjonsmyndigheter¹⁷⁷ og mellom Adopsjonsforum og norske adopsjonsmyndigheter fra begynnelsen av den organiserte formidlingen fra Colombia.¹⁷⁸ Som beskrevet uttrykte norske adopsjonsmyndigheter skepsis til ordningen allerede i 1984, og de anmodet Adopsjonsforum om å følge med på kostnadsutviklingen ved de private institusjonene i 1996 og 1997, samt om å «innrapportere større endringer». I 1998 ba Barne- og familiedepartementet underlig-

gende organ om en vurdering av forholdene i Colombia.

Størrelsen på donasjonene og at det ikke var tydelig hva de gikk til, lå i kjernen av klagesaken om formidling fra de private institusjonene (se punkt 12.7.4.3). Som vist hevdet Adopsjonsforum at donasjonene gikk til oppbygging av institusjonene, mens et mer nyansert inntrykk kommer frem i Adopsjonsforums interne kommunikasjon og egne reiserapporter.

Bakgrunnen for at utvalget har sett nærmere på de økende donasjonene og pengestrømmen til de private institusjonene, er forbudet mot urettmessig vinning ved adopsjon. Forbudet finner vi blant annet i barnekonvensjonen 1989 artikkel 21 bokstav c, som pålegger statene å «sikre at utenlandsadopsjon ikke fører til utilbørlig økonomisk fortjeneste for dem som har medvirket ved adopsjonen».¹⁷⁹

Også i colombiansk lovgivning har det vært bestemmelser som forbyr vederlag for adopsjoner. Etter barneloven av 1989¹⁸⁰ hadde verken ICBF eller de private institusjonene anledning til å forlange direkte eller indirekte kompensasjon for tildeling fra adoptivsøkerne. I loven av 2006 ble forbudet ytterligere strammet til.¹⁸¹

I den nederlandske granskingsrapporten¹⁸² gis det en beskrivelse av hvordan den private institusjonen Los Pisingos i 2013 kom i medias søkelys grunnet en sak om økonomisk mislighold. ICBF trakk tilbake institusjonens lisens, barnehjemmet måtte stenge i seks måneder, og adopsjonsprogrammet ble lagt ned. 2,3 millioner USD ble funnet overført til bankkontoer blant annet i Panama og på Caymanøyene. Riksadvokaten i Colombia fant at flere av stiftelsens kontorer hadde operert uten tilsyn, med fiktiv fakturering og ubetalte regninger. Direktøren skal i sju år ha overført flere tusen amerikanske dollar månedlig til en konto i London.¹⁸³

Nåværende leder for den aktuelle institusjonen bekreftet i møte med utvalget at det hadde vært en rekke uregelmessigheter. Selv om det ikke er mulig å generalisere ut fra denne saken,

¹⁷⁹ Se punkt 5.4.6.

¹⁸⁰ *Código del Menor* (mindreårigloven) av 27. november 1989 (lov nr. 2737), artikkel 125.

¹⁸¹ *Código de la Infancia y la Adolescencia* (barne- og ungdomsloven) av 2006 (lov nr. 1098), artikkel 74. Jf. også punkt 12.5.2..

¹⁸² «Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie» (2021), nr. 6.4.

¹⁸³ Saken omtales bl.a. i den danske avisen Politiken 19. mai 2013.

¹⁷⁷ Jf. RIAs reiserapport 1979, punkt 12.7.

¹⁷⁸ Jf. AFs søknad 5. mai 1980, beskrevet i punkt 12.7.

illustrerer den risikoen for utilbørlig vinning forbundet med de høye donasjonene.

Utvalget mener at de høye donasjonene ga en klar risiko for brudd på forbudet mot utilbørlig vinning, selv om det er vanskelig å fastslå i hvilken grad risikoen materialiserte seg. Utvalget mener også at Adopsjonsforum burde kommunisert tydelig til norske adopsjonsmyndigheter at donasjonene til to private institusjoner ble overført direkte til kontoer i en tredjestat. Etter 1. desember 1999, da forskrift om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon¹⁸⁴ trådte i kraft, må en slik unnlatelse anses som et brudd på Adopsjonsforums opplysningsplikt overfor norske myndigheter etter forskriftens § 10. Særlig kritikkverdig er det at Adopsjonsforum ga mangelfull informasjon om forhåndsbetaling av donasjoner til norske myndigheter på direkte forespørsel (se punkt 12.7.3.6). Se ellers punkt 12.8.4 for en vurdering av norske adopsjonsmyndigheters håndtering knyttet til donasjonene.

12.8.3 Subsidiaritetsprinsippet

Som redegjort for i punkt 5.4.5 innebærer subsidiaritetsprinsippet at utenlandsadopsjon bare skal velges når varige omsorgsløsninger for barnet i hjemlandet ikke er aktuelle. Primært skal barn få vokse opp hos sine foreldre. Dersom dette ikke lar seg gjøre, skal det søkes etter alternativer i øvrig familie. Dernest skal muligheten for varige plasseringer hos andre familier i hjemlandet vurderes. Utenlandsadopsjon skal bare velges dersom ingen av disse alternativene er aktuelle.

I kapittelet er det redegjort for flere forhold som kan medføre risiko for at subsidiaritetsprinsippet ikke er blitt ivaretatt i alle saker ved adopsjoner fra private institusjoner. Et vesentlig forhold er sammenkoblingen mellom mødre hjem og privat adopsjonsinstitusjon.¹⁸⁵ Det er nærliggende at institusjonene var avhengige av adopsjonssamarbeid med utlandet for å finansiere virksomheten sin. Dette illustreres også av Adopsjonsforums argumentasjon overfor norske myndigheter om at donasjoner måtte aksepteres for å finansiere de viktige tilbudene som institusjonene ga. Kombinasjonen av mødre hjem og privat adopsjonsinstitusjon kunne gi insentiver i retning av adopsjon hel-

ler enn at mødre ble satt i stand til å beholde barna sine. Utenlandske adoptivsøkere betalte også etter alt å dømme mer enn innenlandske søkere, for eksempel i form av at de utenlandske adopsjonsformidlerne ga store donasjoner til institusjonene.¹⁸⁶ Dette kan også ha gitt insentiver for å prioritere utenlandske søkere.¹⁸⁷

En annen svakhet er at når kvinnene var innskrevet på et mødre hjem, ble de ansett å være i en prosess der de vurderte adopsjon. Mødre hjemmene var *ikke* et tilbud for kvinner som hadde bestemt seg for å beholde barna, men som likevel trengte et sted å bo, helseoppfølging og fødsels hjelp. Dette har utvalget fått opplyst i intervju med tidligere ansatte ved en av disse institusjonene. Hjemmene var for kvinner som var usikre på om de kunne beholde barna sine, og som derfor vurderte adopsjon, og for kvinner som allerede hadde bestemt seg for å adoptere bort barna. På den ene siden kan dette indikere at samtykkene til adopsjon som kvinner på disse mødre hjemmene ga, var nettopp informert (se punkt 12.8.1). På den andre siden var det slik at dersom en mor bestemte seg under svangerskapet for å ikke adoptere bort barnet sitt, måtte hun flytte ut. Bestemte hun seg etter fødselen for ikke å ville adoptere bort barnets sitt, ville hun og barnet ikke lenger motta hjelp fra mødre hjemmet. Dette synes i liten grad å legge til rette for ivaretagelse av subsidiaritetsprinsippet.

12.8.4 Norske myndigheters kontroll- og tilsynsvirksomhet

Donasjonene til de private institusjonene ble problematisert fra norske og colombianske myndigheters hold helt fra slutten av 1970-årene. Likevel tok det flere tiår (se punkt 12.7.4.2. og 12.7.4.3) før norske adopsjonsmyndigheter tok aktive grep for å få til en endring. I 1980-årene uttrykte de bekymring, og i 1990-årene anmodet de Adopsjonsforum om å følge med på utviklingen og rapportere om endringer, men aksepterte at adopsjoner fra de private institusjonene forutsatte store, uspesifiserte donasjoner. Etter at Norge ratifiserte Haagkonvensjonen, ser man at norske adopsjons-

¹⁸⁴ Forskrift 30. nov 1999, nr. 1195.

¹⁸⁵ I punkt 12.4.2 gis det informasjon om når de private institusjonene og mødre hjemmene ble etablert. Utvalget er ikke kjent med hvordan de private institusjonene er organisert i dag, og vurderingene knytter seg til perioden frem til 2006.

¹⁸⁶ Under norske adopsjonsmyndigheters reise til landet i 2001 får de vite at utenlandske søkere betaler mer enn nasjonale, jf. SUAKs rapport fra informasjons- og tilsynsreise i 2001.

¹⁸⁷ Ifølge tilgjengelig statistikk utgjorde utenlandsadopsjoner fra Colombia 74 prosent av landets adopsjoner i perioden 1989–1994. I perioden 2005–2012 gikk 61 prosent av alle adopsjoner til utlandet. Kilde: Saligman (2024). *Subsidiarity and the Best Interest of the Child*. *Chicago Journal of International Law* (25)1, 259–300. s. 281–283.

myndigheter tok sterkere initiativ for å finne en løsning på spørsmålet om donasjonene. De gjennomførte tilsynsreiser (i 2001 og 2004) og gikk i dialog med ICBF om en løsning begge lands sentralmyndigheter kunne enes om (se beskrivelsen i punkt 12.7.4). Dette vurderer utvalget som positivt. Donasjonene fortsatte imidlertid også etter at ICBF i 2003 skrev at det ikke var anledning til å kreve dem, og frem til samarbeidet med de private institusjonene ble avsluttet i 2006. Dette skyldes både at Barne- og familiedepartementet tok Adopsjonsforums klage til følge (se punkt 12.7.4.3), og at Adopsjonsforum ikke rettet seg etter føringene de fikk fra norske adopsjonsmyndigheter (se punkt 12.7.4.5).

Utvalget merker seg at norske adopsjonsmyndigheter fikk opplysninger om at donasjoner til de private institusjonene i noen tilfeller overføres direkte til kontoer utenfor Colombia, allerede i 2001, men ikke ser ut til å ha agert på denne kunnskapen. Når de igjen i 2006 fikk kjennskap til at donasjoner var blitt overført direkte til kontoer i tredjestat, beskrives dette som en overraskelse for dem (se punkt 12.7.4.5). Utvalget stiller seg kritisk til at norske myndigheter ikke gjorde undersøkelser av informasjonen de fikk i 2001 om at Adopsjonsforum overførte donasjoner til noen av de private institusjonene direkte til kontoer i en tredjestat.

Utvalget merker seg også at Barne- og familiedepartementet i sin klagebehandling (se punkt 12.7.4.3) vurderte det som for inngripende å avslutte samarbeidet med de private institusjonene, til tross for den informasjonen som da forelå om donasjonene til dem, og til tross for at Adopsjonsforum hadde hatt over ett år¹⁸⁸ på å finne en annen ordning med de private institusjonene. Utvalget mener informasjonen fra ICBF burde vært omtalt og vurdert i departementets vedtak av 16. desember 2003. Se også punkt 12.7.4.4 for utvalgets merknader til denne saken.

12.8.5 Risikofaktorer knyttet til private organisasjoner som adopsjonsformidlere

På et mer overordnet plan viser gjennomgangen av formidlingen fra de private institusjonene flere svakheter ved at systemet i stor grad er tillitsbært, og at en privat organisasjon med offentlig tilatelse har en egeninteresse i at adopsjoner fort-

setter. Som beskrevet i punkt 12.7.3.3–12.7.3.5 var informasjonen Adopsjonsforum valgte å dele med norske myndigheter, mangelfull på viktige områder. Granskingsutvalget vurderer det som alvorlig at den private organisasjonen har holdt tilbake informasjon om økonomiske forhold som kunne innebære økt risiko for at andre hensyn enn barnets beste ble det viktigste ved adopsjoner. Til tross for at norske adopsjonsmyndigheter stilte flere relevante spørsmål til Adopsjonsforum om økonomiske forhold og donasjonene, fikk de så langt utvalget kan se, ikke korrekt og fullstendig informasjon om dette. Utvalget mener at de mangelfulle opplysningene fra Adopsjonsforum i noen tilfeller utgjorde brudd på den opplysningsplikten¹⁸⁹ til norske myndigheter som var en forutsetning for organisasjonens formidlingstillatelse (se punkt 12.7.3.5 og 12.7.4.6).

Gjennomgangen har også vist at det kunne oppstå en konkurransesituasjon mellom private formidlere fra forskjellige mottakerland om å få tildelinger (som beskrevet i punkt 12.7.3.3). I slike situasjoner er det en risiko for at grensene for hva som vurderes som etisk forsvarlig, forskyves – for eksempel ved Adopsjonsforums forhåndsbetaling for tildelinger fra CRAN og Los Pisingos.

Se kapittel 24 for en generell vurdering av dette temaet.

12.8.6 Om mulighet til kunnskap om biologisk opphav

Enkelte kilder tyder på at adoptivforeldre fikk mer og bedre opplysninger om barnets bakgrunn fra de private mødrehjemmene, både om forhold under svangerskapet, om barnets helse og om årsakene til at barnet ble gitt til adopsjon. Dette opplyses i enkelte henvendelser fra privatpersoner sendt til Barne- og familiedepartementet i forbindelse med klagesaken i 2003 (se punkt 12.7.4.3). De enkeltsakene utvalget har sett fra de private institusjonene, dokumenterer ikke at det er gitt slik informasjon,¹⁹⁰ men dette utelukker ikke at det kan ha blitt gitt informasjon som ikke fremgår av saksdokumentene i Bufdirs arkiver.

Som beskrevet i punkt 12.7.4.5 var praksis hos noen av de private institusjonene å holde mors identitet skjult også etter at det kom lovbestem-

¹⁸⁹ Paragraf 10 i forskrift 11. nov 1999, nr. 1195.

¹⁹⁰ Som nevnt i punkt 12.6 har utvalget gått gjennom 75 enkeltsaker i perioden 1983–2020. Av disse er det 14 adopsjoner (gjennomført i perioden 1986–2004) som vi vet sikkert at har gått via en privat institusjon, men det er ikke alltid mulig å avgjøre dette bare ved å se på dokumentene som ligger på registreringssaken i Norge.

¹⁸⁸ Fra 3. mai 2002, da vedtak om tidsbegrensning kom, til september 2003, da klagen ble sendt over til Barne- og familiedepartementet.

melser i 2003 som satte krav til at barnets familie var kjent med at barnet skulle adopteres bort.

I enkeltsaksgjennomgangen utvalget har foretatt, ser vi for eksempel at det foreligger mer informasjon i en adopsjonssak som har gått gjennom ICBF tidlig i 1980-årene (dokumentene inkluderer navn på opprinnelig mor og kopi av barnets originale fødselsregistrering), enn en adopsjonssak som har gått gjennom en privat institusjon fra andre halvdel av 1980-årene (navn på opprinnelig mor står ikke i dokumentene). Se ellers punkt 12.9.4.

12.9 Adopsjoner gjennom ICBF

12.9.1 Innledning

Etter 2006 har alle adopsjoner fra Colombia til Norge gått gjennom ICBF-systemet. Fra og med 2007 utgjør dette totalt 598 adopsjoner. Utvalgets undersøkelser av formidlingen fra Colombia i nyere tid er som beskrevet mer begrenset enn undersøkelsene opp mot tidligere perioder. Som redegjort for i punkt 12.2 har utvalget konsentrert seg om perioden 1990–2006, med vekt på adopsjoner fra de private institusjonene.

I det følgende vil det pekes på noen utfordringer ved adopsjonssystemet i Colombia i dag og i tidligere perioder, slik det blant annet ble presentert for utvalget av kilder i Colombia og Norge.

Barnevernssystemet i Colombia er annerledes enn det norske systemet. En åpenbar forskjell er vesentlige ulikheter i tilgjengelige ressurser i folkerike Colombia sammenlignet med Norge. Dette har betydning for hvilke tiltak barnevernet har og har hatt til rådighet for å hjelpe barn og deres foreldre. Som vist i gjennomgangen (punkt 12.7) er manglende ressurser hos ICBF et tema som går igjen og redegjøres for blant annet i flere av Adopsjonsforums interne reiserapporter og i søknader om godkjenning av kontaktnett. Barnevernssystemet i Colombia er også vesentlig annerledes organisert enn i Norge, og med en ulik tilnærming til spørsmålet om hvilke omsorgsløsninger som skal velges for barna, samt opprinnelige foreldres rettigheter.

12.9.2 Subsidiaritetsprinsippet

Barnevernsprosessen i Colombia bygger i dag på et prinsipp om at dersom et barn er eller har vært utsatt for en krenkelse av sine rettigheter, skal barnevernsprosessen bidra til å gjenopprette dem. Gjennom den såkalte PARD-prosessen opereres det med faste frister for barnevernets arbeid

og for avgjørelsene som skal tas i denne forbindelse. Dette er beskrevet ovenfor i punkt 12.5.2, hvor det fremgår at etter maksimalt 18 måneder må barnevernet ta stilling til om barnet skal tilbakeføres til sine foreldre eller erklæres som adopterbart – avgjørelse om *adoptabilidad*. I løpet av denne perioden må foreldrene bli i stand til å utøve god omsorg for barna sine. I intervjuer som ble gjennomført av utvalget i Colombia, ga samtlige opprinnelige foreldre som hadde fått barna tatt ut av hjemmet av barneverntjenesten (i perioden 1991 til 2007), uttrykk for at de ikke ble tilbudt hjelpetiltak, men møtt med krav de måtte innfri, gjerne krav om en bedre økonomisk situasjon enn foreldrene hadde:

Jeg fikk besøke dem, men klarte ikke å oppfylle ICBFs krav om arbeid og bolig. De sa at jeg hadde samtykket til adopsjonen. [...] ICBF sa at jeg måtte betale dem 70 000 pesos og ha egen bolig med møbler, et eget rom til barnet og visse luksusgjenstander. [...] Vi hadde ikke bolig og ingen stabil økonomisk situasjon. Jeg hadde allerede mine to andre barn. De ville ikke gi meg datteren tilbake, og sa at de ville ta fra meg de andre barna for å gi dem bort til adopsjon. De sa at jeg ikke lenger ville få besøke datteren min dersom jeg ikke betalte dem penger hver måned.¹⁹¹

Det er også vesentlig at det colombianske systemet både tidligere og nå opererer med adopsjon og tilbakeføring som de to alternativene. Mens plassering i fosterfamilie er det hyppigst anvendte barneverntiltaket innenfor norsk barnevern, anses dette i Colombia bare som et midlertidig tiltak. Hvis barnet ikke kan tilbakeføres til sin opprinnelige familie, og det ikke finnes adoptivforeldre til barnet i Colombia, velges utenlandsadopsjon fremfor varig fosterhjems plassering innenlands. En person som har hatt ulike roller i forbindelse med tilrettelegging for hentereiser og adopsjoner i Colombia, forklarte overfor utvalget at barna i flere av sakene var sterkt knyttet til sine fosterforeldre – og omvendt – og at det derfor var mye hjemlengsel hos barna den første tiden under hentereisen. I en artikkel om subsidiaritetsarbeidet i Colombia i 1980- og 1990-årene hevdes det at fosterforeldre ikke ble gitt anledning til å adoptere barna, selv om de ønsket dette og hadde god tilknytning til barna.¹⁹² Dersom disse fosterforel-

¹⁹¹ Redegjørelse fra opprinnelig mor til utvalget under reise til Colombia, 12. oktober 2024.

¹⁹² Hoelgaard, S. (1998).

drene er skikket til å ha varig omsorg for barna, kan det oppstå spørsmål om det å nekte dem å adoptere barna og i stedet velge utenlandsadopsjoner, er i strid med subsidiaritetsprinsippet.

Det er imidlertid ikke slik at adopsjoner fra et land som ikke har varige fosterhjemsplasseringer som en del av sitt tiltaksapparat, vil vurderes å være i strid med subsidiaritetsprinsippet i Haagkonvensjonen. Fosterhjemsordninger er kostbare, og land som har behov for å adoptere barn til utlandet, kjennetegnes nettopp av at de ikke har tilstrekkelige ressurser til å kunne tilby denne typen løsninger for barna. Det følger også av Haagkonvensjonens *Guide to Good Practice* fra 2008 at kravet til subsidiaritet må fortolkes noe relativt:

The Convention refers to «possibilities» for placement of a child in the State of origin. It does not require that all possibilities be exhausted. This would be unrealistic; it would place an unnecessary burden on authorities; and it may delay indefinitely the possibility of finding a permanent home abroad for a child.¹⁹³

12.9.3 Risikofaktorer knyttet til frigivelse til adopsjon

Som beskrevet i punkt 12.5.2.3 er det i dag ingen automatikk i at spørsmålet om barnet kan adopteres, prøves i retten. Adoptabilidad-erklæringen utstedes administrativt, av *defensor de familia*. Det er de opprinnelige foreldrene som eventuelt må kreve en rettslig prøving. Dersom barnet er forlatt, er det derfor ingen rettslig prøving av spørsmålet om adopterbarhet. Det samme gjelder i saker om omsorgssvikt, dersom foreldrene ikke krever en rettslig prøving. Som beskrevet er det heller ikke klart i hvilken grad fri rettshjelp er tilgjengelig for foreldre som ønsker å overprøve adoptabilidad-erklæringen (se punkt 12.5.2.3).

Flere opprinnelige foreldre som utvalget møtte i Colombia, forklarte seg om forhold som tilsier at prosessen forut for adopsjonen ikke har vært tilstrekkelig, og at de ikke har blitt tilbudt hjelp. En opprinnelig mor som var mindreårig da hun fødte sine barn, forklarte:

Noen naboer i nærmiljøet kontaktet dem [ICBF]. De sa at moren var svært ung og bestemoren eldre. Begge barna ble tatt av ICBF fra bestemoren fordi jeg var ung og uten arbeid. ICBF kom og tok dem. [...] Vi fikk besøke

barna, og ICBF var til stede under alle besøkene. Deretter begynte de å redusere samværene fra tre ganger i uken til én gang i uken. De fikk oss til å undertegne et dokument og sa: «Vennligst signer dette dokumentet slik at fostermoren kan ha barna lenger enn det som opprinnelig var avtalt.» I dag forstår jeg at jeg trolig undertegnet et dokument der jeg samtykket til adopsjon. Det var svært tungt da jeg fikk beskjeden om at barna skulle gis bort til adopsjon. [...] Det har satt dype spor i meg. Familien min ble ikke ansett som egnet av ICBF. Jeg følte meg forferdelig, var knust, og jeg husker da jeg tok farvel med dem for siste gang. Mitt fire år gamle barn sa til meg: «Ikke gråt, jeg skal komme og lete etter deg når jeg blir stor.» Jeg husker disse ordene. De er det store underet jeg har i min sjel. Barna visste allerede da at de kom til å bli skilt fra hverandre. Jeg ønsker å finne barna. Dette er min drøm. At de får høre min historie, aksepterer meg og ser meg. Å kunne fortelle dem hvor høyt jeg elsket dem. [...] Jeg fikk ikke noe hjelp fra ICBF. Bare tolv besøk totalt, og så ble dokumentet presentert.¹⁹⁴

Under sin tilsynsreise i 2025 fikk Bufdir opplyst fra myndighetene i Colombia at de bare varsler opprinnelige foreldre om dato for høring om fratakelse av foreldreansvar, og at barnet skal frigis til adopsjon gjennom oppslag på veggen på det lokale sonesenteret. Selve avgjørelsen om frigivelse varsles på samme måte (se punkt 12.5.2.3). Bufdir mener at:

Rett og reelle muligheter til å reise innsigelser mot og angripe vedtak fra myndighetene som innebærer at barn tas ut av biologisk familie [...] er fundamentale rettigheter i norsk og internasjonal rett, som må være oppfylt i saker hvor et barn adopteres bort uten samtykke og alle juridiske bånd til den biologiske familien brytes.¹⁹⁵

Utvalget støtter denne vurderingen og mener dette må anses som en alvorlig svakhet ved det colombianske adopsjonssystemet. Slik varslings-systemet beskrives, er det lite egnet til å sikre at opprinnelige foreldre får kjennskap til høringen

¹⁹³ Jf. *Guide to Good Practice* (2008), avsnitt 50.

¹⁹⁴ Redegjørelse fra opprinnelig mor til utvalget under reise til Colombia, 12. oktober 2024. Adopsjonen fant sted i 2000-årene.

¹⁹⁵ Bufdir (2025, 30. desember). «Vedtak formidlingstillatelse for Colombia 2026 – 2028».

og avgjørelsen om frigivelse for adopsjon. Hvis opprinnelige foreldre ikke er kjent med varslene, mister de muligheten til å delta på eller komme med innspill til høringen, og til å bringe avgjørelsen inn for domstolen. Dette er svært uheldig med tanke på barnets og de opprinnelige foreldrenes rettigheter.

Dersom barnet er forlatt, kan det være avgjørende for forsvarligheten av adopsjonen hva barnevernet har gjort for å søke etter opprinnelig slekt. Flere av mediasakene i Norge om adopsjoner fra Colombia har handlet om at barnet ble kidnappet, blant annet av andre familiemedlemmer. I noen av sakene ble barnet transportert til en annen del av landet før det ble overlatt til eller funnet av ICBF. Videre har utvalget fått opplyst av personer som tidligere har arbeidet i ICBF, at det før moderne informasjonsteknologi var «nesten umulig» å finne igjen familien til barn som var kommet bort fra familien sin, selv om lovens pålegg om annonsering etter pårørende i mediene med videre ble fulgt. Dette kan ha medført en risiko for at barn som hadde foreldre i Colombia som ønsket å ha omsorg for dem, likevel ble adoptert til utlandet. Armero-katastrofen er et kjent eksempel på dette.

Som nevnt i punkt 12.3 har Colombia vært, og er fremdeles, et land med et høyt antall internt fordrevne, og med en betydelig flyktningbefolkning. Også i dag har det blitt stilt spørsmål om det gjøres nok fra ICBFs side for å finne frem til opprinnelig familie. ICBF fremhevet i møter med utvalget at flertallet av adopsjonssaker de behandler, er barnevernssaker der barnet er tatt ut av hjemmet grunnet omsorgssvikt, ikke saker om forlatte barn. Imidlertid har Colombia en vesentlig befolkning fra Venezuela (se punkt 12.3). I en nyere sak stanset Bufdir en adopsjon til Norge fordi man mente at colombianske myndigheter ikke hadde gjort nok til å søke etter barnets opprinnelige familie i Venezuela.¹⁹⁶

Ansatte i ICBF som utvalget snakket med i Colombia, forklarte at det kunne være store forskjeller i arbeidsbyrden til ulike *defensores de familia*. I folkerike regioner kan en *defensor de familia* ha ansvar for flere hundre saker samtidig, noe som kan ha innvirkning på hvor godt hver enkelt sak kan utredes i løpet av de 18 månedene ICBF har tilgjengelig før avgjørelse om tilbakeføring eller adopsjon må tas. Samtidig ble det understreket at prosessen er rigorøs, at det ikke er anledning til å «hoppe over» steg i prosessen, og at det

finnes sikkerhetsmekanismer som skal sikre at stegene er fulgt.

12.9.4 Adoptertes mulighet til kunnskap om biologisk opphav

En kritikk av adopsjonssystemet i Colombia som har blitt fremmet i media i senere år, er at det (særlig i adopsjoner i 1970–1990-årene) kan være vanskelig for adopterte å få kunnskap om biologisk opphav.¹⁹⁷ Dette er også understreket i intervjuer utvalget har gjort med personer som ble adoptert i 1970- og 1980-årene. Videre har en adoptivforelder utvalget har snakket med, og som adopterte i denne perioden, forklart at vedkommende fikk svært få opplysninger om barnets biologiske opphav og bakgrunnen for adopsjonen, og at dette var normalt på denne tiden.

Det har også kommet flere enkelthenvelser til granskingsutvalget fra adopterte fra Colombia som tematiserer vanskeligheter med å få kunnskap om biologisk opphav. Problemene som påpekes, er mangelen på informasjon i adopsjonsdokumentene, mangel på hjelp fra norske adopsjonsformidlere (for eksempel en oversikt over lokale barnehjem ICBF har samarbeidet med i ulike perioder), mangel på respons fra ICBF når man legger inn en søknad om innsyn i egen sak, lang saksbehandlingstid, ufullstendige saksmapper og dokumenter som ikke lar seg gjenfinne. Også den nederlandske granskingsrapporten peker på at adopsjonsarkiver generelt er vanskelig tilgjengelig i Colombia, at rutinene for arkivering har vært utilstrekkelige, dokumenter mangler, lite er digitalisert, saker kan ligge ulike steder i landet, og ICBFs kapasitet til å bistå i søk er begrenset.¹⁹⁸

I utvalgets enkeltsaksgjennomgang kan det konstateres en markant utvikling i informasjonen som finnes i dokumentene som sendes til Norge. Av de 43 sakene utvalget har sett på i perioden frem til 1999, ligger det stort sett en rettsavgjørelse fra Colombia om adopsjon og en ny fødselsregistrering i Colombia som følger av rettsavgjørelsen. Rettsavgjørelsene kjennetegnes ved at de er svært korte om bakgrunnen for adopsjonen og bare viser til underlagsdokumenter (som tidligere forlatt-/frigivelses-erklæring) som ikke er sendt til Norge. De er noe mer detaljerte når det gjelder de

¹⁹⁷ Se f.eks. Hoelgaard (1998), s. 223 og 229; Vice (2016, 16. oktober). «Morir sin saber un origen: la realidad de miles de adoptados colombianos».

¹⁹⁸ «Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie» (2021), s. 78.

¹⁹⁶ Saken ble omtalt av representanter fra ICBF i utvalgets intervju med dem under vårt landbesøk i Colombia.

norske foreldrene. Navn på opprinnelige foreldre er ikke oppgitt verken i rettsavgjørelsene eller de nye fødselsregistreringene.¹⁹⁹ Det er som regel ikke mulig å si noe om barnet kommer gjennom ICBF eller et privat barnehjem (i noen tilfeller er et barnehjem nevnt i rettsavgjørelsen). Det er generelt lite å si om barnets bakgrunn, arbeid med subsidiaritet eller informert samtykke basert på dokumentene som ligger til grunn for registrering av adopsjonen i Norge. I alle sakene vi har sett på, går det mer enn tolv uker mellom fødsel og adopsjon (med ett unntak, der det bare tar 5 uker). Noen saker kan ha mer informasjon – for eksempel en sosialrapport, medisinske vurderinger eller en avgjørelse om omsorgsovertakelse.

I de 26 sakene fra og med 1999 (etter at Colombia ratifiserte Haagkonvensjonen) er det ingen stor endring i utformingen av rettsavgjørelsen av adopsjon. Den inneholder fremdeles lite informasjon om bakgrunnen for adopsjon, arbeid med subsidiaritet eller prosessen frem mot forlatt/adoptabilidat-erklæring. Imidlertid ligger det langt mer informasjon i dokumentene som har gått til adoptivforeldre via Adopsjonsforum, og som siden har blitt sendt til norske adopsjonsmyndigheter for arkivering: Her ligger ofte sosialrapport (som kan inkludere navn på opprinnelige foreldre og årsak til adopsjon), arbeid med subsidiaritet kan være beskrevet (eksempelvis at ICBF har lett etter slektninger, men ikke funnet dem), opprinnelig fødselsattest ligger ofte på saken (i samtlige saker fra og med 2003), og disse inkluderer med få unntak navn på opprinnelig mor. Erklæring som frigir barnet til adopsjon, foreligger i alle saker fra og med 2003.

Fra 1999 er opprinnelig mors navn stort sett oppgitt i dokumentene som følger med til Norge.

Sammenligner man saker fra de private institusjonene med saker fra ICBF i perioden 1999 til 2005, er det generelt mer informasjon om barnets bakgrunn i sistnevnte, men dette følger trolig også av at disse barna som regel er eldre, og at det oftere dreier seg om barnevernssaker.

I saker etter 2009 er det oftere at hele barnets saksmappe fra ICBF er sendt til Adopsjonsforum,

og kan utgjøre over 100 sider. Samlet sett går det altså an å lese mye mer ut fra dokumentene fra 2009 og utover, men informasjonen som ligger til grunn for norske myndigheters registrering av adopsjonen, er ikke nevneverdig endret i løpet av hele den undersøkte perioden. Det er likevel sannsynlig at norske myndigheter i senere år har sett mer av denne informasjonen forut for adopsjonen, gitt at nyere saker oftere er saker som skal godkjennes av faglig rådgivende utvalg for adopsjonssaker.

I intervjuer som utvalget har gjennomført med adopterte fra Colombia, og personer som jobber med gjenforeninger i Colombia, understrekes det at prosessen med å få kunnskap om biologisk opphav kan være vanskelig, både økonomisk og psykologisk. Adopterte som ønsker å finne opprinnelige foreldre, kan streve med språk- og kulturbarrierer og ende opp med å betale store summer for kjøp av bistand og tjenester fra privatpersoner i et tilsynelatende uregulert marked. Dette er en utfordring som undersøkelser i andre land også har fremhevet.²⁰⁰ Se ytterligere omtale om dette temaet i kapittel 29.

12.9.4.1 Opprinnelig families mulighet til informasjon om barna

Ifølge den nederlandske granskingsrapporten har opprinnelig familie ikke juridisk rett til informasjon om adopsjonssaken etter at adopsjonen har funnet sted, selv om omstendighetene rundt adopsjonen var uklare.²⁰¹

Dette var en problemstilling som ble reist av de opprinnelige foreldrene utvalget har snakket med i Colombia. De fortalte at ICBF ikke hadde gitt dem noe informasjon om hvor barna deres havnet, og hvordan det gikk med dem etter at de ble frigitt til adopsjon. I flere tilfeller hadde de ikke fått vite om barna er i fosterfamilier, om de ble adoptert innenlands eller utenlands, og heller ikke om søsken ble plassert sammen eller atskilt.

Se punkt 29.7 for utvalgets vurderinger av spørsmål knyttet til opprinnelige foreldres innsyn i norske arkiver.

¹⁹⁹ Når den nye fødselsregistreringen foreligger (fra 1988/89 ser den stort sett ut til å gjøre det blant dokumentene som sendes til Norge), har noen adopterte som utvalget har snakket med, lyktes i å finne igjen den originale fødselsattesten i Colombia (der den foreligger), hvor de også har funnet navn på opprinnelig mor. Dette fordi det samme serienummeret følger med den nye registreringen. Å finne igjen denne registreringen fordrer kanskje at man må vite hvilken region man ble adoptert fra.

²⁰⁰ Jf. rapport fra «Mission interministerielle relative aux pratiques illicites dans l'adoption internationale en France» (2023); sluttrapport fra «Expertpanel inzake interlandelijke adoptie» (2021); «Rapporten Adoptions illegals d'enfants du Sri Lanka : étude historique, recherche des origins, perspectives» (2020).

²⁰¹ «Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie» (2021), s. 78.

12.9.5 Utvalgets vurderinger av adopsjoner gjennom ICBF

Det er utvalgets vurdering at risikoen for feil ved adopsjoner gjennom ICBF har vært til stede gjennom hele formidlingsperioden, blant annet grunnet ressursmangel i ICBF til å gjøre en tilstrekkelig utredning av barnets bakgrunn og familiens situasjon. Utvalget legger her vekt på opplysninger om arbeidsbyrden til *defensores de familia* i nåtid og tidligere. Det legges også vekt på redegjørelser fra opprinnelige foreldre som utvalget møtte i Colombia. Videre vektlegges omfanget av kjente saker fra 1980- og 1990-årene med påståtte feil i adopsjonsprosessene. I tillegg baserer utvalget seg på konkrete funn i enkeltsaksgjennomgangen, deriblant et tilfelle av dokumentforfalskning hos ICBF i 1980-årene (jf. 12.7.3.1). Dette inkluderer saken der en colombiansk fostermor i den administrative og rettslige behandlingen av adopsjonen i Colombia ble oppført som biologisk mor til tross for at ICBF hadde opplysninger som tilsa at dette ikke var tilfelle.

Som beskrevet har utvalget ikke foretatt en grundig utredning av dagens adopsjonssystem i Colombia (jf. punkt 12.2). Basert på enkeltforhold, fremstår risikoen for feil som mindre i dag enn i 1970-, 1980- og 1990-årene. Dette dreier seg for det første om konkrete lovendringer, som redegjort for i punkt 12.5.2. For det andre har det skjedd store forbedringer i informasjonsteknologi, blant annet internett, som har økt muligheten til å finne igjen opprinnelig familie i tilfeller der barn er kommet vekk fra den og fraktet til andre deler av landet. Videre har det skjedd endringer i adopsjonsprosessen, som at ICBF siden 1994 har hatt en sentralisert oversikt over alle frigitte barn, jf. 12.5.2.2. Utvalget mener imidlertid (jf. 12.9.3) at hvordan opprinnelig familie varsles om høring og avgjørelse om frigivelse må anses som en alvorlig svakhet ved det colombianske adopsjonssystemet.

Utvalget merker seg at det først er i de siste årene at norske adopsjonsmyndigheter har skaffet seg tilstrekkelig kunnskap om prosessen i Colombia frem til avgjørelse om frigivelse, og siden adopsjon, fattes. I rapporten fra tilsyns- og informasjonsreisen til Colombia i 2017, beskrives prosesser og prosedyrer som leder frem til frigivelsen langt mer inngående enn ved tidligere reiser.²⁰² I Bufdirs vedtak om formidlingstillatelse fra 2025, er ytterligere detaljer klargjort. Utvalget

mener det er kritikkverdig at norske adopsjonsmyndigheter fra 1970-årene og frem til 2017 har vist begrenset interesse for og hatt begrenset kunnskap om denne prosessen, spesielt i saker som ikke bygger på opprinnelige foreldres samtykke.

12.10 Oppsummering

Utvalgets mandat er å granske adopsjoner på systemnivå, blant annet ved å vurdere hvordan norske myndigheter har ført kontroll og tilsyn, hvordan behandlingen av enkeltsaker har vært innrettet, samt hvordan varsler om forhold som krevde oppfølging har blitt håndtert, og hvilke vurderinger og tiltak som har blitt gjort. Utvalget skal også se på pengeoverføringer til utlandet.

I tråd med disse føringene har utvalget lagt hovedvekten av undersøkelsene om Colombia på Adopsjonsforums formidling fra de private institusjonene, grunnet spesielle forhold forbundet med denne formidlingen, deriblant høye, obligatoriske donasjoner knyttet til hver enkelt adopsjon.

I det følgende oppsummerer utvalget sentrale feil, mangler og risikofaktorer som er avdekket i adopsjonssamarbeidet med Colombia, både hos colombianske og norske aktører:

- Utvalget mener at Adopsjonsforums samarbeid med de private institusjonene var innrettet og utviklet seg på en måte som bidro til å gjøre institusjonene økonomisk avhengige av å adoptere bort barn for å få donasjoner. Dette skapte en risiko for at økonomiske hensyn kunne gå på bekostning av hensynet til barnets beste, og ga risiko for brudd på blant annet kravet om informert samtykke, subsidiaritetsprinsippet og forbudet mot urettmessig økonomisk vinning ved adopsjoner.
- Utvalget er kritisk til avtalene om forhåndsbetaling som Adopsjonsforum inngikk med noen av de private institusjonene, og som innebar risiko for at andre hensyn enn barnets beste kunne bli styrende i hver enkelt adopsjon.
- Utvalget er også kritisk til at Adopsjonsforum over lengre tid ikke var helt åpne om disse avtalene overfor norske adopsjonsmyndigheter.
- Utvalget er videre kritisk til hvordan norske adopsjonsmyndigheter i flere tilfeller unnlot å reagere på informasjon de fikk, både om mulighet for feil ved adopsjoner fra Bogotá til Norge i slutten av 1970-årene (jf. punkt 12.7.1.2), og om at donasjoner til private institusjoner i starten av 2000-årene i noen tilfeller ble overført direkte til kontoer i tredjeland (jf. punkt 12.8.4),

²⁰² Bufdir, 2017, «Informasjons- og tilsynsreise til Colombia».

som burde gitt grunn for ytterligere undersøkelser.

- Utvalget mener at risikoen for feil i adopsjoner gjennom ICBF har vært til stede gjennom hele formidlingsperioden, blant annet fordi ICBF ikke har hatt ressurser til å utrede barnets bakgrunn og familiens situasjon tilstrekkelig.
- Utvalget mener (jf. 12.10.3) at hvordan opprinnelig familie varsles om høring og avgjørelse

om frigivelse, må anses som en alvorlig svakhet ved det colombianske adopsjonssystemet.

- Utvalget mener det er kritikkverdig at norske adopsjonsmyndigheter frem til 2017 har vist begrenset interesse for og hatt begrenset kunnskap om saksprosessen i Colombia frem til beslutning om frigivelse og senere adopsjon blir truffet, spesielt i adopsjonssaker som ikke bygger på opprinnelige foreldres samtykke.

Tabell 12.2 Oversikt fra Adopsjonsforum over adopsjoner fra Colombia til Norge 1990–2012 fordelt på regioner og institusjoner

[illegible]

Tabell 12.2 Oversikt fra Adopsjonsforum over adopsjoner fra Colombia til Norge 1990–2012 fordelt på regioner og institusjoner

Sted/år	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Sum
Yopal								1	1		1						1							4
Arauca							1				1					2							1	5
Boyaca									2									1			1			4
Monteria										2										1	1		3	7
Puerto Asis															2									2
Cesar	1																						1	2
Leticia										1														1
Riohacha								1																1
San José de G.								1																1
Sum ICBF	142	122	135	130	90	63	54	57	57	31	49	53	80	78	108	60	89	85	48	42	71	68	40	1753
<i>Casas</i>																								
Los Pisingos	16	25	23	16	20	18	24	26	27	25	26	26	23	14	9	3								321
CRAN	7	8	6	8	13	12	12	14	14	17	13	21	13	9		5	2							174
FANA	13	10	11	12	10	8	5	4	6	9	13	10	9	6	1	1								128
Chiquitines			14	9	6	5	3	4	3	3	3	5	8	4	2	3								72
Casa de Maria	8	8	4	3	2	3	1	1	2	3	1	2												38
Cta. de Nicolas	2	1	4	3	2	2	4	2	1	2														23
Sum casas	46	52	62	51	53	48	49	51	53	59	56	64	53	33	12	12	2							756
Sum total	188	174	197	181	143	111	103	108	110	90	105	117	133	111	120	72	91	85	48	42	71	68	40	2328

Kilde: Adopsjonsforum

Kapittel 13

Costa Rica

13.1 Innledning

Det er formidlet totalt 101 adopsjoner fra Costa Rica til Norge i perioden 1975 til 1992. I Norge er det bare organisasjonen Adopsjonsforum som har hatt formidlingstillatelse for Costa Rica. Tillatelsen ble gitt av Sosialdepartementet 9. september 1979, men Adopsjonsforum oppgir å ha formidlet enkelte adopsjoner fra Costa Rica før dette, en i 1978 og fire i 1979.¹ I tillegg hjalp Adopsjonsforums utenlandskontakt til med to adopsjoner fra landet til norske familier i 1975.²

Costa Rica har ikke vært et stort land i internasjonal adopsjonssammenheng,³ ei heller for Norges del. Adopsjonsforum omtalte adopsjonene fra landet som et «nisjetilbud»: Barna som var tilgjengelig for internasjonal adopsjon, var som regel eldre og/eller søskenflokker. I tillegg tillot landet en noe høyere alder på søkerne enn flere andre land.⁴ Adopsjoner fra Costa Rica utgjør 0,5 prosent av alle adopsjoner formidlet til Norge fra utlandet.

En vedvarende svakhet/risiko ved reguleringen av adopsjoner i Costa Rica er at det er tillatt med såkalte «direkte» adopsjoner (*adopción directa*). Dette er en adopsjonsform der adoptivforeldre og opprinnelige foreldre/verge inngår en direkte avtale om overføring av foreldreretten, uten involvering av barnevernsmyndigheter, men som likevel må godkjennes og stadfestes av familiedomstolen for å være gyldig.⁵

Ifølge Adopsjonsforum ble imidlertid samtlige adopsjoner til Norge gjennom dem formidlet i samarbeid med det offentlige barnevernet i landet, *Patronato Nacional de la Infancia* (PANI), og ikke som «direkte» adopsjoner.⁶ Adopsjonene

gjennom Adopsjonsforum kom som oftest i stand etter at opprinnelige foreldre var blitt fratatt foreldreansvaret for barna. Opprinnelige foreldre har dermed ikke nødvendigvis samtykket til adopsjonene. Etter costaricansk regelverk var dette heller ikke et krav, dersom barna var erklært «forlatt» (*abandono*) etter administrativ prosess (jf. 13.4.3.2).

Adopsjonene gjennom det offentlige barnevernet var kostnadsfrie, men i perioder lå avgifter og gebyrer i forbindelse med legalisering av ulike søknadsdokumenter i landet på mellom 600 og 700 USD per adopsjonssak (se 13.5.3).

Adopsjonene som ble formidlet fra Costa Rica til Norge, var som nevnt i hovedsak adopsjoner av eldre barn, søskenflokker eller barn med særlige omsorgsbehov. Årsakene til dette kan ha vært at Costa Rica gjennom hele formidlingsperioden prioriterte nasjonale omsorgsløsninger fremfor internasjonal adopsjon. Eldre barn, søskenflokker og barn med særlige omsorgsbehov var det vanskeligere å finne nasjonale søkere til. I tillegg kan det ha vært få friske spedbarn tilgjengelige for adopsjon gjennom det offentlige barnevernet fordi det fantes aktører i Costa Rica som kanaliserte disse inn i direkte adopsjoner, etter sigende forbundet med store vederlag til mellomledd/advokater og kanskje også til opprinnelige foreldre (se 13.7).⁷

Adopsjoner fra Costa Rica har ikke vært gransket i andre mottakerland. Derimot har utvalget funnet referanser til interne undersøkelser i Costa Rica (se 13.7).⁸ I tillegg finnes det mediasaker

¹ AF, medlemsbladet 1996, «Barn formidlet gjennom Adopsjonsforum 1972–1996».

² AF til RIA, 2. september 1978, «Søknad om formidlingsrett for adopsjon av barn i Costa Rica».

³ Selman, P. (2009), s. 586. Selman, P. (2002), s. 214.

⁴ AF til SAK, 6. mai 1993, «Søknad om regodkjennelse for Costa Rica».

⁵ ISS, 2022. Country Profile: Costa Rica, s 18.

⁶ Redegjørelse om adopsjoner fra Costa Rica, sendt fra AFs utenlandskontakt til Den norske ambassaden i San José, 26. januar 1988; brev fra AF til SAK, 18. september 1991, med oversikt over antall barn adoptert til Norge gjennom AF.

⁷ Dette antydes av AF i formidlingssøknaden fra 1994 (AF til SAK, 23. desember 1994).

⁸ F.eks. «Actas de la Comisión Especial para que investigue todo lo relacionado con el tráfico de menores para la adopción en el exterior, y la desaparición de niños en costa rica, relacionado con el comercio de órganos para trasplantes» (1991) fra Archivo Nacional Costa Rica.

som vitner om problemer knyttet til adopsjoner fra landet og PANI i nyere tid, men dette gjelder forhold lenge etter Adopsjonsforum avsluttet sin formidling fra landet.⁹

Adopsjonsforum hadde gjennom hele formidlingsperioden den samme utenlandskontakten i Costa Rica, en norsk kvinne bosatt i landet, som til Adopsjonsforum og norske myndigheter oppga å bare samarbeide med det nasjonale barnevernet.¹⁰

13.1.1 Avgrensning

Utvalget er blitt gjort kjent med fire adopsjonsprosesser fra Costa Rica til Norge (med til sammen ni barn) der det hevdes å foreligge feil og/eller ulovligheter. Feilene og ulovlighetene handler både om mangler ved forhåndsgodkjenningsprosessen i Norge og om forhold knyttet til prosessen forut for adopsjonene i Costa Rica. Det er reist tvil om hvorvidt barna ble erklært forlatt på korrekt grunnlag, og hvorvidt det ble forsøkt godt nok å finne nasjonale løsninger for barna før utenlandsadopsjon ble vurdert. Temaet forhåndsgodkjenning behandles samlet i kapittel 26. I landundersøkelsene av Costa Rica har utvalget hatt spesielt fokus på hva Adopsjonsforum og norske adopsjonsmyndigheter visste om prosessen i Costa Rica forut for adopsjonen, og om Adopsjonsforum eller norske adopsjonsmyndigheter fikk signaler om eller indikasjoner på at costaricanske barnevernsmyndigheter jobbet på uforsvarlig, uetisk eller ulovlig vis. Utvalget har videre undersøkt om det finnes indikasjoner på problemer med korrupsjon knyttet til adopsjonsprosessen i løpet av formidlingsperioden, eller lignende problemer som kunne påvirket adopsjonsformidlingen fra Costa Rica til utlandet. Utvalget har sett på systemet for formidlinger til Norge fra landet generelt og vurdert om det lå risikoer eller svakheter i dette.

13.2 Generell informasjon og historikk

Costa Rica ligger i Mellom-Amerika og er en demokratisk republikk på størrelse med Finnmark fylke. Befolkningstallet er på cirka 5,1 millioner, hvorav majoriteten er av europeisk eller blandet opphav. Det finnes også minoriteter med afri-

kansk opprinnelse eller med opphav i urbefolkning. Landet er inndelt i sju provinser, og de fleste bor i dag i urbane strøk. Spansk er offisielt språk og katolisisme er den største religionen.¹¹

Området som i dag er Costa Rica, var bebodd av mayaer da europeerne koloniserte Amerika. Fra 1600-tallet var landet under spansk styre, og i 1838 ble det selvstendig. Etter et omstridt presidentvalg brøt det i 1948 ut en borgerkrig som varte i 44 dager. I 1949 trådte en ny grunnlov i kraft, landets militærvesen ble oppløst, og kvinner fikk stemmerett. Etter dette har samtlige presidentskifter funnet sted gjennom frie og demokratiske valg, og landet har fremstått som Latin-Amerikas mest stabile demokrati. Utøvende makt er lagt til en folkevalgt president, valgt for fire år. Lovgivende myndighet er lagt til en nasjonalforsamling på 57 medlemmer valgt i allmenne valg for fire år.¹²

Landets øverste domstol er Høyesterett, som består av 22 dommere. Disse velges av nasjonalforsamlingen. Foruten Høyesterett finnes det fire appelldomstoler samt et antall førsteinstansdomstoler med kompetanse til å behandle straffesaker og sivile saker. Det eksisterer også særdomstoler med spesialisert jurisdiksjon. Utnevning av dommere til de lokale domstolene foretas av Høyesteretts øverste råd, som består av fem medlemmer.¹³

Økonomisk har Costa Rica tradisjonelt basert seg på eksport av jordbruksvarer. I siste halvdel av 1970-årene sank prisene på disse varene, samtlig som oljeprisen steg. Dette svekket økonomien i landet kraftig og førte til økt arbeidsledighet og handelsunderskudd. Siden 1990 har økonomien bedret seg, men fra år 2000 har de sosioøkonomiske forskjellene i Costa Rica økt, og i dag regnes omtrent én av fem costaricanere som fattig. Turisme og servicesektoren det viktigste for landets BNP og sysselsetting.¹⁴

Ifølge Transparency International ligger landets korrupsjonsindeks i dag på 58 (av 100).¹⁵

⁹ Bl.a. ABC13, 5. mars 2008, «Fourteen accuse in adoption-for-cash scheme»; La Nación, 13. august 2024, «Cinco funcionarios del PANI detenidos por tramitar supuestas adopciones irregulares».

¹⁰ Bl.a. AF til SAK, 23. desember 1994, «Søknad om fornyet formidlingstillatelse for Costa Rica».

¹¹ Thuesen, N. P. og Lundbo, S. *Costa Rica* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 6. august 2025.

¹² Berg, O. T. *Costa Ricas politiske system* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 6. august 2025.

¹³ Berg (2025).

¹⁴ Hofstad, K. *Økonomi og næringsliv i Costa Rica* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 6. august 2025.

¹⁵ Transparency International 2024, Costa Rica: <https://www.transparency.org/en/countries/costa-rica>. Indeksen har data tilbake til 1995, men det foreligger ikke tall for Costa Rica før i 1997. Da fikk landet en score på 64,5. Jf. Corruption Perceptions Index, Transparency International Scorings 1995 – 2018: https://stats.areppim.com/listes/list_corruption.htm.

Siden 1949 har landet tatt flere sentrale steg for å bekjempe korrupsjon, inkludert arbeid for å få en mer stabil og profesjonalisert offentlig forvaltning, og lover mot ulovlig berikelse i forbindelse med offentlige embeter. I 1990-årene ble det likevel avslørt et titalls større korrupsjonsskandaler som involverte presidenter, visepresidenter og/eller ministre.¹⁶

Mulighetene til abort har vært og er fremdeles svært begrensede i Costa Rica. Abort er tillatt for å bevare mors liv og fysiske helse, men i alle andre tilfeller er det ulovlig.¹⁷ Tilgang til prevensjonsmidler har imidlertid generelt vært god helt siden slutten av 1960-årene.¹⁸

Fødselsraten i landet ligger i dag på 1,66 fødsler per kvinne. I 1975 lå den på 3,8, i 1985 på 3,51 og i 1992 på 3.¹⁹

Norge har hatt diplomatiske forbindelser med landet siden 1939. Det fantes en norsk ambassade i landet fra 1985 til 1997. Før dette ble Norges diplomatiske forbindelser håndtert av Norges ambassade i Mexico (fra 1947). Etter 1997 ble ansvaret for Costa Rica lagt under ambassaden i Nicaragua.²⁰

13.3 Oversikt over utvalgets landundersøkelser

Utvalget har gjennomgått alle søknader om formidlingstillatelse og om godkjenning av kontaktpersoner, samt alle godkjenninger og formidlingstillatelser for landet. Norske adopsjonsmyndigheters reiserapporter om landet har blitt gjennomgått. Det er gjennomført arkivsøk hos norske adopsjonsmyndigheter (i arkivene til Justisdepartementet, Sosialdepartementet, Rådet for internasjonale adopsjoner og Statens adopsjonskontor).

Utvalget har også fått tilgang til Adopsjonsforums fysiske arkiver og har hentet ut relevant informasjon om formidlingen fra landet herfra.

Det er gjort søk i historiske nyhetsdatabaser etter nyhetssaker som omhandler adopsjoner fra landet. Utvalget har videre innhentet informasjon om adopsjoner fra landet fra ulike eksterne kilder, som ISS og HCCH, samt søkt etter rapporter og artikler om adopsjoner fra landet i ulike databaser for forskningslitteratur.

Utvalget har bedt om innsyn og fått tilsendt fra det costaricanske nasjonalarkivet referatene fra en parlamentarisk undersøkelseskomisjon som arbeidet fra 1989 til 1991 med å undersøke «handel med barn for adopsjon i utlandet og barns forsvinning» (jf. 13.7).

Via organisasjonen UTAD har utvalget blitt satt i kontakt med en costaricansk jurist med erfaring fra adopsjonssaker fra landet, som har gitt en muntlig redegjørelse for den rettslige utviklingen av internasjonale adopsjoner fra landet fra 1950-årene og frem til i dag.

Utvalget har mottatt henvendelser fra fire personer som er adoptert fra Costa Rica, og har gjennomført samtaler med samtlige. Vi har også intervjuet en opprinnelig mor hvis barn ble adoptert til Norge (jf. 13.3.1).

Det er gjort en gjennomgang av 33 enkelt saker fra Costa Rica i Bufdirs arkiver, altså ca. 32 prosent av samtlige adopsjoner formidlet fra landet til Norge (se 13.6).

13.3.1 Redegjørelser fra adopterte og opprinnelig familie

13.3.1.1 Adoptert søskenpar i 1980-årene

Et adoptert søskenpar som kom til Norge i 1980-årene, har funnet igjen opprinnelig familie i Costa Rica. De adopterte har reagert på forskjeller mellom hva adoptivforeldre fikk opplyst, og hva den opprinnelige familien forteller om omstendighetene rundt adopsjonen. Adoptivforeldrene skal ha fått opplyst at mor var mindreårig da hun fikk sitt første barn, mens hun i virkeligheten var i tyveårene. Opprinnelig mor mener også at det er feil i fødselsdatoene i de adoptertes papirer.

I Costa Rica bodde de adopterte med en besteforelder og annen storfamilie i flere år. Opprinnelig familie har forklart at det var konflikter mellom opprinnelig mor og besteforelderen, noe som førte til at mor i en periode forsvant. Da hun kom tilbake, var barna borte. Opprinnelig mor har forklart hun aldri fikk vite noe mer, til tross for at hun oppsøkte ulike barnehjem.

De adopterte husker å ha blitt plassert i et uegnet fosterhjem i Costa Rica, og siden på et barnehjem, før de ble adoptert av et norsk søkerpar.

¹⁶ Wilson, B.M. (2014). «Costa Rica's Anti-Corruption Trajectory: Strengths and Limitations», WP3, Anticorruption Policies Revisited: Global Trends and European Responses to the Challenge of Corruption.

¹⁷ Código Penal (1970). Ley No. 4573, artikkel 118–122 og 381. Jf. <https://reproductiverights.org/maps/provision/costa-ricas-abortion-provisions/>

¹⁸ Carranza, M. (2020). Female Sterilization in Costa Rica, 1940 to 2020. *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*.

¹⁹ Macrotrends (2024). *Costa Rica Fertility Rate (1950–2025)*: <https://www.macrotrends.net/global-metrics/countries/cr/costa-rica/fertility-rate>

²⁰ E-post fra UD til Granskingsutvalget, 25. februar 2025.

De vet lite om hva som skjedde i prosessen forut for adopsjonen, og forespørslar til PANI om å få innsyn i egen sak har ikke ført frem.

Barnehjemmet de bodde på, har heller ikke kunnet frembringe mer informasjon, heller ikke nødvendige helseopplysninger om vaksiner og gjennomgatte operasjoner som de adopterte har minner om.

Opprinnelig familie har ingen minner om at PANI var i kontakt med dem og undersøkte forholdene i familien. Ingen i familien visste at barna var blitt adoptert til Norge. Særlig var dette tungt for et eldre søsken, som ikke forsto hvor småsøskenene ble av.

Alle barna som opprinnelig mor fikk i ettertid, har hun beholdt omsorgen for, og disse beskriver henne som en omsorgsfull mor.

De adopterte fant igjen opprinnelig familie ved å kontakte en prest i Costa Rica som foretok søk i lokale registre. Gjennom dette fikk de navnet på et søsken som de siden fant på Facebook.

13.3.1.2 Adoptert i 1980-årene

En annen adoptert, som kom til Norge i 1980-årene sammen med et søsken, og som også har funnet igjen opprinnelig familie, reagerer også på forskjeller mellom hva opprinnelig familie forteller, og hva adoptivforeldrene ble forklart.

Adopsjonsforums utenlandskontakt skal ha beskrevet at mor var rusbruker, kriminell og utsatte barna for omsorgssvikt. Opprinnelig mor skal derimot ha forklart at hun var fra et annet land i Latin-Amerika, og at hun en gang ble pågrepet og fengslet grunnet manglende lovlig opphold i Costa Rica. I denne perioden ble barna passet av en bekjent, og det var denne som leverte barna hos PANI. Da mor kom ut av fengselet, forsøkte hun å finne barna, men fikk ingen informasjon fra PANI. Mor var redd barna var døde.

Den adopterte har sammen med sin opprinnelige mor hatt et møte med PANI hvor de gjennomgikk dokumentene i saken. Den opprinnelige moren avviste da flere av opplysningene i PANIs dokumenter om hennes daværende livssituasjon. Hun mente at dokumentene hos PANI var konstruert for å gjøre barna adopterbare. I dokumentene den adopterte fikk tilgang til hos PANI, går det frem at opprinnelig mors kjæreste ønsket å ta vare på barna med hjelp av sin øvrige familie. Imidlertid ble barna likevel adoptert. I møtet med den adopterte og hennes opprinnelige mor, skal PANI ha vedgått at prosessen frem til adopsjonen ikke var tilstrekkelig. De anerkjente at det ikke

var gjort nok for å undersøke om barna kunne bli værende i Costa Rica.

Den adopterte fant igjen opprinnelig familie ved å kontakte en advokat som var nevnt i dokumentene. Han oppga navn på opprinnelig mor til den adopterte.

Familien i Costa Rica består av flere søsken, både eldre og yngre, som har vokst opp hos tanter, fedre og annen slekt. Søskenforholdet beskrives som godt og nært, og for den adopterte til Norge oppleves det som sårt og vanskelig å ha blitt adskilt fra dette.

13.3.1.3 Redegjørelse fra adoptert i 1980-årene og opprinnelig familie

En adoptert fra Costa Rica som kom til Norge i 1980-årene, har også funnet igjen opprinnelig familie.

Den adopterte har delt følgende redegjørelse med utvalget, basert på forklaring fra den adoptertes tante, som også bekreftes av øvrig familie i Costa Rica:

Vi budde [...] saman med mor, søsken, tante [NN] og søskenbarn. Mor var på arbeid som hushjelp [...] Det kom 2 persona på døra som forklarer at dei er frå Pani og lurar på kvar mor er. [Tanten] seie at ho er på arbeid, men kan ikkje redegjere for eksakt adresse. Ho sender dei større barna ut og dei spring for å gøyme seg. Vi tre var att, då vi var små. Personane vil ha oss med fordi mor ikkje er tilstade. Eg er lita (baby) og [tanta] er redd eg skal bli skada, ho vurderer at det er for farleg å halde meg att. Systra mi på då 5 år ser på og er redd og vil sjå kva som skjer, ho følg ikkje med søskenbarna som er større. Tante [NN] held att [to eldre søsken] og det oppstår ein fysisk kamp. Tante [NN] blir lagt ned på golvet og dei tek med seg oss tre barna til mor, systra henna. Etterpå reiser mor og bestemor til barneheimen for å hente oss [...]. Når dei finn oss, blir det bekrefta at vi er der, men dei får ikkje hente oss. Umiddelbart vart vi flytta til hovudstaden San José. Bestemor engasjerer advokat, men til ingen nytte. Vi vart og etterlyst i avisa.

Utvalget har gjennomført intervju med den opprinnelige moren. Hun har forklart at hun fikk opplysninger om hvilket barnehjem barna befant seg på, men at hun aldri fikk møte dem igjen. Hun fikk heller ikke vite hvilket land barna ble adoptert til. Opprinnelig mor mente prosessen gikk raskt, kanskje bare et halvt år fra barna ble fratatt henne, til

de ble adoptert. Hun fikk vite at hun ikke fikk barna tilbake fordi hun ikke hadde et eget hjem.

Tapet av barna påvirket hele familien, især opprinnelig mor. Opprinnelig mor fikk etter få år et nytt barn. Dette barnet ble ikke fratatt moren. Moren oppgir at hun aldri sluttet å kjempe for barna, hun oppsøkte en rekke ulike instanser, men dette førte ikke frem.

Den adopterte fikk kontakt med opprinnelig familie ved å reise til Costa Rica og oppsøke folke-registeret, hvor de fant en håndskreven oppføring om den adopterte og om kommunen som opprinnelig mor var registrert bosatt i. Via et lokalt legekontor i denne kommunen fikk den adopterte adressen til sin mor i Costa Rica og fikk dermed kontakt.

Den adopterte har søkt innsyn i saksdokumentene sine hos norske adopsjonsmyndigheter og hos PANI og delt alle dokumentene med utvalget. Det går frem av dokumentene at norske adopsjonsmyndigheter registrerte adopsjonen og returnerte dokumentene til adoptivforeldrene uten å ta kopi av rettsavgjørelsen om adopsjon fra Costa Rica. Adoptivforeldrene har ikke gjort dokumentene tilgjengelige for den adopterte. Det er derfor ikke mulig for den adopterte eller for utvalget å vurdere på hvilket grunnlag en adopsjon er registrert i Norge. Dokumentene fra PANI inneholder hovedsakelig informasjon om de norske søkerne og gir ikke opplysninger om prosessen som ledet frem til at barna ble erklært forlatt.

Den adopterte lever med et stort savn etter familien i Costa Rica og ønske om å få endret familietilknytning tilbake til sin opprinnelige familie og å få opphevet adopsjonen fra Costa Rica. Den adopterte anfører at dette er en krevende og kostbar prosess med usikkert utfall i Norge.

Opplysninger fra adopterte, opprinnelige familier og organisasjoner har gitt viktige innspill til utvalgets undersøkelser og vurderinger.

13.4 Oversikt over adopsjonsprosedyren

13.4.1 Lovregulering

Adopsjonene fra Costa Rica til Norge ble regulert av Costa Ricas familielov av 1974.²¹

Loven ga blant annet bestemmelser om krav til adoptivsøkerne (artikkel 100–102), prosessregler om saksgangen (artikkel 103–113) og regler om

effektene av enkel (artikkel 114–121) og full adopsjon (artikkel 122–126).

Dersom barnet var umyndig, krevdes det samtykke fra de som hadde myndighet over barnet (som foreldre eller verge) i samsvar med godkjenning fra domstolen.

Hvis barnet var erklært foreldreløst eller forlatt (en administrativ prosess som PANI sto ansvarlig for, se punkt 13.4.3.2), kunne derimot representanten for PANI godkjenne adopsjon i samsvar med domstolens avgjørelse (artikkel 103). I slike tilfeller var det med andre ord ikke noe krav om å forsøke å innhente samtykke fra opprinnelige foreldre til adopsjonen.

Adoptivsøkere måtte søke om godkjenning fra domstolen før adopsjonsdokumentet kunne utstedes. Domstolen skulle «ta hensyn til» det som var til barnets beste i hver konkret sak – også når alle juridiske krav var oppfylt for at adopsjonen skulle finne sted (artikkel 105).²²

Adopsjonen skulle tinglyses og skrives inn i folkeregisteret, og var juridisk gyldig fra denne dag (artikkel 104 og 106).

Loven sa at et utdrag av adopsjonsdokumentet burde offentliggjøres i Costa Ricas juridiske bulletin. Enhver kunne deretter protestere skriftlig overfor folkeregisteret innen en 15 dagers frist fra kunngjøringen (artikkel 108).

Når fristen var utløpt uten innvendinger, skulle den godkjente adopsjonen skrives inn i fødselsregisteret og foreldrenes navn skiftes ut. Den nye fødselsattesten burde inneholde en henvisning til den adoptertes opprinnelige fødselsattest. Hvis man innen fristen mottok innvendinger, skulle folkeregisteret sende saken tilbake til domstolen for avgjørelse (artikkel 109) etter retningslinjer gitt av Costa Ricas lov om sivile rettshandlinger.

Costa Rica undertegnet, ratifiserte og satte i kraft FNs barnekonvensjon i 1990. Haagkonvensjonen for internasjonale adopsjoner ble signert i 1995 og trådte i kraft fra 1. februar 1996.²³

I dag reguleres adopsjoner i Costa Rica av Costa Ricas familielov av 1974 (Nr. 5476) med senere endringslover (lov nr. 7538 av 1995 og lov nr. 9064 av 2012), av barne- og ungdomsloven av 1998 (lov nr. 7739), av PANIs lov (nr. 7648) av

²¹ Lov Nr. 5476, Código de Familia av 1974. Del II, kapittel VI, artikkel 100–126 omhandler adopsjon.

²² Fra den norske oversettelsen av lovteksten: «Domstolen vil alltid ta hensyn til det som er til beste for den adopterte i samsvar med omstendighetene i hvert enkelt tilfelle, – også når alle juridiske krav er oppfylt for at adopsjonen kan finne sted.» Lov nr. 5476, del II, artikkel 105.

²³ United Nations Treaty Collection. (u.d.). *Convention on the Rights of the Child – Status of treaties*. Hentet fra <https://treaties.un.org>; HCCH (2020). Perfil de país, Costa Rica.

1996 og av ulike forskrifter, hvorav den første ble utstedt i 1994.²⁴

13.4.2 Det nasjonale barnevernsorganet

Det nasjonale barnevernsorganet, Patronato Nacional de la Infancia (PANI), ble opprettet i 1930 som en del av landets sosialdepartement, med mål om å beskytte og fremme barns moralske, intellektuelle, fysiske og sosiale utvikling. Etter borgerkrigen i 1948 fikk PANI formell uavhengighet gjennom grunnloven av 1949, og gikk siden gjennom flere endringer.

Fra 1974 fikk PANI en sentral rolle i sosialpolitikken, som følge av vedtakelsen av familieloven og opprettelsen av et fond for sosial utvikling og familieytelser (*Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares*), som finansierte sosiale programmer og direkte støtte til familier.

I 1980-årene endret PANI sin organisasjonsstruktur. Tjenestene ble desentralisert og delt inn etter geografiske områder, noe som skulle åpne for mer lokal tilpasning i arbeidet.

Etter at adopsjonene til Norge ble avsluttet i 1992, har PANI vært igjennom flere reformer som ikke omtales her.²⁵

13.4.3 Adopsjonsprosessen

13.4.3.1 Prosessen for norske søkere

Norske søkere som ønsket å adoptere fra landet, måtte sende norsk forhåndssamtykke og andre nødvendige dokumenter (vigselsattest, dåpsattester, helseattester, politiattester, inntektsattester, tre anbefalinger, sosialhistorie, egenerklæring og fotografier) til PANI, samt et utfylt søknadsskjema – alle i spansk oversettelse.²⁶ Adopsjonsforums utenlandskontakt sto som regel for oversettelsen,²⁷ og tok alle dokumenter til legalisering hos costaricansk UD.²⁸

Etter at dokumentene var registrert hos PANI, ble de behandlet av en kommisjon, som – dersom søkerne ble godkjent – førte dem inn på en vente-

liste. Prosessen tok ca. 3–4 måneder. Når et barn ble tilgjengelig, tok PANI (eventuelt via sitt plasseringsutvalg, som ble opprettet i 1982²⁹) kontakt med Adopsjonsforums utenlandskontakt, som vurderte om barnet passet til den aktuelle familien ut fra opplysninger hun hadde mottatt. Der som utenlandskontakten mente matchen var passende, ble Adopsjonsforum Norge informert, og adoptivsøkere ble bedt om å bekrefte om de ønsket å gå videre med adopsjonen.³⁰

Når søkerne ga sitt samtykke, kunne selve adopsjonshandlingen igangsettes. Som regel ble det da gitt fullmakt til Adopsjonsforums utenlandskontakt til å underskrive dokumentasjon på vegne av søkerne, som ble sendt fra PANI til domstolen. I løpet av noen uker utstedte retten deretter et «edikt» (offentlig kunngjøring) av adopsjonen. 15 dager etter utløpt kunngjøring kunne rettsavgjørelse avsies, med mindre det kom innsigelser.³¹

Domstolens behandling av søknad om adopsjon var enkel og lite tidkrevende – den undersøkte at alle rettslige vilkår var oppfylt, men kunne gå imot PANIs innstilling.³² Det var familiedomstolene som fattet vedtak i adopsjonssaker. Disse fantes det to av i hovedstaden San José.³³

Minst én av adoptivsøkerne måtte møte opp i Costa Rica.³⁴ Under oppholdet møtte foreldrene først PANI-funksjonær, eventuelt sosialarbeider eller psykolog, og besøkte barnet på barnehjemmet. Etter at foreldrene hadde møtt barnet, dro de til domstolen for å underskrive at de var enige i adopsjonshandlingen.³⁵

²⁹ RIA, 1. august 1982, «Rapport til Rådet for internasjonale adopsjoner fra reise til Latin-Amerika 3.5 – 29.5.82.»; Kladd til rapport fra reise til Costa Rica i 1982 (RIAs arkiv, uten journalnr.).

³⁰ UD til SAK, 16. februar 1988, «Innhenting eventuelt ajourføring av någjeldende lover og regler for adopsjonsformidling».

³¹ UD til SAK, 16. februar 1988, «Innhenting eventuelt ajourføring av någjeldende lover og regler for adopsjonsformidling».

³² RIA, 1. august 1982, «Rapport til Rådet for internasjonale adopsjoner fra reise til Latin-Amerika 3.5 – 29.5.82.»; Kladd til rapport fra reise til Costa Rica i 1982 (RIAs arkiv, uten journalnr.).

³³ RIA, 1. august 1982, «Rapport til Rådet for internasjonale adopsjoner fra reise til Latin-Amerika 3.5 – 29.5.82.»; Kladd til rapport fra reise til Costa Rica i 1982 (RIAs arkiv, uten journalnr.).

³⁴ AF til RIA, 2. september 1978, «Søknad om formidlingsrett for adopsjon av barn i Costa Rica». Da norske adopsjonsmyndigheter reiste til landet i 1982 var det blitt et krav at begge adoptivsøkere reiste til landet, jf. 13.5.3.1.

³⁵ UD til SAK, 16. februar 1988, «Innhenting eventuelt ajourføring av någjeldende lover og regler for adopsjonsformidling».

²⁴ HCCH (2020). Perfil de país, Costa Rica.

²⁵ PANI. «Nuestra Historia», <https://pani.go.cr/sobre-el-pani/historia/>. Hentet 15. august 2025.

²⁶ AF til RIA, 2. septembeber 1978, «Søknad om formidlingsrett for adopsjon av barn i Costa Rica».

²⁷ AF til SAK, 26 oktober 1984, «Søknad om regodkjenning av kontaktnett.» Her fremgår det at PANI har godkjent at AFs utenlandskontakt oversetter de norske adopsjonspapirene.

²⁸ UD til SAK, 16. februar 1988, «Innhenting eventuelt ajourføring av någjeldende lover og regler for adopsjonsformidling».

En tilvenningsperiode (fra én til flere dager) ble gjennomført før barnet kunne tas med av foreldrene. Selve adopsjonsdommen kunne komme alt fra 1 til 10 dager etter oppmøtet, og da skulle dommen registreres i sivilregisteret. Først deretter kunne ny fødselsattest i barnets nye navn utstedes (noe som også kunne ta noen dager).³⁶

Adopsjonsforums utenlandskontakt oppga i 1982 at «før» kunne barn reise ut av Costa Rica på sitt opprinnelige navn, og at adopsjonen kunne ferdigstilles etter utreise, men PANI hadde senere gjort det klart at adopsjonen skulle være endelig før barnet forlot landet.³⁷

Til slutt ga PANI og migrasjonsmyndighetene formell utreisetilattelse for barnet.³⁸

Etter ankomst til Norge skulle det sendes to oppfølgingsrapporter til PANI.³⁹

13.4.3.2 Prosessen på barnets side

Ettersom adopsjonene som ble formidlet til Norge, hovedsakelig var av barn som var blitt tatt under barnevernets omsorg og administrativt erklært forlatt (*abandono*), er det relevant å undersøke hva prosessen for dette var i Costa Rica i perioden 1975–1992. I de norske arkivene utvalget har undersøkt, foreligger det lite informasjon om dette. Det går heller ikke frem at norske adopsjonsmyndigheter stilte inngående spørsmål om dette.

I en fagbok om adopsjon fra 1995, fremstilles prosessen på følgende vis:

Enne lovregler spesifiserte prosedyren som skulle følges for å erklære et barn forlatt.⁴⁰ Første steg innebar å initiere en undersøkelse av barnets situasjon. En grense på 30 dager, med mulighet for 15 dagers forlengelse var satt til å komme med en anbefaling av hva barnets status skulle være. Anbefalingen kunne være å lukke saken eller tilby veiledning til barnets omsorgspersoner.⁴¹

Fagboken fremhever at konseptet om å være «forlatt» i Costa Rica inkluderer at barnas emosjonelle og materielle behov ikke møtes:

The families of those children who are neglected or abandoned have living conditions which do not offer an opportunity for adequate development of the child. Even if the situation is only one of 'involuntary neglect', the negative effects for the child is the same. The parents not only lack economic resources, but also emotional resources which would enable them to assist their children.⁴²

I fagkapittelet, som er skrevet av to psykologer, deriblant en som tidligere var ansatt i PANIs adopsjonsavdeling, fremheves det at omsorgssvikt fremfor alt fant sted i familier med lav inntekt, med aleneforsørgere med lav utdanning og uten egen bolig.⁴³

Dersom omsorgssvikten forverres, eller iverksatte veiledningstiltak ikke ga ønsket effekt, kunne det anbefales at barnet ble erklært forlatt. På et hvilket som helst punkt i prosessen kunne det også fattes avgjørelse om at barnet midlertidig skulle plasseres i alternativ omsorg. Barnet ble erklært forlatt ved administrativ prosess, og avgjørelsen kunne påklages.⁴⁴ Det fremgår ikke av beskrivelsen når eller hvordan omsorgspersonene varsles om avgjørelsen.

Etter et barn ble erklært forlatt, ville fagpersoner gi en anbefaling om barnets videre plassering. Alternativene i 1995 inkluderte beredskapshjem, barnehjem, fosterhjem i barnets lokalsamfunn, nasjonal adopsjon og utenlandsadopsjon. PANI avgjorde deretter barnets plassering.⁴⁵

Barn som skulle bli adoptert, tilbrakte venteperioden i føradopsjonssentre (private eller offentlige), hvor de fikk spesiell forberedelse på adopsjonen og hjelp til å bearbeide tap av opprinnelig familie.⁴⁶

I 1995 var det retningslinjer om at bare barn over 4 år var aktuelle for utenlandsadopsjon, med unntak for søskengrupper eller barn med særlige omsorgsbehov.⁴⁷ Fagboken presenterer stati-

³⁶ Kladd til rapport fra reise til Costa Rica i 1982 (RIAs arkiv, uten journalnr.).

³⁷ Brev fra AFs utenlandskontakt til AFs landkontakt (RIAs arkiv), 16. april 1982.

³⁸ Brev fra AFs utenlandskontakt til AFs landkontakt (RIAs arkiv), 16. april 1982.

³⁹ RIA, 23. mai 1984, «Rapport til Rådet for internasjonale adopsjoner fra informasjons- og inspeksjonsreise til Latin-Amerika 24.4. – 11.5.84».

⁴⁰ PANI (1987). *Abandono de Menores: Metodología e Intervención Institucional* og PANI (1985). *Reglamento para la Declaratoria de Estado de Abandono y Depósito de Menores de Edad*. Ifølge Martínez Moncada, Z. & Aguilar Sanabria, C. (1995). «Adoptions in Costa Rica», s. 139–151, i Jaffe, E. (1995). *Intercountry adoptions. Laws and Perspectives of 'Sending' Countries*. Martinus Nijhoff.

⁴¹ Martínez Moncada, Z. & Aguilar Sanabria, C. (1995). «Adoptions in Costa Rica», s. 139–151, i Jaffe, E. (1995). *Intercountry adoptions. Laws and Perspectives of 'Sending' Countries*. Martinus Nijhoff.

⁴² Martínez Moncada & Aguilar Sanabria (1995), s. 141.

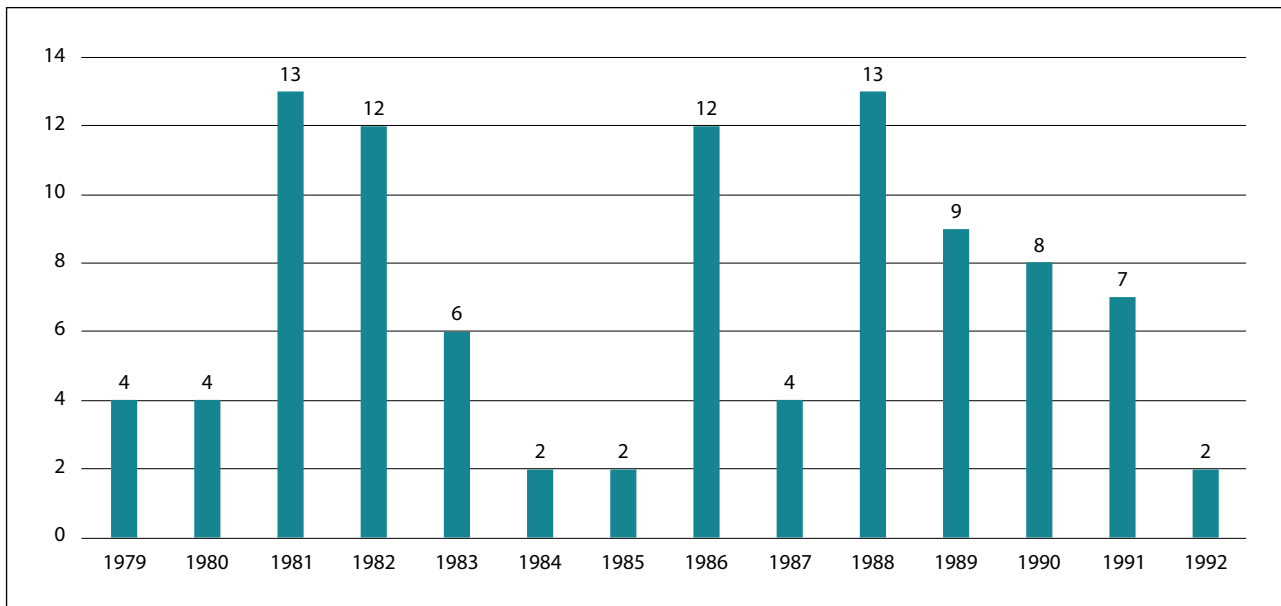
⁴³ Martínez Moncada & Aguilar Sanabria (1995), s. 140.

⁴⁴ Martínez Moncada & Aguilar Sanabria (1995).

⁴⁵ Martínez Moncada & Aguilar Sanabria (1995).

⁴⁶ Martínez Moncada & Aguilar Sanabria (1995).

⁴⁷ Martínez Moncada & Aguilar Sanabria (1995).



Figur 13.1 Adopsjoner formidlet fra Costa Rica til Norge 1979–1992

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs og Adopsjonsforums statistikker (se punkt 3.5)

stikk som viser at andelen søknader om adopsjoner fra nasjonale versus utenlandske søkere endret seg i perioden 1985–1990. Mens cirka 27 prosent av søknadene i 1985 var nasjonale, var andelen steget til 58 prosent i 1990.⁴⁸

13.5 Adopsjonsformidling fra Costa Rica til Norge

13.5.1 Oppstarten av formidlingen fra Costa Rica

Under en konferanse i Puerto Rico i 1976 fikk Adopsjonsforum kontakt med en person ved de costaricanske sosialmyndighetene og i januar 1977 brukte de denne kanalen for å forhøre seg om muligheten for adopsjoner til Norge. Som følge av dette ble et samarbeid innledet.⁴⁹

I søknad om formidlingstillatelse fra september 1978 oppga Adopsjonsforum at alle adopsjoner i landet gikk gjennom landets nasjonale barnevernsmyndighet, *Patronata de la Infancia* (PANI), som Adopsjonsforum skulle gjennomføre adopsjonene i samarbeid med.⁵⁰

Adopsjonsforum oppga i formidlingssøknaden fra 1978 at adopsjoner i landet var kostnads-

frie, og at utenlandskontakten ikke mottok lønn for sitt arbeid. Bare utgifter til legaliseringer, oversettelser og utgifter til barnets pass og pleie påløp, samt hentereisen.⁵¹ Etter hvert ble kostnadene knyttet til ulike oversettelser og legaliseringer høyere (se 13.5.3).

Adopsjonsforums utenlandskontakt var en norsk kvinne bosatt i Costa Rica, gift med en costaricansk elektroingeniør. Kvinnen fungerte som utenlandskontakt for Adopsjonsforum fra juni 1977 og hadde også vært «privat kontakt» for to norske familier som adopterte fra landet i 1975. Kvinnen fungerte også som utenlandskontakt for den svenske adopsjonsformidleren Adoptionscentrum.

Dokumentasjon utvalget har funnet i Adopsjonsforums arkiver viser at utenlandskontakten fikk dekket utgifter i forbindelse med arbeidet. Regnskap med kvitteringer og bilag ble levert til og kontrollert av Adopsjonsforum Norge. Mot slutten av 1980-årene, og kanskje også tidligere, fikk utenlandskontakten et mindre vederlag for arbeidet, blant annet i form av en årlig bonus knyttet til antall adopsjoner.⁵² Dette var fast praksis for Adopsjonsforums honorering av utenlandskontakter på denne tiden, og ble blant annet forklart med

⁴⁸ Martinez Mocada & Aguilar Sanabria (1995).

⁴⁹ AF til RIA, 2. september 1978, «Søknad om formidlingsrett for adopsjon av barn i Costa Rica».

⁵⁰ AF til RIA, 2. september 1978, «Søknad om formidlingsrett for adopsjon av barn i Costa Rica».

⁵¹ AF til RIA, 2. september 1978, «Søknad om formidlingsrett for adopsjon av barn i Costa Rica».

⁵² Faks fra AFs utenlandskontakt til AF Norge, 6. desember 1989. Utenlandskontakten spør «Hvordan skal det gjøres med bonus i år? Skal jeg ta det av arbeidskassen?».

at dette var kompensasjon for merarbeid i forbindelse med hentereiser. Utenlandskontakten tjente etter etter hvert også noe på å innlosjere adoptivfamilier på hentereise. Videre var hun statsautorisert translatør og fikk et vederlag for å oversette adopsjonsdokumenter til og fra spansk.

Som nevnt i punkt 13.4.3, måtte minst én av adoptivsøkerne komme til landet for å hente barnet. Adopsjonsforum oppga at adopsjonen måtte være endelig avsluttet før barnet forlot landet.⁵³

I søknaden fra 1978 opplyste Adopsjonsforum at de krevde at søkerne hadde eller tilegnet seg spansk kunnskap før hentereisen, da barna som var tilgjengelige for adopsjon, som regel var over fire år.⁵⁴

Rådet for internasjonale adopsjoner anbefalte i oktober 1978 å gi formidlingstillatelse,⁵⁵ og den ble gitt av Sosialdepartementet 11. september 1979. I tillatelsen står det også at utenlandskontakten ble godkjent av Rådet for internasjonale adopsjoner 26. september 1978.⁵⁶ Adopsjonsforums formidlingsvirksomhet begynte imidlertid allerede før søknaden om formidling ble sendt, noe Adopsjonsforum informerte norske adopsjonsmyndigheter om i søknaden fra 1978, samt i brev til Rådet for internasjonale adopsjoner 29. august 1978,⁵⁷ og som myndighetene tilsynelatende aksepterte.

13.5.2 Sentrale forhold fra adopsjonsformidlingen 1978–1992

I september 1979 reiste norske adopsjonsmyndigheter til Costa Rica.⁵⁸ Via konsulen i landet fikk de møte med en høyesterettsdommer, samt med direktøren for PANI og lederen for adopsjonsavdelingen. Ifølge reiserapporten var et viktig formål for møtet å informere om norske forhold og norsk adopsjonsprosess. Via Adopsjonsforums utenlandskontakt møtte de også formannen for hovedstyret til PANI. I tillegg besøkte de to barnehjem.

Etter besøket besøkte formannen for hovedstyret i PANI Norge og var til stede under et møte i det norske Plasseringsutvalget. Siden ble et lignende utvalg i Costa Rica opprettet.⁵⁹ I starten av 1980-årene skriver Adopsjonsforums utenlandskontakt til Adopsjonsforum Norge om også andre omorganiseringer, og at PANI nå hadde mål om at det ikke skulle ta mer enn fire måneder fra et barn ble levert inn til PANI til det kunne frigis til adopsjon, hvis det ikke var muligheter for at barnet kunne flytte hjem igjen.⁶⁰

I 1982 ble Adopsjonsforums utenlandskontakt invitert med i en «hjelpgruppe», som jobbet for å finne foreldre til barn som av ulike grunner var vanskelig å få adoptert bort. I «hjelpgruppen» satt blant annet formannen for hovedstyret, PANIs direktør, sjefen for adopsjonsavdelingen i PANI, en koordinator for barnehjem, og andre representanter for adopsjonsorganisasjoner i USA.⁶¹

I 1982 reiste norske adopsjonsmyndigheter igjen til Costa Rica.⁶² De møtte PANI og besøkte barnehjem. Hos PANI fikk de en redegjørelse for saksgangen ved frigivelse av barn, tildeling til adoptivforeldre og rettsapparatets funksjon. De fikk opplyst at bare barn over fire år vurderes for utenlandsadopsjon, men at unntak gjøres for «vanskelig plasserbare» barn. PANI informerte om at det ikke var et krav at alle adopsjoner gikk gjennom dem, men at «i praksis» gjorde de det.⁶³

Om frigivelsesprosessen fikk norske adopsjonsmyndigheter opplyst følgende:

- Det finnes to måter å bli erklært forlatt på: etter søknad fra en enkeltperson, eller etter søknad fra en barnevernsinstitusjon, evt. fra PANI.
- Forlatterklæringen er en administrativ avgjørelse som tas av PANI sentralt eller et «provinsskontor».
- Etter ytret ønske om forlatterklæring forsøker en først å hjelpe barnets familie, så undersøke om det finnes fjernere slektninger som kan ta

⁵³ AF til RIA, 2. september 1978, «Søknad om formidlingsrett for adopsjon av barn i Costa Rica».

⁵⁴ AF til RIA, 2. september 1978, «Søknad om formidlingsrett for adopsjon av barn i Costa Rica».

⁵⁵ RIA, 2. oktober 1978.

⁵⁶ Sosialdepartementet til AF, 11. september 1979. «Søknad om formidlingsrett for adopsjon av barn i Costa Rica og godkjenning av kontakt i Costa Rica».

⁵⁷ AF til RIA, 29. august 1978, «Re: Vår søknad om formidlingsrett for Costa Rica».

⁵⁸ RIA, 1979, «Rapport til Rådet for internasjonale adopsjoner om sekretariatsleders reise til Latin-Amerika 14.9.-8.10.1979».

⁵⁹ RIA, 1. august 1982, «Rapport til Rådet for internasjonale adopsjoner fra reise til Latin-Amerika 3.5 – 29.5.82.»; Kladd til rapport fra reise til Costa Rica i 1982 (RIAs arkiv, uten journalnr.).

⁶⁰ AFs arkiver. Brev fra AFs utenlandskontakt til AF Norge, uten dato.

⁶¹ AFs arkiver, Brev fra AFs utenlandskontakt til AF Norge, uten dato.

⁶² RIA, 1. august 1982, «Rapport til Rådet for internasjonale adopsjoner fra reise til Latin-Amerika 3.5 – 29.5.82.»; Kladd til rapport fra reise til Costa Rica i 1982 (RIAs arkiv, uten journalnr.).

⁶³ RIA, 1. august 1982, «Rapport til Rådet for internasjonale adopsjoner fra reise til Latin-Amerika 3.5 – 29.5.82.»; Kladd til rapport fra reise til Costa Rica i 1982 (RIAs arkiv, uten journalnr.).

seg av barnet. Hvis dette ikke finnes, erklæres det forlatt.

- Avgjørelsen kan påklages til høyere instans.
- Barnet går så via et diagnostikksenter til et barnehjem.
- Foreldre kan også fratas foreldremyndighet dersom det er til barnets beste. Avgjørelsen kan i likhet med forlatterklæringen påklages til høyere instanser.
- Forlatterklæringsprosessen tar som regel 3 til 6 måneder.⁶⁴

Om matchingen fikk norske adopsjonsmyndigheter under samme reise opplyst at denne ble foretatt av det nyopprettede Consejo de Reubicación de Menores, med representanter fra blant annet PANI, en barnerettsadvokat, en psykolog, og en representant fra institusjonen der barnet bodde. Det fantes ingen koordning, barnets behov bestemte matchingen. Innenlandske løsninger skulle prioriteres. Det var et absolutt krav at begge adoptivsøkere kom til landet og oppholdt seg der minst i fjorten dager. Psykologer og sosialarbeidere observerte hvordan kontakten med barnet utviklet seg.⁶⁵

I 1982 uttrykte Adopsjonsforums utenlandskontakt misnøye med kravet fra domstolen i Costa Rica om stempelmerking av alle dokumenter fra utlandet. Kostnadene til legaliseringer steg fra 40–50 USD i 1978 til 600–700 USD i 1982.⁶⁶

I 1984 reiste norske adopsjonsmyndigheter til landet for tredje gang. Formålet for reisen var å undersøke mulighetene for en adopsjonsavtale med landet. De møtte med PANI, hvor de blant annet fikk opplyst at mer enn 90 prosent av de barna som var under PANIs omsorg, var tatt fra sin familie på grunn av «manglende omsorg». Tilbakeføring til familie og nasjonale løsninger var fremdeles prioritert før utenlandsadopsjon ble vurdert, men dersom «en fosterhjemsplasing innenlands mislykkes, kan barnet umiddelbart frigis for adopsjon utenlands». Fremdeles var det hovedsakelig eldre barn, søskengrupper eller barn med særlige omsorgsbehov som var aktuelle for utenlandsadopsjon.⁶⁷

⁶⁴ RIA, 1. august 1982, «Rapport til Rådet for internasjonale adopsjoner fra reise til Latin-Amerika 3.5 – 29.5.82.»; Kladd til rapport fra reise til Costa Rica i 1982 (RIAs arkiv, uten journalnr.).

⁶⁵ Kladd til rapport fra reise til Costa Rica i 1982 (RIAs arkiv, uten journalnr.).

⁶⁶ Brev til AFs landkontakt i Norge fra AFs utenlandskontakt, 16. april 1982.

⁶⁷ RIA, 23. mai 1984, «Rapport til Rådet for internasjonale adopsjoner fra informasjons- og inspeksjonsreise til Latin-Amerika 24.4. – 11.5.1984».

I 1984 opplyste Adopsjonsforum i søknad om regodkjenning av kontaktnett at Adoptionscentrum hadde besluttet å trekke seg ut av landet, fordi de ikke hadde søkere til barna som var tilgjengelige for adopsjoner der. De oppga at alt i alt var det cirka 50 barn fra Costa Rica som ble plassert hos foreldre i utlandet årlig.⁶⁸

I 1984 var det interne diskusjoner i Adopsjonsforum om en mulig overenskomst mellom PANI og Costa Rica-klubben, ved Adopsjonsforums utenlandskontakt som stedlig representant. Det forelå et utkast til en avtale der Costa Rica-klubben skulle betale månedslønn inkludert sosiale utgifter til en «husmor» i et mindre barnehjem (maksimalt ti barn) i Barva de Heredia. Barna i hjemmet skulle være søskengrupper og erklært forlatt. PANI skulle gi teknisk assistanse til behandling, etablering av endelig omsorgsløsning og oppfølging av barna, samt en månedlig sum til hvert barn.⁶⁹

Utvalget har ikke kunnet bringe på det rene om denne avtalen kom i stand, ei heller om det forelå en avtale eller var underforstått at barna ved dette hjemmet skulle bli tildelt norske søkere. Avtalen er ikke nevnt i senere søknader om formidling eller om godkjenning av kontaktnett.

I 1986 tok det lønnede sekretariatet til Adopsjonsforum Norge over ansvaret for landet og ivaretok heretter kontakten med søkerne og utenlandskontakten.⁷⁰

I forbindelse med etableringen av Statens adopsjonskontor i 1987, ser det ut til at kontoret henvendte seg til UD for å få bistand til å innhente og/eller ajourføre någjeldende lover og regler for adopsjonsformidling fra blant annet Costa Rica. Ambassaden i Costa Rica sendte over en oversikt som de oppga var «utarbeidet vederlagsfritt for Ambassaden av Adopsjonsforums Utenlandskontakt i Costa Rica».⁷¹

I redegjørelsen beskriver utenlandskontakten prosessen kronologisk og forholdsvis detaljert, men uten henvisninger til relevante lovtekster og reguleringer. Redegjørelsen inneholder ikke opplysninger om prosessen for å erklære et barn forlatt.⁷²

I 1988 reiste norske adopsjonsmyndigheter til Costa Rica for fjerde gang. De møtte PANI og

⁶⁸ AF til SAK, 26. oktober 1984, «Søknad om regodkjenning av kontaktnett».

⁶⁹ Brev til AFs leder fra landkontakten, 15. august 1984.

⁷⁰ AF til SAK, 28. august 1986, «Søknad om regodkjenning av kontaktnett».

⁷¹ UD til SAK, 16. februar 1988, «Innhenting eventuelt ajourføring av någjeldende lover og regler for adopsjonsformidling».

besøkte tre barnehjem. PANI etterspurte flere søknader fra Norge, mens det fra norsk side ble forklart at de hadde forholdsvis få søkere som ønsket så store barn eller søskengrupper. PANIs direktør mente det måtte være mulig å frigi yngre barn også til utlandet. Nok en gang ble en adopsjonsavtale mellom landene diskutert. Norske adopsjonsmyndigheter fikk opplyst at adoptivforeldre ga en «frivillig gave» til et av barnehjemmene hvor PANI plasserte barn, men som ikke mottok offentlig støtte. Gaven var på 100 USD.⁷³

I 1989 fremgår det av intern kommunikasjon i Adopsjonsforum at det var noen motsetninger mellom en domstol i Costa Rica og PANI. I en konkret adopsjonssak til ønsket dommeren å kalle inn opprinnelig mor til å gi samtykke etter at adoptivsøkerne hadde «skrevet på» (her menes trolig at de hadde signert på adopsjonshandlingen), men PANI klaget på dette og vant frem med klagen.⁷⁴ Utvalget har ikke funnet ytterligere informasjon om hvorfor dommeren ønsket å innhente mors samtykke, hvis saken dreide seg om omsorgsovertakelse, eller hvorfor PANI motsatte seg dette, hvis det var en samtykkesak.

Fra 1991 får Adopsjonsforum en advokat i Costa Rica som bistår søkerne med den juridiske delen av prosessen. Advokaten mottar et honorar på ca. 700 USD per sak.⁷⁵

13.5.2.1 Nyhetssak om problematiske adopsjoner

I september 1991, plukket den norske ambassade i Costa Rica opp en nyhetsartikkel i den tyske avisen *Der Spiegel* (nr. 28, 1991), som omhandlet påstander om salg av adoptivbarn fra Costa Rica. Ambassaden forela saken for Adopsjonsforums utenlandskontakt i landet, som igjen tok kontakt med PANI. Utenlandskontakten publiserte siden en kronikk i en costaricansk avis for å oppklare eventuelle misforståelser om arbeidet Adopsjonsforum bedrev.

Ambassaden sendte et skriv til UD og ba om at ansvarlig departement og norske adopsjonsorganisasjoner ble gjort kjent med artiklene.⁷⁶ UD tok så kontakt med norske adopsjonsmyndigheter og

ba om en redegjørelse for hvor mange barn som er adoptert til Norge de siste årene.⁷⁷

Artikkelen i *Der Spiegel* handlet om mødre i Costa Rica som hadde blitt kontaktet av ulike aktører med forespørsel om å selge sine barn. Artikkelen oppga også tall over adopsjoner til utlandet gjennom PANI, som i 1989 lå på 144 og var mer enn dobbelt så høyt som tidligere år, i tillegg ble det hevdet at det fant sted «tusenvise» av de direkte adopsjonene. Videre ble det vist til en parlamentarisk undersøkelseskomisjon om handel med barn (se 13.7), hvis kommisjonsleder ble sitert på at landet var blitt et «eldorado» for internasjonal adopsjon, gjennom de «direkte» adopsjonene. Artikkelen navnga en konkret advokat i landet, hvis kontor lå rett ovenfor landets største barnesykehus. Advokaten oppga å ta 3500 USD for en adopsjon.⁷⁸

I redegjørelsen til ambassaden fra Adopsjonsforums utenlandskontakt medga hun at det fantes advokater som tjente gode penger på direkte adopsjoner, men ikke i det store antallet artikkel hevdet. Ifølge statistikken hun hadde fått fra PANI var det i 1986 totalt 386 adopsjoner, hvorav 230 gikk gjennom PANI og 156 var direkte adopsjoner. 322 var nasjonale adopsjoner og 64 var til utlandet. I 1989 var det 526 adopsjoner totalt, 350 gjennom PANI og 176 direkte. 377 var nasjonale, 149 var til utlandet. Utenlandskontakten mente økning i utenlandsadopsjoner handlet om landets stadig vanskeligere økonomiske situasjon og et stadig stigende antall av større søskengrupper de ikke fikk plassert nasjonalt.⁷⁹

I samarbeid med Adopsjonsforum Norge sendte norske adopsjonsmyndigheter en liste til UD over antall barn adoptert til Norge fra Costa Rica gjennom Adopsjonsforum. Adopsjonsforum oppga at samtlige var tildelt de norske familiene via PANI, og sluttført med rettsavgjørelse i Costa Rica.⁸⁰

13.5.2.2 Avslutningen av formidlingen fra Costa Rica

Det siste barnet formidlet til adopsjon gjennom Adopsjonsforum fra Costa Rica kom i 1992.

⁷² UD til SAK, 16. februar 1988, «Innhenting eventuelt ajourføring av någjeldende lover og regler for adopsjonsformidling».

⁷³ RIA, 22. november 1988. «Rapport fra reise 08.10.–30.10.88 i Latin-Amerika».

⁷⁴ Brev fra AFs utenlandskontakt til AF Norge, 31. mai 1989.

⁷⁵ AF til SAK, 25. april 1991. «Søknad om regodkjenning av kontaktnett i Costa Rica».

⁷⁶ Fra ambassaden i San José til UD, 4. september 1991, «Costa Rica. Påstander om salg av adoptivbarn».

⁷⁷ Brev fra UD til BFD og SAK, 12. september 1991, «Costa Rica. Påstander om salg av adoptivbarn».

⁷⁸ *Der Spiegel*, nr 28, 1991. «Blonde bevorzugt. In der mittelamerikanischen Musterdemokratie blüht der Handel mit Adoptivkindern».

⁷⁹ Brev fra AFs utenlandskontakt til ambassadøren i San José, 3. september 1991.

⁸⁰ Brev fra AF til SAK, 18. september 1991.

I 1992 viser brev fra Adopsjonsforums utenlandskontakt at hun møtte PANI for å «prøve å presse enda mer på å få en tildeling» til Adopsjonsforums søkere som ønsket å adoptere fra landet.⁸¹ Utvalget har også funnet lignende formuleringer i tidligere brev. I 1992 ser det også ut som det ble gitt tillatelse fra PANI til at barna kunne reise ut med sine foreldre før alle dokumenter forelå i Costa Rica.⁸²

I 1993 søkte Adopsjonsforum om regodkjenning av formidlingstillatelse for landet, samtidig som de skrev at de hadde nedprioritert landet grunnet lang ventetid. Adopsjonsforum informerte PANI om at de inntil videre ikke ville sende flere søknader til landet, men at de eventuelt kunne forsøke å finne søkere til konkrete forespørsler. For første gang nevner Adopsjonsforum i søknad til norske adopsjonsmyndigheter problemet med de direkte adopsjonene, og at mange saker går utenom PANI.⁸³ Norske adopsjonsmyndigheter ga godkjenning ut 1994.⁸⁴

I 1994 søkte Adopsjonsforum igjen om fornyet formidlingstillatelse fra landet. De håpet å kunne gjenoppta samarbeidet om landet ratifiserte Haagkonvensjonen, som de signerte i 1993.⁸⁵ Norske adopsjonsmyndigheter ga fornyet godkjenning for kontaktnettet ut 1995.⁸⁶

I 1995 meldte Adopsjonsforums utenlandskontakt til Adopsjonsforum Norge at prosessen med å erklære et barn som forlatt – som tidligere hadde blitt håndtert av PANIs juridiske avdeling – var blitt påklaget til Høyesterett. Som følge av dette måtte alle slike erklæringer heretter besluttet av domstolene. Utenlandskontakten påpekte at domstolene verken hadde tilstrekkelig personell eller erfaring til å håndtere disse sakene, og at dette hadde utviklet seg til en «enorm flaskehals» i adopsjonsprosessen. Hun konstaterte samtidig at antallet adopsjoner i landet nå var svært lavt.⁸⁷

I 2000 informerte norske adopsjonsmyndigheter Adopsjonsforum om at de ikke lenger hadde

tillatelse til å formidle adopsjoner fra Costa Rica, ettersom de ikke hadde søkt om fornyelse.⁸⁸

13.6 Enkeltsaksgjennomgang

Utvalget har sett 33 enkeltsaker fra Costa Rica i perioden 1979–1991.

I 31 saker foreligger rettsavgjørelse om adopsjon fra Costa Rica, som regel både i kopi og i oversettelse (25 saker). I fire saker foreligger bare oversettelsen av rettsavgjørelsen. I to saker ligger det ingen utenlandske dokumenter. Disse har trolig blitt returnert til adoptivforeldrene etter at adopsjonen ble registrert i Norge, uten at norske myndigheter tok kopi.⁸⁹

I 31 av sakene fremgår det at det var PANI som ga sitt samtykke til adopsjonen, i flere tilfeller samtykket også institusjonen som barnet bodde på. Ingen opprinnelige foreldre var part i sakene utvalget har sett. Dette var heller ikke påkrevd etter regelverket dersom barna var erklært forlatt ved administrativ prosess.

I 29 av sakene inneholder rettsavgjørelsen om adopsjon fra Costa Rica informasjon om at barnet var administrativt erklært forlatt. Dato for denne avgjørelsen er som regel inkludert (i 26 saker sett). Perioden mellom et barn er erklært forlatt og det blir adoptert ligger i disse sakene på mellom fem måneder og tre år. Det vanligste er mellom 8 og 14 måneder (18 saker).

I 32 av sakene utvalget har sett, var barna over ett år ved adopsjon. I én sak var barnet ca. 10 måneder. De fleste barna var imidlertid 2 år (8 saker) eller eldre (21 saker).

I bare tre saker foreligger det informasjon om navn på opprinnelige foreldre. I saker som utvalget har gjennomgått fra Costa Rica fra og med 1981, foreligger dette ikke. Imidlertid fremgår barnas opprinnelige navn, og når det følger med en nyutstedt fødselsattest (17 saker) inneholder denne opplysninger om hvor barna er født (sted, evt. også sykehus). Ifølge regelverket burde den nye fødselsattesten inneholde en henvisning til den originale. Utvalget kan ikke konkludere sikkert om så er tilfelle i sakene utvalget har sett.

Sakene er enten behandlet i 1. eller 2. familiedomstol i San José, eller i 7. sivildomstol i San José. De samme tre dommerne går igjen i mange av sakene (21).

Dokumenter knyttet til registreringssaken kjennetegnes altså ved at de inneholder lite infor-

⁸¹ Faks fra AFs utenlandskontakt til AF Norge, 9. oktober 1992.

⁸² Faks fra AFs utenlandskontakt til AF Norge, 9. oktober 1992; faks fra AFs utenlandskontakt til AF Norge 10. desember 1992.

⁸³ Fra AF til SAK, 6. mai 1993, «Søknad om regodkjennelse for Costa Rica».

⁸⁴ Fra SAK til AF, 10. mai 1993, «Søknad om regodkjenning av utenlandskontakt, Costa Rica».

⁸⁵ Fra AF til SAK, 23. desember 1994, «Søknad om fornyet formidlingsrett for Costa Rica».

⁸⁶ Fra SAK til AF, 5. januar 1995.

⁸⁷ Faks fra AFs utenlandskontakt til AF Norge, 7. august 1995.

⁸⁸ Fra SUAK til AF, 27. april 2000.

⁸⁹ I disse to tilfellene var dette Fylkesmannen i Oslo.

masjon om opprinnelig familie og bakgrunnen for adopsjonene.

I «Barnearkivet» kan det imidlertid foreligge mer informasjon. «Barnearkivet» inneholder dokumenter adopsjonsformidlerne overleverte til Bufdir etter 1998 (jf. punkt 29.3.1.1). Her kan det ligge psykologiske rapporter om barna fra barnehjemmet, sosialrapport fra PANI om barna, brev fra utenlandskontakten som beskriver barnas bakgrunn og ofte hvorfor de ble erklært forlatt. I noen saker beskriver utenlandskontakten også hvilke nasjonale omsorgsløsninger som ble forsøkt, før barna ble gitt til utenlandsadopsjon. I noen saker kan det i tillegg ligge brev fra barna til sine fremtidige adoptivforeldre, skrevet før adopsjonen.

Det fremgår av dokumentasjon i «Barnearkivet» at det i flere av sakene har vært personer i Costa Rica som har ønsket å overta omsorgen for barna, slik som besteforeldre, opprinnelig far og steforeldre, men at PANI av ulike grunner har sagt nei til dette. Årsakene kunne være at man ikke ønsket å splitte opp søskengrupper med nære bånd, eller at de aktuelle omsorgspersonene ble vurdert som uegnet.

Dokumentasjonen inneholder også flere eksempler på at Adopsjonsforum utenlandskontakt beskriver at hun «presser på» hos PANI for å få tildelinger til Adopsjonsforums søkere.

13.6.1 Dokumenter fra utlandet

To adopterte fra Costa Rica har tatt kontakt med utvalget og delt kopier av dokumenter de har fått innsyn i hos PANI. Den ene saken inneholder ikke ny informasjon om prosessen fram til at den adopterte ble erklært forlatt (jf. 13.3.1.3). Den andre saken inneholder langt mer informasjon om prosessen på barnet side til og med adopsjonen. Etter hva utvalget kan se, ble det i denne saken anbefalt at barna ble erklært forlatt bare seks dager etter at PANI opprettet sak om barna. Ulike personer i barnas lokalmiljø og slekt ble kontaktet, men undersøkelsene og vurderingene av disse personenes mulighet, ønske og evne til å ha omsorg for barna fremstår ikke veldig grundige. Etter litt under tre måneder ble det gjort to utlysninger i avisen om at barna ville bli erklært forlatt. Deretter ble forlatterklæringen gjort cirka to måneder etter utlysningen. I erklæringen står det at opprinnelige foreldre skulle få avgjørelsen forkynt og at de hadde tre arbeidsdager fra forkynnelsen til å påklage vedtaket. Det går frem at vedtaket ble utlyst i avisen den påfølgende måned og gjort endelig cirka tre måneder etter dette. Barna

ble deretter adoptert av norske søkere ca. åtte måneder senere.

13.7 Granskinger i andre land og i Costa Rica

Etter det utvalget er kjent med, er det ikke gjennomført granskinger av adopsjoner fra Costa Rica i andre mottakerland.

Det har vært foretatt minst én undersøkelse av adopsjoner i Costa Rica i perioden for formidling til Norge: en parlamentarisk undersøkelseskommisjon som arbeidet fra 1989 til 1991 for å undersøke «handel med barn for adopsjon i utlandet og barns forsvinning» (*Comisión Especial para que investigue el tráfico de menores para la adopción en el exterior y la desaparición de niños*).

Utvalget etterspurte referatene fra kommisjonen fra det costaricanske nasjonalarkivet og har fått dem tilsendt.⁹⁰

Her går det frem at hovedmålet til kommisjonen er å gjennomgå adopsjonsloven og å undersøke forsvinninger av barn og adopsjoner til utlandet.

I referatene beskrives det hvordan utenlandske familier betalte opprinnelige foreldre store summer før fødselen og deretter gjennomførte en formelt korrekt direkte adopsjon i domstolen. Dette ble karakterisert som salg av barn, selv om alt juridisk ser «i orden» ut. Tidligere PANI-ansatte vitnet om advokater som aktivt oppsøkte gravide kvinner. Det understrekes at selve kriminaliteten lå i at betalingene ble kamouflert. Det fantes aldri dokumenter som eksplisitt viste at en mor hadde mottatt penger for å overgi barnet sitt. Det nevnes også en sak der en kanadisk kvinne utga seg for å være et nyfødt barns biologiske mor. I dette tilfelle varslet en costaricansk sykepleier, og kvinnen ble fengslet.

Det foreslås lovgivning som skulle styrke barns rettsvern, inkludert en revisjon av familie-lovgivningen om direkte adopsjoner og etablering av nye straffebestemmelser mot falske fødselsregistreringer.

Det er utvalgets vurdering at undersøkelseskommisjonen primært omhandler problemet med direkte adopsjon av spedbarn. Den er således ikke relevant for adopsjonsformidlingen til Norge, som i alle saker utvalget har sett, gikk gjennom PANI og hovedsakelig omhandlet eldre barn som ble

⁹⁰ E-post fra Departamento Archivo Histórico, Archivo Nacional de Costa Rica til utvalget, 18. august 2025.

adoptert på bakgrunn av at PANI administrativt hadde erklært dem forlatt.

Som beskrevet (se punkt 3.5) har utvalget ikke sikre tall for uavhengige adopsjoner. Fra 1981 ble imidlertid norsk forhåndsgodkjenning til adopsjon utstedt med forbehold om at formidling måtte skje gjennom godkjent organisasjon. Utvalget er ikke kjent med at det før 1981 fant sted direkte adopsjoner til norske adoptivsøkere fra Costa Rica.

13.8 Utvalgets funn og samlet vurdering

Utvalget har ikke gjort funn i sine undersøkelser som indikerer at det fantes vesentlige kritikkverdige forhold på systemnivå knyttet til Adopsjonsforums formidling fra landet. Prosessen for selve adopsjonene som ble formidlet i samarbeid med det offentlige barnevernet var transparent og uten spesielle økonomiske insentiver som kunne påvirke adopsjonsprosessen uheldig. Selv om utenlandskontakten fikk en godtgjørelse fra Adopsjonsforum knyttet til antall adopsjoner, fremstår ikke denne som uforholdsmessig stor. Utvalget har ikke funnet indikasjoner på at det forelå urettmessig vinning eller brudd på forbudet mot vederlag/profitt ved adopsjoner fra Costa Rica til Norge.

Utvalget mener videre det er positivt at Adopsjonsforum stilte som et krav at søkerne hadde eller tilegnet seg spansk kunnskap før hentereisen, da barna tilgjengelig for adopsjon som regel var over fire år (jf. 13.5.2).

En svakhet ved systemet for formidling til Norge er likevel at norske adopsjonsmyndigheter og Adopsjonsforum Norge tilsynelatende hadde begrenset innsikt i og kontroll over hvordan prosessen på barnets side forut for adopsjonene i Costa Rica foregikk. Kontakten mellom utenlandskontakten og Adopsjonsforum Norge virker ikke å ha vært spesielt hyppig, og det samlede inntrykket er at utenlandskontakten holdt i det meste uten at Adopsjonsforum Norge var involvert eller hadde kontroll og innsyn i hvordan arbeidet faktisk ble gjennomført, herunder om nødvendige rettssikkerhetsgarantier ble ivarettatt. Dette illustreres ved at det først var i 1986 at ansvaret for Costa Rica ble lagt til Adopsjonsforum Norges lønnede sekretariat. Før dette var det et medlem i Adopsjonsforum som utførte arbeidet som landkontakt hjemmefra og på frivillig basis (se kapittel 7).

Norske adopsjonsmyndigheter (Rådet for internasjonale adopsjoner og Statens adopsjonskontor) gjennomførte fire kontrollreiser i perioden 1979–1988. Rapportene fra disse reisene er ikke veldig detaljerte, og et hovedformål ved flere reiser ser ut til å ha vært å undersøke mulighetene for å etablere en adopsjonsavtale med landet. Norske adopsjonsmyndigheter virket på denne tiden ikke særskilt opptatt av prosessen som ledet opp til at barna administrativt ble erklært forlatt av PANI. Gitt at en betydelig andel av barna som ble adoptert fra Costa Rica til Norge ble adoptert etter en omsorgsovertakelsesprosess, er det kritikkverdig at norske adopsjonsmyndigheter ikke skaffet seg grundig informasjon om stegene i denne prosessen og det rettslige grunnlaget for den og ikke gjorde en vurdering av forsvarligheten i denne prosessen før de tillot et adopsjonssamarbeid med landet.

Utvalget har ikke selv kunnet gjøre en nærmere vurdering av forsvarligheten av frigivelsesprosessen på systemnivå for barn som ble adoptert gjennom PANI i de ulike periodene for formidling til Norge. Redegjørelser fra adopterte som har fått kontakt med opprinnelig familie, indikerer imidlertid at prosessen har vært mangelfull i flere enkeltsaker.

Subsidiaritetsprinsippet ser i de costaricanske adopsjonene som gikk via PANI, ut til å ha vært forholdsvis godt ivarettatt fra et tidlig tidspunkt, i hvert fall på regelverksnivå. Utvalget har imidlertid sett enkeltsaker der der familiemedlemmer har uttrykt ønske om omsorg for barna, men at PANI har gått i mot dette (jf. 13.6). Som beskrevet er utvalget kjent med en sak der PANI, i et møte i 2023 med en som ble adoptert til Norge mot slutten av 1980-årene, selv medga at prosessen før adopsjonen så ut til å ha vært mangelfull, og at ikke nok hadde blitt gjort for at den adopterte skulle få bli i Costa Rica (jf. 13.3.1.2).

En costaricansk jurist som utvalget har snakket med, og som har arbeidet med familierett og menneskerettigheter siden 1990-årene, har forklart at det i 1970-årene fantes en oppfatning i staten om at adopsjon var en løsning på fattighedsproblematikk og forlatte barn. Juristen har forklart at det finnes en rekke avisartikler i costaricansk presse om familier som i 1980- og 1990-årene ble lurt eller tvunget til å gi sine barn fra seg, eller at barn ble gitt til adopsjon uten at det forelå en forlatterklæring eller at det var skrevet rapport om familiens bakgrunn. Juristen anførte at PANI i 1970- og 1980-årene stod forholdsvis fritt til å handle ut fra eget skjønn i adopsjonssaker. Fra juristens eget arbeid med å bistå kvinner i sær-

bare situasjoner i Costa Rica i 1990-årene og utover, har hun opplevd at PANIs prosesser har hatt mangler. Hun mener det har eksistert fordommer knyttet til klasse, fattigdom og aleneforsørgere.⁹¹ Dette underbygges også av forklaringer fra adopterte og opprinnelige foreldre. Disse kildene indikerer at det kan være en risiko for at holdninger i det costaricanske barnevernet overfor personer fra lavere sosioøkonomiske lag og aleneforsørgere har medvirket til mangelfulle prosesser.

13.8.1 Om adoptertes mulighet til å få kunnskap om opprinnelse

Som beskrevet (jf. 13.6) foreligger det med få unntak ikke navn på opprinnelige foreldre i rettsavgjørelsen om adopsjon eller de andre dokumentene som ble sendt til Norge. Adopterte til Norge har i flere tilfeller likevel lyktes å finne opprinnelig familie gjennom eget initiativ og ulike strategier. Noen adopterte har også fått innsyn i dokumenter om adopsjonen hos PANI, hvor det i noen tilfeller ligger mer informasjon. Andre har opplevd at PANIs arkiver fremstår ufullstendige.

Ifølge Costa Ricas sentralmyndighet inngår tilgang til opplysninger om opprinnelse i tjenestene som ytes av adopsjonsavdelingen i PANI. Dette omfatter både veiledning og informasjon, lokalisering av saksmapper, gjennomgang av registreringsopplysninger, formidling av informasjon med bistand av psykologisk støtte, samt ytterligere oppfølging i tråd med søkerens behov. PANI har opplyst at det statistisk sett fremsettes svært få forespørsler om slike søk per år, med et årlig gjennomsnitt på to til tre.⁹²

Ifølge Costa Ricas familielov kan folkeregistret når det gjelder utlevering av dokumentopplysninger i saker som gjelder barn, bare utlevere eller attestere sammenhengen mellom to registreringsoppføringer etter rettslig pålegg eller etter uttrykkelig anmodning fra PANIs direktorat.⁹³

I utvalgets enkeltsaksgjennomgang har vi sett eksempler på adopsjonssaker der det helt mang-

ler dokumenter fra Costa Rica i norske adopsjonsarkiver, da disse har blitt returnert til adoptivforeldrene etter adopsjonen ble registrert/det ble gjennomført readopsjon i Norge. Dette vitner om en kritikkverdig praksis hos norske adopsjonsmyndigheter, som kan ha den konsekvens at det er svært vanskelig for adopterte å få sikker kunnskap om eget opphav og omstendighetene rundt adopsjonen, i tilfeller hvor adoptivforeldre ikke har gjort dokumentene tilgjengelige. Manglende dokumenter i norske arkiver er et problem som også forekommer i adopsjonssaker fra andre land, og utvalget omtaler dette i punkt 29.3.1.3.

13.9 Oppsummering

Utvalgets mandat er å granske adopsjoner på systemnivå, blant annet ved vurdere hvordan norske myndigheter har ført kontroll og tilsyn, hvordan behandlingen av enkeltsaker har vært innrettet, samt hvordan varsler om forhold som krevde oppfølging har blitt håndtert, og hvilke vurderinger og tiltak som har blitt gjort.

I det følgende oppsummerer utvalget sentrale feil, mangler og risikofaktorer som er avdekket i adopsjonssamarbeidet med Costa Rica, både hos costaricanske og norske aktører:

- Utvalget har ikke gjort funn i sine undersøkelser som indikerer at det fantes vesentlige kritikkverdige forhold på systemnivå knyttet til Adopsjonsforums adopsjonsformidling fra landet.
- En betydelig andel av barna som ble adoptert fra Costa Rica til Norge ble adoptert etter en omsorgsovertakelsesprosess. Derfor er det kritikkverdig at norske adopsjonsmyndigheter ikke skaffet seg grundig informasjon om stegene i denne prosessen og det rettslige grunnlaget for den og ikke gjorde en vurdering av forsvarligheten i denne prosessen før de tillot et adopsjonssamarbeid med landet.
- Opplysninger fra ulike kilder indikerer at det kan være en risiko for at holdninger i det costaricanske barnevernet overfor personer fra lavere sosioøkonomiske lag og aleneforsørgere har medvirket til mangelfulle prosesser.

⁹¹ Intervju med utvalget, 5. august 2024.

⁹² ISS (2022). Country situation: Costa Rica.

⁹³ ISS (2022). Country situation: Costa Rica.

Kapittel 14

Ecuador

14.1 Innledning

Totalt er det adoptert 185 barn fra Ecuador til Norge gjennom Adopsjonsforum i perioden mellom 1976 og 2004.¹ I tillegg kan det være adoptert noen barn til Norge fra Ecuador utenom formidlingsorganisasjon.²

Utvalget har valgt å særlig konsentrere sine undersøkelser av adopsjoner fra Ecuador rundt den såkalte Moncayosaken, som fikk mye oppmerksomhet i norsk presse i 1989, og som også har vært omtalt i flere avisartikler i 2023 og 2024. Saken gjaldt advokaten Jorge Roberto Moncayo, som var en av Adopsjonsforums kontaktpersoner i Ecuador, og som hadde en sentral rolle i deres formidling av adopsjoner derfra i 1980-årene. Han ble arrestert av ecuadoriansk politi i januar 1989 og siktet for flere ulovlige adopsjoner, blant annet til Norge. Utvalget har undersøkt Adopsjonsforums etablering av samarbeidet med Moncayo og Adopsjonsforums og norske myndigheters oppfølging av sakene med tilknytning til Moncayo etter at skandalen ble avdekket.

Undersøkelser av øvrige forhold har måttet begrenses av prioriteringsgrunner, blant annet hensett til at antallet adopsjoner fra Ecuador utgjør mindre enn én prosent av det totale antallet utenlandsadopsjoner.

14.2 Generell informasjon og historikk

Ecuador ligger nordvest i Sør-Amerika. Landet har rundt 18 millioner innbyggere, hvorav rundt 72 prosent har en blanding av urfolksopprinnelse og europeisk opprinnelse. Spansk er offisielt språk, og rundt 68 prosent av befolkningen tilhører den romersk-katolske kirke.³

Ecuador er en enhetsrepublikk hvor presidenten er statsoverhode og regjeringssjef.⁴ Landet har et sivilrettslig rettssystem og baserer seg hovedsakelig på bindende, skriftlige lover, mens presedenser fra rettsavgjørelser har mindre betydning. Ecuadors grunnlov er fra 2008. Før dette gjaldt grunnloven fra 1998, som etterfulgte grunnloven av 1979.

Domstolsystemet i Ecuador består av høyesterett (Corte Nacional de Justicia), provinsdomstoler og ulike tribunaler og underordnede domstoler.⁵ Flere domstoler er spesialisert – blant annet er det egne barnedomstoler.⁶

Ecuador ble innlemmet i det spanske koloniveldet på midten av 1500-tallet og fikk sin selvstendighet i 1830.⁷ I kjølvannet av løsrivelsen fra Spania oppsto en langvarig konflikt med Peru om landområder i Amazonas, som først ble endelig avsluttet ved en fredsavtale i 1998. Det siste hundreåret har vært preget av politisk ustabilitet, med flere militærkupp og økonomiske kriser. Ecuador har hatt sivilt styre siden 1979, men har vært politisk ustabilt med hyppige maktskifter. Det var først ved maktskiftet i 2007 at urolighetene ble dempet, og landet gikk inn i en mer stabil periode. De senere årene har det vært uroligheter blant annet knyttet til konflikter med kriminelle gjenger. Som følge av konflikter med organiserte narkotikagjenger er det i dag delvis unntakstilstand i flere provinser.⁸

Ecuador regnes i dag som et mellominntektsland, men stor internasjonal gjeld og sterk avhengighet av oljepriser skaper fremdeles økonomiske utfordringer og usikkerhet. Til tross for sosiale tiltak de siste tiårene, lever fremdeles mer enn en femtedel under fattigdomsgrensen og manglende

¹ Se oversikt over adopsjoner per år i figur 14.1.

² Vi har ikke fått tall for adopterte utenom adopsjonsformidlingsorganisasjon, se punkt 6.2.2.

³ FN-Sambandets nettside om Ecuador, <https://fn.no/land/ecuador>.

⁴ https://snl.no/Ecuadors_politiske_system.

⁵ <https://globalaccesstojustice.com/global-overview-ecuador/>.

⁶ Se nærmere om disse i punkt 14.4.

⁷ Informasjonen i avsnittet er i hovedsak hentet fra FN-Sambandets nettside om Ecuador, <https://fn.no/land/ecuador>.

⁸ Reiseinformasjon om Ecuador fra UD.

tilgang på rent vann utgjør en stor helserisiko for mange. I 1986 var 34 prosent av barna i Ecuador underernært, mot 14 prosent i 2005.⁹

Basert på internasjonale undersøkelser er det et visst omfang av korrupsjon i Ecuador. Det første året Ecuador var en del av Transparency Internationals korrupsjonsindeks, var i 1998. Da var landet rangert som nr. 77 av de 85 landene i indeksen, med en score på 2,3 av 10. Til sammenligning var Norge nr. 8 med en score på 9,0. I 2004, som var det siste året med adopsjoner fra Ecuador til Norge, var landet nr. 112 av 146 land i indeksen, med en score på 2,4. I 2024 var landet nr. 115 av 180 stater, med en score på 34 av 100 (Norges score var 84).

I World Justice Projects indeks for «rule of law» var Ecuador i 2024 rangert som nr. 97 av 142 land, med en score på 0,46 på en skala fra 0 til 1.¹⁰ Det første året indeksen har resultater fra Ecuador var i 2015, da landet ble nr. 78 av 102 land med en score på 0,47. Indeksen har 8 delkriterier. I 2015 fikk Ecuador en score på 0,46 for fravær av korrupsjon, 0,53 for fundamentale rettigheter og 0,44 for sivile rettigheter (tilgang på rettssystemet mv.).

Ecuador har ikke hatt noen norsk ambassade, men landet har i ulike perioder falt under ansvaret til ambassader andre land, som Chile, Colombia og Venezuela.

14.3 Fremveksten av utenlandsadopsjoner

De første utenlandsadopsjonene fra Ecuador skjedde i 1969.¹¹ Bakgrunnen for dette var blant annet en økt migrasjon til byene, som hadde sammenheng med at store grunneiere fikk mindre kontroll over den fattige urbefolkningen. Dette gjorde fattigdom blant barn mer synlig i samfunnet, samtidig som det i den vestlige verden var en økning i antallet som ønsket å adoptere. Adopsjonstallene økte utover i 1970- og 1980-årene, til 21 i 1973 og 166 i 1988.¹²

⁹ Pressemelding 23. mai 2005 om Barnekomiteens undersøkelse av rapportering fra Ecuador.

¹⁰ <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2024/Ecuador/>. Norge var i 2024 nr. 2 på indeksen med en score på 0,89.

¹¹ Leifsen, E. (2009). Adoption and the Governing of Child Welfare in 20th Century Quito, *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 14(1).

¹² Fieweger, M. E. (1991). Stolen Children and International Adoptions, *Child Welfare*, Vol. 70, No. 2

Noen forskere har beskrevet en utvikling hvor adopsjoner ble påvirket av markedsmekanismer. Leifsen (2009) beskriver situasjonen slik:

Transnational adoption of the 1970s and the 1980s was an economy of care transformed; children continued to be circulated from orphanages, facilitated by adoption mediators and formally legalized through specific public institutions. But mediators tended now to be lawyers who operated in direct cooperation with foreign adoption agencies, and without established bilateral government agreements. Furthermore, the priceless value of the circulated child came into focus because it could generate a price and a surplus. Lawyers received compensation for their services in the form of honoraria, donations, and coverage of costs, and these compensations were increasingly difficult to completely detach from the logic of the market and from concrete market transactions.

Som i flere andre land kan regler om og holdninger til abort ha hatt betydning for antallet barn som adopteres. Abort har vært ulovlig i Ecuador i over hundre år, lenge også uavhengig av om svangerskapet var en følge av voldtekt.¹³ Først i 2021 ble abort lovlig i slike tilfeller. Straffebestemmelsen har imidlertid i varierende grad blitt håndhevet.¹⁴

14.4 Adopsjonsprosedyrene

Redegjørelsen for utviklingen i Ecuadors regelverk for adopsjoner ut av landet er basert på redegjørelser for regelverk funnet under arkivsøk hos Adopsjonsforum og norske myndigheter, samt på artikler av Leifsen (2009), Fieweger (1991)¹⁵ og Simon (2004).¹⁶ Utvalget har ikke tatt sikte på å utarbeide en helhetlig redegjørelse for reglene i formidlingsperioden, men beskriver større endringer. En mer fullstendig redegjørelse har heller ikke vært nødvendig for de vurderingene vi har gjort.

¹³ <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-56913947>.

¹⁴ Jf. Le Monde diplomatique, nettartikkel 15. mai 2019: <https://mondediplo.com/openpage/ecuador-abortion>.

¹⁵ Fieweger (1991).

¹⁶ Simon, F. (2004). Análisis del Código de la Niñez y Adolescencia del Ecuador, *Revista Jurídica*, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Guayaquil.

- Ecuador har hatt lovgivning om adopsjon siden i alle fall rundt 1950. Adopsjonsinstituttet innebar ikke «sterk» adopsjon fra starten av, da ikke alle bånd til opprinnelig familie ble brutt.¹⁷ Dette ble først innført i 1992.
- I 1975 ble det gitt egne regler om adopsjoner ut av landet. Reglene omfattet blant annet krav til dokumentasjon om adoptivforeldrene og krav til rapportering om barnet etter adopsjonen.
- En ny barnelov (*Código de menores*) ble gitt i 1976, med enkelte endringer i reglene om adopsjon.
- Nye regler om adopsjon ble gitt ved et presidentdekret i 1981. Der ble særlig kravene til oppfølging av adoptivforeldre etter adopsjonen skjerpet.
- I perioden etter Moncayosaken i 1989 (beskrevet nedenfor) ble det foretatt flere endringer:
 - I 1990 ble FNs barnekonvensjon ratifisert.
 - I et presidentdekret i 1990 ble det gitt mer detaljerte retningslinjer om adopsjon både innenlands og ut av landet. Det regulerte blant annet krav til samtykket fra foreldrene og vilkårene for å anse et barn som forlatt, samt krav til jevnlig rapportering om adoptivbarnets tilstand. Alle adopsjonssøknader skulle fra 1990 behandles av en sentralmyndighet, det nyopprettede UTA (Unidad Técnica de Adopciones).
- I 1992 ble barneloven (*Código de menores*) endret for å tilpasses barnekonvensjonen. Reglene om adopsjon ble forbedret og det ble innført full adopsjon.¹⁸
- Ecuador var det sjette landet som ratifiserte Haagkonvensjonen 1993, 7. september 1995.
- Fra 2003 reguleres adopsjonsfeltet av ny lov om barn og ungdom (*Código de la Niñez y Adolescencia*).

I 1980 beskriver Adopsjonsforum adopsjonsprosessen slik i søknad om godkjenning av kontakter i Ecuador:¹⁹

Når et lite barn er aktuelt for adopsjon til Norge, velger bestyrerinnen for barnehjemmet/sosialarbeideren ved fødehjemmet ut den familie de synes passer best for det angjelende barn. Institusjonen beholder en komplett mappe med kopier av søkerens dokumenter.

Adopsjonsorganisasjonene er gjort kjent med at alle barn over 3 år, alle syke og/eller handicappede barn og alle søskenpar må matches av RIA's Plasseringsutvalg.

Adopsjonsorganisasjonene besørger barnet innskrevet i Folkeregisteret og sørger for formell tillatelse til at det norske ekteparet adopterer barnet ved et brev stilet til Presidenten ved Domstol for Mindreårige, etter at barnet har vært utlyst i pressen med tanke på å finne frem til slektninger eller eventuelle ecuadorianske adoptivforeldre.

Adopsjonsorganisasjonene sørger også for å få barnet grundig legeundersøkt. En av organisasjonenes advokater presenterer så alle sakens dokumenter sammen med en søknad om adopsjon for Domstol for Mindreårige. Domstolen avsier sin kjennelse og autoriserer barnets utreise fra Ecuador. Adopsjonsorganisasjonen ordner til slutt identifikasjonskort og pass og søker om utreisestillatelse hos emigrasjonsmyndighetene.

I Ecuador har det i hele formidlingsperioden vært egne domstoler for barn som har hatt ansvaret for den endelige avgjørelsen om adopsjon. Frem til 1998 var imidlertid barnedomstolene en del av den utøvende makt og ikke det ordinære domstolssystemet.²⁰

Frem til endringene i barneloven i 1992 besto barnedomstolssystemet av 31 tverrfaglig sammensatte domstoler for mindreårige, med tre ankedomstoler og en nasjonal barnedomstol, som skal ha vært et administrativt organ uten avgjørelsesmyndighet.²¹ Utenlandsadopsjoner ble behandlet av ankedomstolen i Quito.²²

Det er imidlertid klart at det i alle fall fra tidlig i 1980-årene også var andre offentlige aktører enn barnedomstolen som var involvert i adopsjonssaker. I dokumenter om de få enkeltsakene om adopsjon til Norge som ble behandlet i første halvdel av 1980-årene fremgår det at disse adopsjonene først ble vurdert av barnedomstolen, så behandlet av det ecuadorianske sosialdepartementet, før barnedomstolen til sist tok den endelige avgjørelsen.²³ I oversettelser av dokumenter

²⁰ Simon, F. (2011) La nueva administración de justicia en el código de la niñez y adolescencia, *Iuris Dictio* nr. 14. Her kritiserer Simon barnedomstolenes kobling til forvaltningen og manglende uavhengighet.

²¹ Simon (2011).

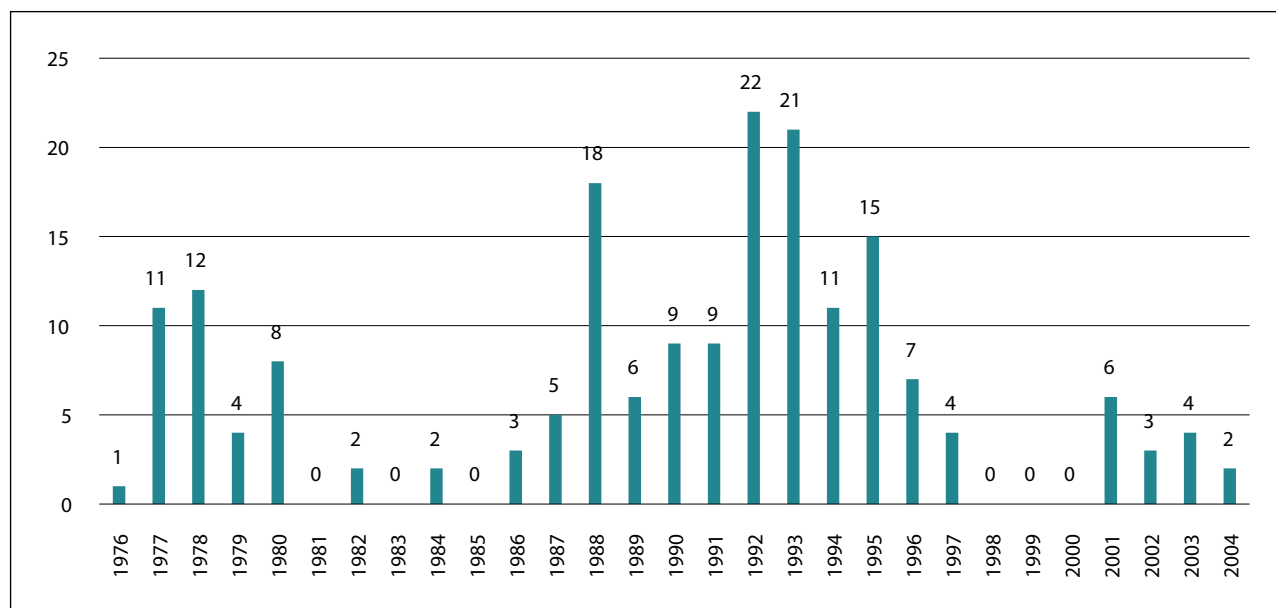
²² Utvalgets intervju med professor i rettsvitenskap Farith Simon, desember 2024.

²³ Rapport 18. august 1983 fra AFs reise til Quito 6.–8. august 1983.

¹⁷ Leifsen (2009).

¹⁸ Leifsen (2009).

¹⁹ Brev til Rådet for internasjonale adopsjoner 10. mars 1980.



Figur 14.1 Adopsjoner fra Ecuador til Norge gjennom Adopsjonsforum 1976–2004

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs og Adopsjonsforums statistikker (se punkt 3.5)

fra enkeltsaker i 1987 og 1988 fremgår det at adopsjonene var anbefalt av «barnevernsnemnda».²⁴

Vi har også fått opplysninger om at barnedomstolen hadde sosialarbeidere, som gikk igjennom søknadsdokumentene og ga en anbefaling om den aktuelle adoptivfamiliens egnethet. Det kan være at disse var en del av «barnevernsnemnda», omtalt i avsnittet ovenfor.²⁵

Av enkeltsakene vi har gjennomgått fra slutten av 1980-årene, går det dessuten frem at adopsjonsprosedyren varierte ut fra om barnet hadde kjente eller ukjente foreldre. Dersom barnet var forlatt var det en egen prosess for å frigi barnet for adopsjon, som ble avgjort i barnedomstolen. I slike saker var det et krav om å søke etter slektninger i pressen før domstolen tok stilling til frigivelsen.²⁶

I tilfeller der foreldrene var kjent, synes prosessen å ha vært noe enklere og raskere. Det var imidlertid krav om samtykke, og en vurdering av adopsjonen fra barnevernsnemnda, før domstolen tok stilling.²⁷

14.5 Adopsjoner til Norge

Det ble formidlet 185 adopsjoner til Norge fra Ecuador gjennom Adopsjonsforum mellom 1976 og 2004. Adopsjonsforum hadde tillatelse fra norske myndigheter til å formidle adopsjoner fra Ecuador fra 1978 til 2005. Tolv av disse adopsjonene er registrert som formidlet i 1976 og 1977, altså før Adopsjonsforum fikk formidlingstillatelse. «Formidlingen» organisasjonen sto for i 1970-årene gjennom sin opplysningsvirksomhet var kjent for norske myndigheter, som tilsynelatende tolererte praksisen.²⁸

Ecuador er nr. 16. på listen over land med flest adopsjoner til Norge, og står for ca. 0,9 prosent av utenlandsadopsjoner til Norge. I enkelte perioder har Ecuador likevel vært et sentralt adopsjonsland. I årene med flest adopsjoner (1992 og 1993) var Ecuador landet med tredje flest adopsjoner gjennom Adopsjonsforum, og Norge var et av de landene som adopterte flest barn fra Ecuador.²⁹

Ecuador var omfattet av den første formidlingstillatelsen Adopsjonsforum fikk 19. mai 1978. Tillatelsen hadde ingen angivelse av varighet, og det ble ikke ansett å være behov for fornyelse.³⁰ I tillatelsen ble det imidlertid forutsatt at Adopsjonsforums utenlandskontakter (samarbeidspartnerne i aktuelle land) skulle godkjennes av Rådet for internasjonale adopsjoner innen ett år.

²⁴ Oversettelsene varierer, i noen saker brukes betegnelsene barnevernskomiteen eller barnevernsrådet.

²⁵ Intervju med Farith Simon.

²⁶ AFs brev til RIA 10. mars 1980.

²⁷ Intervju med Farith Simon.

²⁸ Se punkt 25.3.2.

²⁹ AFs søknad om godkjenning av kontaktnett 4. mai 1994.

Rådets godkjenninger av utenlandskontaktene ble gitt begrenset varighet og måtte fornyes med jevne mellomrom. I praksis ble dermed vurderingene av forsvarligheten av landsamarbeidet etter den første formidlingstillatelsen fra departementet foretatt av organet som godkjente utenlandskontaktene og samarbeidspartnerne. Først var dette Rådet for internasjonale adopsjoner (RIA), senere overtok Statens adopsjonskontor (SAK) da det ble opprettet i januar 1987.

I de første tolv årene etter formidlingstillatelsen var det flere utskiftninger av kontaktpersoner og samarbeidspartnere. Fra høsten 1989 og frem til 2005 hadde Adopsjonsforum derimot samme kontaktperson, men det varierte hvilke barnehjem og institusjoner hun samarbeidet med. Kontaktpersonene og samarbeidspartnerne ble godkjent av norske myndigheter.

Noen av de sentrale institusjonene Norge samarbeidet med, er følgende:

- Barnehjemmet Amparo y Hogar i Quito, som bare jobbet med barn som skulle adopteres, fra 1980 til 1986. Lederen for dette barnehjemmet var en av Adopsjonsforums kontaktpersoner i Ecuador i første halvdel av 1980-årene.
- Barnehjemmet San Vicente de Paul i Quito.
- Barnehjemmet FANN i byen Guyanquil

Norske adopsjonsmyndigheter har foretatt flere reiser og kontrollbesøk til Ecuador. På åttitallet har vi funnet opplysninger om følgende reiser:

- mai 1982: RIA³¹
- mars 1983: RIA³²
- 1988: SAK³³

De to siste adopsjonene fra Ecuador gjennom Adopsjonsforum er registrert i 2004. Søknad om forlengelse av formidlingstillatelsen utover 2005 ble avslått av Bufdir, blant annet fordi det var få tildelinger, bare to i den toårsperioden den siste formidlingstillatelsen gjaldt.³⁴ I avslaget ble det blant annet vist til at det med så få adopsjoner var en lang og usikker ventetid for søkerne, som ofte var resultatløs, samt at det var kostnadskrevende å

oppretholde et lokalt nettverk sett opp mot antallet adopsjoner. Avslaget var nok i stor grad påvirket av opplysninger Adopsjonsforum sendte Bufdir i etterkant av søknaden, som tilsa at det var dårlige utsikter for nye tildelinger fra Ecuador.³⁵

14.6 Stans i adopsjoner etter medieoppslag

I Ecuador har saker om utenlandsadopsjon flere ganger ført til store medieoppslag i nasjonal presse. Tre av disse sakene fikk stor betydning for adopsjonsformidlingen til Norge, blant annet gjennom midlertidige opphold i adopsjoner til Norge. To av sakene involverte adopsjoner til Norge.

Den første saken er fra 1981 og gjaldt et italiensk foreldrepar som hadde mishandlet et adoptivbarn.³⁶ Dette medførte først en stans i adopsjoner, før det ble gitt nye retningslinjer for utenlandsadopsjoner. Selv om den formelle stansen ikke varte lenge, ble det vanskelig å gjennomføre utenlandsadopsjoner i årene etterpå, og i perioden frem til 1986 ble det ikke tildelt noen nye barn til norske adoptivforeldre. Arbeidet med å fullføre adopsjonene av fem barn tildelt norske foreldre før den midlertidige stansen ble ikke ferdig før i 1986. Deler av denne prosessen beskrives nærmere nedenfor.

Den andre saken er den nevnte Moncayosaken, som er sentral for utvalgets undersøkelser og omtales nedenfor. Adopsjonsforums advokat og kontaktperson i Ecuador, Roberto Moncayo, ble i 1989 arrestert og siktet for ulovlige adopsjoner, og saken fikk stor medieoppmerksomhet både i Norge og Ecuador. Skandalen førte til flere endringer i Ecuadors regelverk for adopsjoner og noen måneders stans i adopsjoner til Norge. Norge brukte imidlertid omfattende ressurser over flere år på oppfølging av en adopsjon knyttet til denne skandalen.

Den tredje saken gjelder to TV-programmer om adopsjoner til Norge, som ble sendt på ecuadoriansk TV i mai 1996 og januar 1997. I Adopsjonsforums rapport om programmene til Statens Adopsjonskontor opplyses det at i det første programmet ble det fremsatt flere grunnløse påstander om adopsjoner til Norge, knyttet til en fosterfamilie med tre barn som ble påstått å være et ulovlig hjem for barn.³⁷ At påstandene skal ha

³⁰ I 1997 søkte AF departementet om regodkjenning av formidlingstillatelsen, men fikk svar fra SAK om at tillatelsen fra 1978 fortsatt var gyldig, og at det var tilstrekkelig å regodkjenne kontaktnettet i landet. Det var først etter innføring av et nytt kapittel 3a i adopsjonsloven av 1986, med ikrafttredelse 1. desember 1999, at det ble stilt krav om fornyelse av den opprinnelige formidlingstillatelsen.

³¹ Reiserapport fra RIA 1. august 1982.

³² Reiserapport oversendt fra RIA til UD som vedlegg til brev 8. juni 1983.

³³ SAKs reiserapport 22. november 1988.

³⁴ Jf. Bufdires brev 3. januar 2006.

³⁵ AFs brev 6. desember 2005.

³⁶ Saken er blant annet omtalt i et internt udatert notat fra RIA i sak 21/86.

³⁷ Brev fra AF til SAK 15. januar 1997.

vært grunnløse, ble ifølge Adopsjonsforum bekreftet gjennom politiets etterforskning. Det andre programmet skal ha kombinert utdraget fra det første programmet med beskyldninger om at barn som ble adoptert til Norge, ble brukt som «reservedeler i forbindelse med organtransplantasjon».

I et internt notat fra Barne- og familiedepartementet fremgår det at Adopsjonsforum ikke på eget initiativ informerte norske myndigheter om det første TV-programmet, noe departementet omtalte som kritikkverdig.³⁸ I departementets brev til Adopsjonsforum 15. februar 1997 forutsatte departementet at Adopsjonsforum ikke skulle sende nye søknader til Ecuador før norske myndigheter ga klarsignal om dette, og påpekte samtidig «nødvendigheten av at foreningen raskt informerer adopsjonsmyndighetene dersom det skjer endringer som kan ha betydning for gjennomføringen av adopsjoner i land foreningen formidler barn fra». Etter 1997 er det ikke registrert adopsjoner til Norge før i 2001.³⁹

14.7 Granskinger i andre land

Utvalget er ikke kjent med granskinger av adopsjoner fra Ecuador foretatt av andre mottakerland. Vi er heller ikke kjent med at Ecuador selv har foretatt noen granskning av adopsjoner ut av landet, utover de rapportene/undersøkelsene som nevnes i punkt 14.6.

14.8 Oversikt over utvalgets undersøkelser

Undersøkelsen av adopsjoner fra Ecuador har bestått i arkivsøk, intervjuer, mediesøk og innhenting av forskningslitteratur. Intensiteten og perioder for de enkelte undersøkelsene er tilpasset antallet adopsjoner fra landet til Norge og tidsrommene det har vært størst risiko og kjente saker med feil eller ulovligheter.

Det er funnet materiale av interesse i arkivene til Bufdir, Barne- og familiedepartementet, Utenriksdepartementet, flere statsforvaltere og hos Riksarkivet. I dette materialet har utvalget både gått igjennom generelle dokumenter om adopsjoner fra Ecuador og et utvalg enkeltsaker. Enkelt-

sakgjennomgangen har vært begrenset til perioden fra 1982 til 1989, men utvalget har også sett på noen få enkeltsaker fra perioden fra 1989 til 1995.⁴⁰ Avgrensingen i tid er gjort fordi det var denne perioden advokat Roberto Moncayo jobbet for Adopsjonsforum med formidling av barn til Norge.

Totalt har vi gjennomgått 31 enkeltsaker fra perioden. Vi har bare sett på dokumentene som ligger i saken om registrering av adopsjonen hos det daværende Statens adopsjonskontor, eller hos statsforvalteren (saker registrert før 1986). Dokumentgjennomgangen har hatt som formål å få et innblikk i hvordan sakene ble behandlet i Ecuador og i Norge, samt å vurdere hvilken kunnskap enkeltsaksbehandlingen kunne gi Statens adopsjonskontor om adopsjonene fra Ecuador.

Utvalget har gjennomført 5 intervjuer særlig rettet mot adopsjoner fra Ecuador, men har også tatt opp spørsmål knyttet til saker derfra i andre intervjuer. I tillegg har utvalget hatt et møte med Esben Leifsen, om hans forskning på adopsjoner fra Ecuador.

Videre har utvalget foretatt mediesøk i Nasjonalbibliotekets base og har gått igjennom en stor mengde avisartikler. De fleste artiklene gjelder Moncayosaken fra 1989, som antakelig er det sakskomplekset knyttet til utenlandsadopsjoner som har fått mest oppmerksomhet i norsk presse.⁴¹

14.9 Funn

14.9.1 Samarbeidet med barnehjemmet Amparo y Hogar

14.9.1.1 Redegjørelse for samarbeidet

Barnehjemmet Amparo y Hogar ble i mars 1980 godkjent av RIA som samarbeidsparter for Adopsjonsforum.⁴² I søknaden om godkjenning opplyses det at barnehjemmet er godkjent av Ecuadorianske myndigheter og at det har egen tillatelse til å drive adopsjonsformidling.⁴³ Lederen for hjemmet og dets advokat ble godkjent som henholdsvis kontaktperson og advokat for Adopsjonsforum.

³⁸ BFDs interne notat 4. februar 1997.

³⁹ Ny adopsjonsavtale mellom ecuadorianske myndigheter og AF ble undertegnet 18. september 1999, jf. AFs søknad om formidlingstillatelse 23. november 1999.

⁴⁰ Dette gjelder adopsjoner av noen av adoptivsøknene til de som ble adoptert i perioden 1982 til 1988.

⁴¹ Vi har funnet 129 avisoppslag om Moncayosaken fra 1989 i norske aviser.

⁴² Jf. RIAs årsmelding for 1980.

⁴³ AFs brev til RIA 10. mars 1980.

Fra 1981 ble adopsjonsarbeidet i Ecuador svært vanskelig som følge av saken nevnt i punkt 14.6, hvor et adoptivbarn fra Ecuador skal ha blitt mishandlet av sine adoptivforeldre i Italia. Selv om den formelle stansen som ble innført, ikke varte lenge, ble det vanskelig å gjennomføre utenlandsadopsjoner i årene etterpå, og i perioden frem til 1986 ble det ikke tildelt noen nye barn til norske adoptivforeldre. Skepsis mot adopsjoner i denne perioden bidro til at arbeidet med å fullføre adopsjonene av flere barn tildelt norske søkere før den midlertidige stansen, tok svært lang tid. Noen av disse barna kom fra Amparo y Hogar. Noen av adopsjonene som var stoppet opp ble først gjennomført i 1984, mens de siste ikke ble gjennomført før i 1986.

Adopsjonsforum satte inn store ressurser for å fullføre disse adopsjonene. Blant annet ble det foretatt flere reiser til Ecuador hvor sakene ble tatt opp, i hovedsak av Adopsjonsforums ansatte, men også av representanter for RIA og Justisdepartementet.⁴⁴

I perioder var Adopsjonsforum svært frustrerte over manglende fremdrift og uklarheter om hvordan sakene lå an. Flere ganger ga kontaktene i Ecuador uttrykk for at det ville løse seg snart, og Adopsjonsforum hadde blant annet under en reise i mars 1983 håp om kunne å ha med seg noen av barna hjem. Det skulle imidlertid gå svært lang tid før adopsjonene ble gjennomført.

Av interne dokumenter hos Adopsjonsforum fremgår det at de etter hvert ble svært misfornøyde med barnehjemmet Amparo y Hogars innsats. Dette fremgår blant annet av et internt notat fra RIA fra 1986 og i referater fra landansvarlige i Adopsjonsforum sine telefonsamtaler med en samarbeidspartner i Ecuador.⁴⁵ I det interne referatet fremgår det at Adopsjonsforum mente at lederen for barnehjemmet og barnehjemmets tidligere advokat direkte hadde motarbeidet adopsjonene. Dette kan ha bidratt til at de fem barna ble værende i årevis på barnehjem etter tildelingen, uten å få avklart den varige omsorgssituasjonen.

I en samtale mellom lederen for Amparo y Hogar og Adopsjonsforums landansvarlige i 1984 om forhold knyttet til ett av barna, skal barnehjemmets leder ifølge landansvarliges referat ha foreslått å sende et annet barn til Norge i navnet

til den som var i adopsjonsprosess.⁴⁶ Den videre samtalen beskrives slik:

De norske myndigheter aksepterer ikke slikt, og Adopsjonsforum gjør ikke slikt, sa jeg. Hun insisterte, og jeg insisterte bestemt men høflig tilbake. Hun syntes å akseptere hva jeg hadde sagt.

Våren 1985 får Adopsjonsforum opplysninger om at sjefen for barnedomstolen mente at Amparo y Hogar hadde et dårlig rykte ved domstolen.⁴⁷ Videre var det mye å utsette på de ansvarlige for Amparo y Hogars arbeid med å sørge for de nødvendige dokumentene i forbindelse med adopsjoner. Det opplyses blant annet at barn som var søkt adoptert til Canada fortsatt manglet adopsjonsdokumenter fire år etter at de hadde reist dit.

To artikler i Bergens Tidende 3. og 4. mars 1989 omtaler Amparo y Hogar. I artiklene går det frem at advokaten til barnehjemmet (ikke den samme som i 1980 ble godkjent av RIA) var arrestert mistenkt for barnehandel. En dame som ikke fikk den lovede betalingen fra advokaten for å erklære et barn som sitt eget, hadde anmeldt ham. Både hun og advokaten ble ifølge avisen arrestert, og barnehjemmet ble tømt for barn. Både styrelederen for barnehjemmet og bestyrrinnen var ettersøkt. Utvalget har ikke funnet informasjon om sakens utfall og om noen fra Amparo y Hogar ble straffet.

Utvalget har også fått opplysninger om Amparo y Hogar fra utvalgets intervju med professor Farith Simon. Da han var jusstudent i 1980-årene, gjennomgikk han en rekke adopsjonssaker og laget en rapport om suspekte forhold som gikk igjen i en del av sakene, og hvor de samme personene og institusjonene gikk igjen.⁴⁸ Denne rapporten var et av grunnlagene for etterforskningen og arrestasjonene i Moncayosaken, som beskrives nedenfor. Ifølge Simon var Amparo y Hogar en av to institusjoner som gikk igjen i de suspekte sakene han fant. Leifsen nevner også Amparo y Hogar som en aktør med flere ansatte som var involvert i ulovlighetene som ble etterforsket i Moncayosaken.⁴⁹

⁴⁴ Se reiseoversikt i punkt 14.5.

⁴⁵ Udatert saksfremlegg i sak 21/86 knyttet til godkjenningen av Moncayo som kontaktperson, som ble fulgt opp i RIAs brev til AF 3. juni 1986. Blant annet referater fra samtaler 29. mai og 8. september 1985.

⁴⁶ AFs referat fra telefonsamtale 7. februar 1984.

⁴⁷ AFs referat fra telefonsamtaler 28. april og 29. mai 1985.

⁴⁸ Han opplyste blant annet at det i disse sakene gjerne dreide seg om 3–5 år gamle barn som ble fødselsregistrert av angivelig mor svært kort tid før hun ga samtykke til adopsjon, og hvor det gikk kort tid før adopsjonen ble gjennomført.

⁴⁹ Leifsen E. (2008), *Child Trafficking and Formalisation: The Case of International Adoption from Ecuador*, *Children & Society* Volume 22.

Utvalget har ikke funnet spor av samarbeid mellom Adopsjonsforum og Amparo y Hogar etter at alle adopsjonene som var tildelt i 1980 og 1981, var ferdigstilt i 1986.

14.9.1.2 *Vurdering av samarbeidet med Amparo y Hogar*

På bakgrunn av den generelle informasjonen utvalget har funnet om barnehjemmets opptreden, mener vi det er en risiko for at det kan foreligge feil i adopsjoner til Norge fra Amparo y Hogar i 1980-årene. Informasjonen som gir grunnlag for mistanke om uregelmessigheter, stammer imidlertid fra perioden fra midten av 1980-årene og frem til 1989, og var ikke tilgjengelig da samarbeidet ble med barnehjemmet ble inngått av Adopsjonsforum og godkjent av Rådet for internasjonale adopsjoner i 1980.

14.9.2 **Moncayosaken**

14.9.2.1 *Innledning*

Moncayosaken er en kjent adopsjonsskandale rundt Adopsjonsforums advokat og kontaktperson i Ecuador, Roberto Moncayo, som ble arrestert i Ecuador i 1989. Saken har vært mye omtalt i norske medier, både da den først ble kjent i 1989 og i 2023, rundt perioden da det ble besluttet å oppnevne et granskingsutvalg.

Utvalget har vurdert flere sider ved saken. I det følgende deles vurderingene inn i inngåelsen av samarbeidet med Moncayo (14.9.2.2–14.9.2.3) og oppfølgingen av saken etter arrestasjonen i 1989 (14.9.2.4–14.9.2.7).

14.9.2.2 *Adopsjonsforums samarbeid med advokat Roberto Moncayo frem til 1989*

Moncayo ble først foreslått som advokat for Adopsjonsforum i november 1982 av deres kontaktperson i Ecuador, lederen på barnehjemmet Amparo y Hogar.⁵⁰ Bakgrunnen for forslaget var at advokaten Adopsjonsforum samarbeidet med på dette tidspunktet ikke hadde klart å få ferdigbehandlet adopsjonene til barn som var tildelt norske foreldre i 1980 og 1981. Adopsjonsforum ønsket naturlig nok fortgang i sakene, og den norske konsulen opplyste at han hadde inntrykk av at Moncayo var en «efficient and aggressive law-

yer».⁵¹ Advokaten fikk oppdraget rundt årsskiftet 1982–1983.⁵²

Adopsjonsforums daglige leder og en ansatt fra RIA møtte Moncayo da de var på reise til Ecuador i mars 1983. I referatet fra besøket skriver daglig leder at de hadde hørt at han var pågående og effektiv, men at han i møtet hadde en meget behagelig og lavmælt atferd. I møtet ble det avtalt at Moncayo skulle få 800 USD per sak for arbeidet med å slutføre adopsjonene.⁵³

Adopsjonsforums landansvarlige fikk dessuten senere gode skussmål om Moncayo av en ecuadoriansk kvinne som var gift med en norsk mann, og som bisto dem i Ecuador. I brev 5. desember 1983 skriver hun at Moncayo «[t]akket være sin ærlighet og dyktighet har et meget godt navn som advokat. Han tar ikke unødvendige sjanser, uansett hva saken dreier seg om».

Til tross for at Moncayo opprinnelig var optimistisk tok det flere år før alle de forsinkede tildelingene ble gjennomført, til stor frustrasjon for Adopsjonsforum og søkerne. Ut fra dokumenter fra Adopsjonsforum synes den svært lange behandlingstiden å ha vært forårsaket dels av motvilje mot utenlandsadopsjoner hos myndighetene etter adopsjonssaken i 1981, hvor et adoptivbarn ble mishandlet av italienske adoptivforeldre, og dels av at enkeltpersoner motarbeidet adopsjonene.⁵⁴

Først i 1986 kom de siste av barna tildelt i 1980 og 1981 til Norge. Mens den siste av disse sakene var i ferd med å ferdigstilles i Ecuador, fikk Adopsjonsforum tilbud om formidling av flere barn via Moncayo. Tilbudet kom via kvinnen Adopsjonsforum samarbeidet med som tidligere hadde gitt Moncayo gode skussmål. Moncayo ønsket å være Adopsjonsforums advokat, og hadde seks barn tilgjengelig som var klare for adopsjon. Ett av disse barna var opplyst å være en gutt på to måneder som bodde hjemme hos ham, mens de fem andre var mellom 3 og 8 år og bodde hos nonner. Der- som Norge ikke ville ha dem ville de bli adoptert til USA.⁵⁵

Adopsjonsforum tok 14. april 1986 kontakt med RIA for å drøfte tilbudet fra Moncayo. En uke

⁵¹ AFs referat 13. desember 1982 fra telefonsamtale med konsulen.

⁵² Utvalget har ikke funnet noen avtale, men det fremgår av AFs reiserapport 7. april 1983 at Moncayo allerede var «satt på saken» da AF var på reise i Ecuador 6–12. mars 1983.

⁵³ AFs reiserapport 7. april 1983.

⁵⁴ AFs brev 19. november 1987 og udatert saksfremlegg i sak 21/86 knyttet til godkjenningen av Moncayo som kontaktperson, som ble fulgt opp i RIAs brev til AF 3. juni 1986.

⁵⁵ AFs referat fra telefonsamtale 12. april 1986.

⁵⁰ Brev fra kontaktpersonen 17. november 1982 og AFs notat 6. desember 1982.

senere hadde sekretariatsleder i RIA drøftet saken med Sosialdepartementet, og ga et muntlig tilsagn om tillatelse til 4–5 prøvesaker med Moncayo som kontaktperson i Ecuador.⁵⁶ Saken ble så behandlet i Adopsjonsforums hovedstyre 12. mai, og i brev til Moncayo 16. mai 1986 skriver Adopsjonsforum at de ønsker et videre samarbeid med ham.

Ifølge avtalevilkårene Adopsjonsforum tilbød Moncayo i brevet 16. mai skulle han opptre som Adopsjonsforums «agent and lawyer». De økonomiske vilkårene som ble tilbudt var 800 USD per adopsjon, og dekning av kostnadene ved helsehjelp, kost og losji, reisedokumenter etc. Adopsjonsforum uttrykte blant annet følgende forventninger til ham:

- Adopsjonsforum will have to receive concrete offers from you.
- As a minimum we need certain basic information:
 - The children's age and sex.
 - An outline of their medical and physical condition
- The children must, of course, be ready for adoption

Videre fremgår det av brevet at de fleste søkerne fra Norge ønsker seg små barn, helst så små som mulig.

Etter gjennomføring av prøvesakene fikk Adopsjonsforum i november 1987 tillatelse fra SAK til å fortsette formidlingen med Moncayo som kontaktperson og advokat.⁵⁷ I AFs søknad om videre godkjenning av Moncayo blir det opplyst at de oppfattet ham som en person med godt renommé som de kunne stole 100 prosent på. Videre vises det til at han har en CV med ansvarsfulle verv, blant annet som statssekretær. De opplyste at barna enten ville komme fra forskjellige barnehjem i Ecuador eller var i fosterhjem med Moncayo som oppnevnt verge. Moncayo sto for kontakten med institusjon/fosterhjem, slik at han i tillegg til å føre sakene i retten skulle ivareta de typiske «utenlandskontaktfunksjonene». Honoraret hans var på 2000 USD per adopsjon.⁵⁸

Høsten 1988 var SAK på reise til Ecuador sammen med Adopsjonsforum. De hadde møter med domstolen, Moncayo og en annen advokat Adopsjonsforum samarbeidet med (hvis kone senere overtok som kontaktperson). Det fremgår

ikke noe om Moncayo utover at han gjorde et godt inntrykk og fremsto som engasjert i sakene.⁵⁹

Moncayo formidlet i alt 13 barn til Norge i perioden fra han ble Adopsjonsforums kontaktperson til han ble arrestert i januar 1989; tre barn (til to familier) i 1987, åtte barn (til sju familier) i 1988 og to barn (til to familier) i 1989.

14.9.2.3 Utvalgets vurdering av samarbeidet med Moncayo frem til januar 1989

Vurderingen av samarbeidet med Moncayo gjelder perioden da han fungerte som Adopsjonsforums kontaktperson, fra 1986 til januar 1989. Utvalget har ikke funnet noe grunnlag for å komme med merknader om den forutgående perioden hvor han var engasjert med å slutføre tidligere tildelinger.

Spørsmålet her er særlig om Adopsjonsforum foretok tilstrekkelige undersøkelser før de inngikk et samarbeid med Moncayo som kontaktperson. Videre er spørsmålet om myndighetene⁶⁰ foretok tilstrekkelige undersøkelser før de godkjente hans rolle som kontaktperson. Ved vurderingen av kravene til saksutredning før godkjenning av en kontaktperson i den aktuelle perioden må det ses hen til RIAs retningslinjer for hvilke opplysninger som skal følge søknader om godkjenning av kontaktpersoner.⁶¹

Kravene til myndighetenes saksutredning ved enkeltvedtak var på det aktuelle tidspunktet (og er i dag) regulert i forvaltningsloven § 17 første ledd, hvor det står at forvaltningen skal «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». I praksis er utredningsplikten relativ, og vil blant annet variere ut fra sakens karakter og hva som er nødvendig for å avgjøre den.⁶²

Ved vurderingen av saksutredningen har utvalget sett hen til at samarbeidet med Moncayo hadde vart i noen år da han ble godkjent som utenlandskontakt, at både Adopsjonsforum og RIA hadde møtt ham og at det forelå minst én god muntlig referanse. Dette ga et visst vurderingsgrunnlag, men flere forhold tilsier at dette ikke var tilstrekkelig.

Adopsjonsforum hadde informasjon om ulike typer problematiske forhold i adopsjonsarbeidet i Ecuador, som etter utvalgets oppfatning tilsa stor

⁵⁶ Redegjørelse fra AFs landansvarlige 23. mai 1986.

⁵⁷ Brev fra SAK 24. november 1987.

⁵⁸ Brev til SAK med «[s]øknad om fortsatt formidlingsrett» 19. november 1987

⁵⁹ SAKs reiserapport 22. november 1988.

⁶⁰ RIA og SAK

⁶¹ RIAs retningslinjer for godkjenning av foreningenes utenlandskontakter 16. oktober 1979.

⁶² Jf. Høyesteretts redegjørelse for rettstilstanden i HR-2017-2376-A avsnitt 33–35.

varsomhet ved vurderingen av hvem de skulle samarbeide med i landet. Blant annet hadde de erfaring med at saker kunne stanse opp over flere år i byråkratiet av uforklarlige grunner.

Videre hadde Adopsjonsforum informasjon om kritikkverdige forhold hos to av deres tidligere kontaktpersoner – lederen for barnehjemmet Amparo y Hogar og barnehjemmets advokat.

Lederen for barnehjemmet foreslo ved ett tilfelle å bytte identiteten på et barn, ved å sende et annet barn til Norge i stedet for, og i navnet til, et av barna som var i prosess i Ecuador og var tildelt norsk søker.⁶³ Adopsjonsforum sa klart nei til forslaget.

Adopsjonsforum var også som nevnt over kjent med kritikken av Amparo y Hogar fra lederen av barnedomstolen, som gikk på alvorlige mangler ved arbeidet med å sørge for nødvendige dokumenter ved adopsjoner. Utvalget er ikke kjent med om informasjonen om Amparo y Hogar ble gitt videre til RIA.

Selv om de forholdene som påpekes i avsnittene ovenfor, ikke direkte gjelder Moncayo, ga de indikasjoner på at det forelå en betydelig risiko for uregelmessige forhold ved adopsjoner i Ecuador på den tiden, som også knyttet seg til Adopsjonsforums tidligere landkontakter. Dette tilsa at Adopsjonsforum burde gjøre grundigere undersøkelser før valg av samarbeidspartnere.

Innholdet i det muntlige tilbudet om å fortsette samarbeidet med Moncayo i 1986 burde også gitt grunnlag for større varsomhet, da tilbudet innebar at Moncayo fikk en annen rolle enn tidligere. Han skulle ikke bare gjøre juridisk arbeid knyttet til gjennomføringen av adopsjoner, men fant også selv frem til barn som ble tilbudt for adopsjon. Det fremgikk også at han hadde et spedbarn som skulle adopteres, boende hjemme hos seg selv.

Ifølge RIAs retningslinjer for godkjenning av utenlandskontakter skulle foreningene blant annet innhente informasjon om hvordan kontakten skulle gå frem for å finne frem til aktuelle barn. Adopsjonsforum fulgte ikke opp dette, da de ikke ga noen informasjon om hvordan Moncayo skulle finne aktuelle barn. Opplysninger om dette ble heller ikke etterspurt av RIA eller SAK. Myndighetene skulle bedt om en nærmere redegjørelse for dette, og om hvorfor Moncayo i 1986 skal ha hatt en to måneder gammel baby boende hjemme hos seg selv som var klar for adopsjon.

Ut fra dokumentasjonen utvalget har funnet virker det klart at verken RIAs behandling av søknaden om godkjenning i 1986 eller SAKs behandling av videreføringen av godkjenningen oppfylte kravene som måtte stilles til saksutredningen etter forvaltningsloven § 17. Selv om Adopsjonsforum ikke direkte omfattes av forvaltningsloven, er det klart at de på selvstendig grunnlag burde undersøkt nærmere hvordan Moncayo skulle finne frem til adopterbare barn. Det er kritikkverdig at det ikke ble gjort grundigere undersøkelser av dette.

14.9.2.4 Straffeforfølgningen av Moncayo

Arrestasjonen av Moncayo i Ecuador i januar 1989 ble slått stort opp i både norske og ecuadorianske medier. Han ble arrestert sammen med flere andre, siktet for å ha bortført barn med formål om adopsjon. I forbindelse med arrestasjonen besluttet ecuadorianske myndigheter å suspendere alt adopsjonsarbeid i påvente av en gjennomgang.

Etterforskningen av saken i Ecuador tok lang tid. Moncayo ble så vidt utvalget har fått opplyst tiltalt, men vi har ikke entydig informasjon om sakens utfall. I intervjuet med Farith Simon fikk vi opplyst at det var flere rettsprosesser, og at det endte med at Moncayo flyttet ut av landet og først kom tilbake da saken var foreldet. Disse opplysningene stemmer med en artikkel på VGs nettsider der det står at Moncayo ble frifunnet i første instans, men at saken ble anket, før han flyttet til USA etter at påtalemyndighetene hadde anket dommen.⁶⁴ VGs metoderapport om saken til SKUP-konferansen opplyser derimot at Moncayo ble dømt i førsteinstans, før han anket og forlot landet.⁶⁵ I et notat fra ambassaden i Chile 5. januar 2000 er det opplyst at Moncayo ble dømt og sonet en straff i Ecuador før han flyttet til USA. Utvalget har anmodet Ecuadors judisielle myndigheter om opplysninger om sakens utfall, men har ikke fått svar.

Skandalen førte til flere reformer i adopsjonssystemet i Ecuador. I 1990 ble FNs barnekonvensjon ratifisert og et presidentdekret samme år ga nye retningslinjer om blant annet krav til samtykke og vilkår for å anse et barn som forlatt. Formidling utenom godkjente adopsjonsformidlere ble forbudt, og det ble opprettet en ny sentralmyndighet for adopsjoner.

⁶³ AFs referat 14. mars 1984 fra telefonsamtale 7. februar 1984.

⁶⁴ <https://www.vg.no/spesial/2023/adopsjon/ecuador-barna/>

⁶⁵ <https://www.skup.no/rapporter/skup-2023/de-ulovlige-adopsjonene>

14.9.2.5 Adopsjonsforums og norske myndigheters generelle oppfølging av Moncayosaken fra januar 1989

Både Adopsjonsforum og norske myndigheter satte inn store ressurser på oppfølgingen av saken da det ble kjent at Moncayo var arrestert. På anmodning fra Adopsjonsforum sendte norske myndigheter to representanter til Ecuador.⁶⁶ En av disse var Norges daværende ambassadør i Chile (heretter ambassadøren), som skulle vise seg å bli en sentral aktør i Norges og Adopsjonsforums oppfølging av saken gjennom de påfølgende årene.⁶⁷ Den andre var en regionrådgiver i utenriks tjenesten.

Oppdraget de utsendte diplomatene fikk, var blant annet å så langt som mulig klarlegge relevante omstendigheter, for å forhindre at ecuadorianske myndigheter fattet beslutninger som var til skade for norske interesser.⁶⁸ De ble videre bedt om å forsikre ecuadorianske myndigheter om at saken tas meget alvorlig fra norsk side.

Utsendingene holdt møter med sentrale myndighetspersoner i landet, herunder utenriksministeren, presidentens kone, generaldirektøren for barnevernet, stedfortrederen til presidenten i barnedomstolen, en viseminister i sosialdepartementet, samt lederen for etterforskningen av Moncayosaken.⁶⁹ Både den norske sosialministeren, Tove Strand Gerhardsen, og utenriksministeren, Thorvald Stoltenberg, sendte etter hvert brev til sosialministeren i Ecuador.⁷⁰ I brevet fra sosialministeren ble det blant annet takket for håndteringen av den vanskelige situasjonen og pekt på at det ville være hensiktsmessig med en nærmere avtale om fremtidige adopsjoner.

Adopsjonsforum leide inn en ecuadoriansk advokat for å hjelpe til. Hans oppdrag er beskrevet å ha vært å «ivareta Adopsjonsforums interesser (navn og rykte) i saken».⁷¹ Daglig leder og andre fra Adopsjonsforum foretok flere reiser til Ecuador. Daglig leder sendte jevnlig rapporter om saken til berørte adoptivforeldre og myndigheter.

I en av de første rapporten til familiene som hadde adoptert gjennom Moncayo, 10. februar 1989, fremhever han at situasjonen er usikker, men kommer med følgende «educated guesses» om saken:

- «Det er fortsatt en klar mulighet for at ingen av de 13 barna som er kommet hjem til Norge er kidnappet.»
- Dersom det likevel skulle vise seg å være «sterke indikasjoner» på kidnapping(er) er han tilbøyelig til å tro at (1) det ikke er sikkert at man finner frem til de biologiske foreldrene og (2) at det ikke nødvendigvis vil komme et absolutt krav om tilbakeføring selv om man finner disse.
- Det er sannsynlig at prosessen mot Moncayo og kvinnen ville trekke ut i langdrag.
- «At 'tiden er på vår side' virker klart – for hver uke som går svekkes nok sjansene for at vi noen gang får oppleve hele den årsaksrekken som må ligge bak et absolutt krav om tilbakeføring av et barn, og akseptasjonen av det kravet fra en norsk domstols side.»

De norske avisoppslagene om Moncayosaken ble færre utover i 1989, ettersom saken trakk ut og det ikke kom noe særlig ny informasjon. Norge prøvde aktivt å forhandle om en adopsjonsavtale på myndighetsnivå. Dette førte ikke frem, men det ble fra ecuadoriansk side åpnet for adopsjoner til Norge igjen allerede sommeren 1989, og Statens adopsjonskontor godkjente arbeid med nye adopsjoner i brev til Adopsjonsforum 12. oktober 1989.⁷² Det ble etter hvert inngått en samarbeidsavtale om adopsjoner mellom Adopsjonsforum og sosialdepartementet i Ecuador.

I Adopsjonsforums daglige leders statusrapport fra 21. desember 1989 varsler han at Adopsjonsforum er trygge på at alle barn adoptert til Norge får bli i landet:

Hva som er realitetene i denne saken er det fortsatt vanskelig å vite. Det er slett ikke alle i Ecuador som er overbevist om at rettsaken [straffesak mot Moncayo] – når (eller hvis) den kommer – vil avdekke hva som virkelig har skjedd.

Uansett: det er opplagt at tiden har arbeidet for familiene som har fått barn hjem gjennom Dr. Moncayo, enten de bor i Norge, England eller Italia. Sjansene for at det skal komme utleveringskrav, som i sin tur blir tatt til følge av de

⁶⁶ Anmodningen er beskrevet i protokoll fra hovedstyremøte i AF 21. januar 1989.

⁶⁷ I boken Nilsen, F. (1993). *På post i Latin-Amerika*. Gyldendal, opplyses det at ambassadøren var sideakkreditert som ambassadør i Ecuador i 1989. Dette fremgår imidlertid ikke av e-post fra UD 21. januar 2025 med oversikt over ambassadørens akkrediteringer.

⁶⁸ Jf. telegram fra UD til Ambassaden i Santiago 15. januar 1989.

⁶⁹ Ambassadørens notat 29. mars 1989 og telefaks fra regionrådgiveren til UD 2. februar 1989.

⁷⁰ Brev 16. og 17. mars 1989.

⁷¹ Jf. notat fra UD 25. januar 1989.

⁷² Se også SAKs brev til UD 14. august 1989 om avgjørelsen fra ecuadorianske myndigheter.

respektive mottagerlands myndigheter, er nå meget små. Vi som har jobbet med saken i Adopsjonsforum føler oss nå helt trygge på at samtlige barn som gjennom Moncayo ble adoptert av norske familier, vil forbli i Norge.

Saken kommer sånn sett til å få en «lykkelig slutt» for de 11 ekteparene og 13 barna dette gjelder. Alikevel vet vi at denne saken har hatt tragediens dimensjoner for alle som kunne frykte at de var berørt av anklagene om stjalne barn. Vi vet at uvissheten har vært vond å leve med for dere alle....

14.9.2.6 Forhandlinger om krav om oppheving av en av adopsjonene

Det var særlig én av adopsjonene gjennom Moncayo som fikk mye oppmerksomhet i Norge. Adopsjonen var gjennomført i barnedomstolen i Ecuador i oktober 1988, og barnet kom til Norge i november samme år.

Dagbladet omtalte adopsjonen i flere oppslag i slutten av februar 1989.⁷³ Et barn skulle ha blitt kidnappet 23. mars 1988 og adoptert til Norge høsten samme år. Den opprinnelige moren hadde gått til sak for å få opphevet adopsjonen, med bistand av advokat Julio Prado, som også var hennes arbeidsgiver og leder av den latinamerikanske menneskerettighetsorganisasjon ALDHU.

Moren uttalte til Dagbladet: «uansett om jeg er fattig er hun mitt barn. Det er ikke rettferdig at jeg ikke skal få mitt barn tilbake». Advokat Prado fortalte til avisen at moren var veldig glad i datteren sin og at de måtte få henne tilbake til Ecuador så raskt som mulig.

I august 1989 var det rettsforhandling i saken i Ecuador. Ambassadøren var til stede og avga en rapport om forhandlingene til Utenriksdepartementet (UD) 15. september 1989. Rettsmøtet skal ha blitt holdt uten at advokat Julio Prado møtte opp. Den ecuadorianske advokaten Adopsjonsforum hadde engasjert for å bistå med Moncayoskandalen, omtalt som «forsvarsadvokat» i ambassadørens rapport, holdt imidlertid et innlegg i rettsforhandlingene. Der fremhevet han blant annet at retten måtte ta hensyn til barnets interesser. Ambassadøren skriver i rapporten at han mener det er «muligheter» for at adopsjonen ikke blir annullert. Et slikt resultat også var ambassadørens mål. Dette fremgår av at han opplyste å ha anmodet generalsekretæren i den latinamerikanske menneskerettighetsorganisasjonen

ALDHU om å overtale Prado til å trekke tilbake sitt krav om annullering av adopsjonen fordi «dette ville være til fordel for barnet».

I ambassadørens rapport 15. september 1989 fremgår det også at ALDHU og sosialdepartementet i Ecuador hadde bedt Norge om økonomisk støtte til et hjelpeprosjekt.

Adopsjonsforum stilte seg positive til å støtte ett slikt hjelpeprosjekt, og i brev til Utenriksdepartementet 23. november 1989 opplyser de at de kan være villige til å dekke mellom 2000–4000 USD. Det norske Sosialdepartementet stilte seg også positive til at norske myndigheter støtter prosjektet, og omtalte slik støtte som en «naturlig oppfølging» av arbeidet ambassadøren hadde gjort overfor ecuadorianske myndigheter. Departementet mente imidlertid at det var en forutsetning for å gi støtte at det «kunne presenteres på en måte som utelukker at det kan oppfattes at bistanden er gitt for at Norge skal få gjenytelser i form av å bli prioritert når det gjelder barn til adopsjon».⁷⁴

I mai 1990 ga UD tilsagn om å støtte hjelpeprosjektet i regi av ALDHU og det ecuadorianske sosialdepartementet med 150 000 kroner.⁷⁵ Adopsjonsforum støttet også prosjektet med 4000 amerikanske dollar. Prosjektet hadde som mål å forbedre forlatte barns situasjon.⁷⁶ Midlene fra UD ser ut til å ha blitt utbetalt til ALDHU i november 1990.⁷⁷

Det tok lang tid før det kom noen konklusjoner fra rettsforhandlingene i Ecuador om opphør av den omstridte adopsjonen. Først i en rapport fra ambassaden i Santiago fra juni 1990, kommer det frem at dom hadde falt i saken.⁷⁸ Der heter det at dommen «skal gå i norsk favør». Bakgrunnen for resultatet skal blant annet ha vært at kravet om annullering stammet fra en barnevernsinspektør, som ikke hadde myndighet til å kreve dette. Videre opplyses det at dommen ennå ikke var offentliggjort. Begrunnelsen for dette beskrives slik:

Grunnen skal være at dommen automatisk vil bli vurdert av neste instans «Corte de menores» [den nasjonale barnedomstolen⁷⁹] hvor Dr. Julio Prado visstnok skal ha satt i gang en

⁷⁴ SDs brev til UD 14. november 1989.

⁷⁵ Telegram 3. mai 1990.

⁷⁶ I ambassadørens brev 23. juli 1990 opplyses det at midlene skulle gå til opprustning av tre regionale barnedomstoler og en seminarrekke for å sensibilisere tjenestemenn ved barnedomstolen samt ledere for barnevernsinstitusjoner om betydningen av å få ned behandlingstiden i barneverns- og adopsjonssaker.

⁷⁷ UDs brev til SAK 20. november 1990.

⁷⁸ Notat 5. juni 1990.

⁷³ Oppslag i Dagbladet 23. og 27. februar 1989.

omfattende lobby-virksomhet for å få annullert adopsjonen.

Man var derfor opptatt av å få nøytralisert Prados lobbyvirksomhet, og deretter offentliggjøre dommen på et opportunt øyeblikk.

Man kan derfor ikke forvente at dommen vil bli offentliggjort før nærmere jul.

I august 1990 var presidenten i den nasjonale barnedomstolen og en «supervisor general» fra samme domstol på besøk i Norge, som Adopsjonsforums gjester.⁸⁰ Under besøket møtte de blant annet adoptivfamilien og adoptivbarnet, og hadde et møte med Statens adopsjonskontor. I møtet med SAK kom det frem at saken om annullering lå på domstolspresidentens bord, og laget en del hodebry for ham. I SAKs referat fra møtet fremgår det at det ble luftet alternative løsninger fra gjestenes side, som gikk ut på at man måtte komme i en forhandlingsposisjon med moren. Ifølge notatet ble det lansert alt fra at moren skulle inviteres til Norge for å se hvor bra barnet hadde det, til å dekke søsknenes utdanninger eller å gi et pengebeløp til moren.

I etterkant av dommernes besøk til Norge sendte generalsekretæren i ALDHU et forslag til løsning på saken til ambassadøren.⁸¹ Forslaget var opplyst å være utformet etter uformell kontakt med presidenten i den nasjonale barnedomstolen. Det går frem at presidenten i barnedomstolen, etter å ha besøkt barnet i Norge, mente det ville være til det beste for barnet å bli i Norge. Også morens advokat (Prado) var åpen for å forhandle frem en løsning, som kunne bestå av å gi utdanningsstipender til barnets søsken. Denne støtten kunne kanaliseres gjennom ALDHU.

Forslaget blir drøftet i en orientering fra Adopsjonsforums daglige leder til hovedstyret i foreringen 23. november 1990. Der fremgår det at daglig leder hadde drøftet spørsmålet om en kompensasjon til moren i et møte i Ecuador med advokat Prado og presidenten for barnedomstolen. De ecuadorianske aktørene i møtet regnet det som helt klart at 1) barnet var stjålet og 2) adoptert bort til familien i Norge. Lederen i Adopsjonsforum skriver til styret at det er en «klar sannsynlig-

het» for at begge deler var riktig, men at ingen av delene kan «regnes som bevist».

I orienteringen fremgår det at ingen av deltakerne på møtet i Ecuador mente situasjonen var Adopsjonsforums feil, men de skal ha påpekt at Adopsjonsforums advokat visste om de faktiske forholdene, og at Adopsjonsforum «indirekte må føle ansvar for det som kan ha skjedd». Møtet i Ecuador endte med at Adopsjonsforums leder lovte å fremme forslag om en kompensasjon på rundt 15 000 USD, som forutsatte at saken om annullering av adopsjonen i Ecuador ble trukket.

I orienteringen til styret anbefalte daglig leder å gi en slik kompensasjon, blant annet fordi dette ville bety en endelig løsning for adoptivfamilien. Videre pekes det på belastningen saken har vært for utenlandskontakten, og risikoen for at hun ville slutte, samt på at Norge hadde opparbeidet seg en posisjon som et veldig godt ansett mot-takerland hos adopsjonsmyndighetene i Ecuador og at det ville være synd om de måtte avslutte adopsjonssamarbeidet eller få adopsjonsmulighetene betydelig redusert.

Utenriksdepartementet la løsningsforslaget fra ALDHU om utdanningsstipender frem for Statens adopsjonskontor, som 3. desember 1990 kom med en klar anbefaling til Barne- og familiedepartementet.⁸² I anbefalingen går det frem at Adopsjonsforum var forespurt om å dekke mellom 15 000 og 25 000 USD, og at de var villige til dette dersom myndighetene gikk med på det. Anbefalingen fra SAK gikk ut på at verken norske myndigheter eller adopsjonsformidlere burde involvere seg i en slik løsning, fordi verken norske myndigheter eller adopsjonsformidlere «må innblandes i noe som vil kunne oppfattes som kjøp og salg av barn». Departementet sluttet seg til denne innstillingen i brev 17. januar 1991, og ba SAK instruere Adopsjonsforum om å ikke utbetale den foreslåtte pengesummen. Adopsjonsforum svarte at ingen kompensasjon var gitt og ingen avtaler inngått.⁸³ Videre var de fornøyde med «den klare og utvetydige rettesnor» de hadde fått, som de «selvsagt» ville rette seg etter.

I et møte hos Barne- og familiedepartementet 10. juni 1991, hvor også SAK og ambassadøren var til stede, blir spørsmålet om økonomisk støtte til familien i Ecuador drøftet på nytt. I SAKs interne referat/notat fra møtet fremgår det at ambassadøren mente at en «legalistisk» løsning nok ville føre til en utleveringssak med medieoppslag med videre, og han foreslo heller en «latinamerikansk

⁷⁹ Dette stemmer ikke med opplysningene om at den nasjonale barnedomstolen ikke hadde beslutningskompetanse i enkeltsaker, se punkt 14.4. Det er likevel klart at de hadde en rolle i denne saken.

⁸⁰ SAKs udaterte referat fra møte med de besøkende 8. august 1990.

⁸¹ Telefaks 26. oktober 1990 fra generalsekretæren i ALDHU til ambassadøren.

⁸² Faks fra UD 19. november 1990.

⁸³ AFs brev til SAK 22. januar 1991.

løsning».⁸⁴ Ambassadøren mente at man kunne komme til en ordning ved å opprette et fond disponert av ALDHU, og at midler derfra kunne gå til barnets familie i Ecuador – «uten at norske myndigheter eller for den saks skyld Adopsjonsforum ble informert om dette». I møtet ble det vist til Barne- og familiedepartementets og SAKs tidligere standpunkt, men også opplyst at departementet måtte se nærmere på forslaget i samråd med SAK. Etter møtet med ambassadøren skisserte den tilstedeværende ekspedisjonssjefen fra departementet en løsning «til nærmere vurdering» som beskrives slik i SAKs notat fra møtet:

[D]epartementet skriver et brev til SAK og presiserer at prinsippet fortsatt må være å holde linjene klare når det gjelder det med kjøp og salg av barn, men at departementet for sitt vedkommende ikke har noen innsigelser mot at [ambassadøren] lager en «pakkeløsning» for å få en endskap på denne saken – en løsning som på ingen måte involverer norske myndigheter [sic.]

I departementets brev til SAK 17. juni 1991 følges dette opp. Først gjentas det riktignok at verken norske myndigheter eller adopsjonsformidlere må innblandes i kjøp og salg av barn. Men videre opplyses det blant annet at departementet «vil se det som svært positivt dersom ambassadør [...] fortsetter sitt arbeid i forhold til ecuadorianske myndigheter, slik at det kan oppnås en løsning av saken gjennom diplomatiske kanaler».

Innholdet i møtet hos Barne- og familiedepartementet synes å ha vakt skepsis hos UD, noe som fremgår av UDs interne dokumenter.⁸⁵ Vurderingene der ender imidlertid med at UD gir ambassadøren en instruks, hvor han anmodes om å fortsette arbeidet med å finne en løsning på saken, men hvor det samtidig står at «[d]epartementet finner dog å måtte understreke at en eventuell løsning ikke må ha preg av kjøp og salg av barn».⁸⁶

Med dette mandatet arbeidet ambassadøren videre med å finne en løsning. I desember 1991 snakket han med Julio Prado i Santiago, og få dager senere fikk han en faks fra Prado med forslag om et prosjekt i regi av ALDHU, og som han håpet norske myndigheter ville støtte.⁸⁷ Ved årsskiftet 1991/1992 gikk ambassadøren av med pen-

sjon, og UD opplyser at han etter dette ikke hadde noen rolle som representant for norske myndigheter i utlandet.⁸⁸ Han fortsatte imidlertid arbeidet med å forhandle med Prado, og vil i det følgende fortsatt kalles «ambassadøren».

Av et brev til Utenriksdepartementet 10. mars 1992 fremgår det at Adopsjonsforum hadde besluttet å støtte prosjektet med 15 000 USD og søkte om at departementet skulle dekke en tilsvarende sum. Ifølge brevet skulle prosjektet hjelpe en gruppe vanskeligstilte barn i en bestemt provins, og tok sikte på å bidra til at barn fra fattige familier skulle få skolegang. Prosjektet kostet 30 000 USD for tre år og omfattet 25 barn mellom 5 og 18 år. UD innvilget søknaden i sin helhet i 10. april 1992.⁸⁹

Det ble så inngått en samarbeidsavtale mellom Adopsjonsforum og ALDHU 14. april 1992, som signeres av Julio Prado, ambassadøren og Adopsjonsforums representant i Ecuador. I korrespondanse mellom ambassadøren og Prado i mai 1992 diskuteres det hvordan de skulle gå frem for å trekke saken om oppheving av adopsjonen.⁹⁰ Da saken ble bekreftet trukket i faks fra Prado 22. juni 1992, svarte ambassadøren med en faks 24. juni hvor han takket for nyhetene og informerte om at 15 000 USD hadde blitt overført samme dag.

I september 1992 sendte Prado en faks til ambassadøren hvor han skrev at han synes moren i Ecuador burde få et hus.⁹¹ Han vedla en tegning av huset og opplyste at byggingen allerede var igangsatt.

I daglig leders oppdatering til landsstyret i Adopsjonsforum om «Moncayo-saken» 12. mars 1993 opplyste han at ambassadøren på et tidspunkt (som ikke oppgis) fremforhandlet en overenskomst som innebar at norsk UD og Adopsjonsforum støttet et prosjekt drevet av «Prados menneskerettsorganisasjon», mot at barnet forble i Norge. I orienteringen tok daglig leder opp Prados forespørsel om et hus til moren. Daglig leder omtalte dette som en «fortsatt utpressing», men opplyste likevel at han hadde blitt enig med ambassadøren om at de kunne «vurdere å akseptere visse uformelle 'omprioriteringer' innenfor den prosjektstøtte som allerede er gitt».

⁸⁴ Internt notat fra SAK 10. juni 1991.

⁸⁵ Jf. påtegning for hånd 9. juli 1990 på BFDs brev 17. juni 1990.

⁸⁶ Telegram 23. juli 1991.

⁸⁷ Jf. Julio Prados faks til ambassadøren 23. desember 1991.

⁸⁸ UDs svar 21. januar 2025 på spørsmål fra utvalget om ambassadørens akkrediteringer og roller. Der fremgår det ikke at han hadde noen oppdrag for norske myndigheter etter pensjonsalder utover en rolle som offentlighetskoordinator fra 1998–1998.

⁸⁹ UDs brev 10. april 1992.

⁹⁰ Julio Prados telefakser 20. og 25. mai 1992.

⁹¹ Telefaks 21. september 1992.

I Adopsjonsforums brev til UD sommeren 1994 med rapport om arbeidet i prosjektet så langt omtales ikke husbyggingen i klartekst, men det fremgår at «det bevilgede beløp er stort sett gått til anskaffelse av lokaler som er hensiktsmessige for å få gjennomført prosjektet». Dette virker som en fordekt måte å omtale byggingen av huset til barnets familie på. Det fremgår også at deler av midlene hadde gått til andre formål, blant annet var det holdt en rekke ulike kurs med sikte på at familier selv skulle kunne bekoste skolegang. I tråd med prosjektavtalen ble den siste halvdel av de tildelte prosjektmidlene på 30 000 USD overført fra Adopsjonsforum i desember 1994.⁹²

I korrespondanse mellom Adopsjonsforum og BFD i 2001, og i et samtalereferat fra samme periode, bekreftes det at det ble bygget et hus til barnets familie, som skal ha stått ferdig i november 1993.⁹³

I 1996 reiste Julio Prado med kone til Oslo fra Genève, og Adopsjonsforumdekket 54 000 kroner av kostnadene ved Norgesbesøket.⁹⁴ Utvalget er ikke kjent med hva som var bakgrunnen for at Adopsjonsforum dekket reisen, men vi vet at de etter hvert anså Prado som en viktig støtte for dem i Ecuador.⁹⁵

I 1998/99 henvendte den norske adoptivfamilien seg til Adopsjonsforum og etter hvert også til Statens adopsjonskontor og Barne- og familiedepartementet.⁹⁶ De ønsket å finne ut hva som hadde skjedd, og de ønsket å opprette kontakt med moren i Ecuador. Etter dialog med Adopsjonsforum, departementet og Julio Prado fikk familiene i Norge og Ecuador dekket flere kostnader av ulik karakter for å sørge for at barn og opprinnelig mor kunne møtes og etablere kontakt. Støtten ble gitt over noen år, og det ble gjennomført flere reiser i perioden frem til barnet fylte 18 år. Under denne kontakten ble det tatt en DNA-test som bekreftet

det biologiske slektskapet. Etter at barnet fylte 18 år ble det ikke gitt noe mer støtte.

Adoptivforeldrene har opplyst til utvalget at de fikk begrenset med informasjon etter januar 1989 og mens forhandlingene om adopsjonen påløp, og at den informasjonen de fikk, i stor grad var muntlig. Etter gjenforeningen har adoptivforeldrene og den adopterte opplevd det som en belastning at den adoptertes opprinnelige familie i Ecuador har mistenkt at adoptivforeldrene selv har betalt en kompensasjon for adopsjonen. De er derfor usikre på om familien i Ecuador har fått tydelig nok informasjon om at det var norske myndigheter og Adopsjonsforum som dekket den kompensasjonen som ble gitt.

14.9.2.7 Utvalgets vurdering av myndighetenes og Adopsjonsforums oppfølging av Moncayosaken etter januar 1989

Generelt om fokus for norske myndigheters innsats

Da arrestasjonen av Moncayo ble kjent, satte både Adopsjonsforum og norske myndigheter inn mye ressurser på saken. Utvalget stiller spørsmål ved hvordan disse ressursene ble brukt, både innledningsvis og etter hvert.

Fokuset for arbeidet fremstår for utvalget først og fremst å ha vært å begrense sakens skadevirkninger for Norges og Adopsjonsforums omdømme, samt etter hvert å sørge for at adopsjonssamarbeidet kunne fortsette. Videre virker det som om det raskt var et klart mål at barna som var adoptert til Norge, skulle kunne forbli her i landet.

I flere dokumenter fremgår det at norske myndigheter og Adopsjonsforum anså barnets beste som et sentralt argument i vurderingen av disse sakene. Vi har ikke funnet dokumenter hvor dette er drøftet nærmere, men det virker som om det ble lagt til grunn at det var barnas beste å få bli i Norge, uavhengig av om de skulle vise seg å ha kommet hit som følge av en kidnapping. Vi har ikke funnet spor av drøftelser knyttet til opprinnelige foreldres rettsikkerhet.

Utvalget mener at dersom et barn er kidnappet eller frarøvet foreldrene, må utgangspunktet være at det skal gjenforenes med sine foreldre. I dag vil en slik plikt kunne følge av barnekonvensjonens artikkel 8 nr. 2, som lyder: «Dersom et barn ulovlig blir fratatt sin identitet helt eller delvis, skal partene yte egnet bistand og beskyttelse med henblikk på hurtig gjenoppretting av hans eller hennes identitet».⁹⁷ Imidlertid kan vurderingen av barnets beste tilsi et annet resultat enn gjenfore-

⁹² Telefaks fra Julio Prado til AF 30. desember 1994.

⁹³ AFs notat 24. januar 2001, referat fra telefonsamtale mellom daglig leder i AF og BFD og e-post fra daglig leder til departementet samme dato. Ifølge disse dokumentene opplyste AF på det tidspunktet at prosjektet i hovedsak ble finansiert av UD, men at AF ga et bidrag på 4000 USD. I en oversikt laget av AF som ligger i den samme korrespondansen fremgår det imidlertid også at AF ga et bidrag på 26 000 kroner til et hjelpeprosjekt i regi av menneskerettighetskommisjonen i 1994, som ble trukket fra deres risikofond. Disse opplysningene synes ikke å ha vært fullt ut dekkende, da det er godt dokumentert at huset ble finansiert gjennom et hjelpeprosjekt hvor AF og UD dekket 15 000 USD hver.

⁹⁴ AFs notat til BFD 24. januar 2001.

⁹⁵ Jf. blant annet oppsummeringen i BFDs møtereferat 26. november 1999.

⁹⁶ Jf. blant annet BFDs notat 22. desember 1999 med vedlegg.

ning dersom det har gått lang tid og barnet har etablert seg hos adoptivforeldrene.

Etter utvalgets syn burde norske myndigheter i vesentlig større grad vært opptatt av å få klarhet i om det forelå straffbare handlinger som kunne gi grunn til å reversere adopsjonene, og av å påskynde vurderingen av dette i Ecuador. Det hadde gått kort tid siden flere av adopsjonene ble gjennomført da Moncayosaken ble avdekket i januar 1989. Det er ikke funnet spor av at myndighetene eller Adopsjonsforum selv aktivt vurderte om de kunne ha en plikt til å sørge for tilbakeføringer. Vurderingene som ble foretatt gikk snarere på risikoen for at ecuadorianske myndigheter og domstoler kunne komme til et slikt resultat, og at Moncayosaken trakk ut i tid ble sett på som positivt av Adopsjonsforum – «tiden er på vår side», skrev daglig leder i sitt orienteringsbrev 10. februar 1989.

Vurdering av forhandlingene om kravet om opphevelse av en av adopsjonene

Da det i februar 1989 i Ecuador ble opprettet en sak om opphevelse av en av adopsjonene gjennom Moncayo, var det bare fire måneder siden denne adopsjonen var behandlet av barnedomstolen i Ecuador. Av hensyn til barnet var det da viktig med en rask avklaring av om påstandene om kidnapping var riktige og hadde betydning for adopsjonen. Adopsjonsforum og norske myndigheter inntok imidlertid en forsvarsposisjon, og avvendet den langvarige behandlingen av saken i Ecuador.

Da rettsforhandlingen ble avholdt i august 1989, holdt Adopsjonsforums advokat et innlegg hvor han argumenterte mot opphevelse av adopsjonen. Norske myndigheters utsendte, ambassadøren, gjorde også fremstøt for å overbevise morens advokat om å trekke saken.

Under den videre oppfølgingen av saken ble det brukt store ressurser på å opprettholde gode forbindelser til aktørene i Ecuador. Blant annet inviterte som nevnt Adopsjonsforum presidenten for domstolen som hadde ansvaret for ankebehandlingen av saken om opphevelse av adopsjonen til Norge, og bekostet reise og opphold. Under besøket møtte de også norske myndigheter. Dekningen av reisen virker tvilsomt vurdert ut fra dagens norske habilitetskrav, selv om Adopsjonsforum nok kan ha ment at retten kunne ha nytte av å se hvordan barnet hadde det i Norge.

Støtten som ble gitt fra Utenriksdepartementet (150 000 NOK) og Adopsjonsforum (4000 USD) til menneskerettighetsorganisasjonen ALDHU i 1990 synes i stor grad å ha hatt som formål å sørge for generell godvilje hos ecuadorianske myndigheter. Vi har ikke funnet informasjon som viser at det var avtalt at disse midlene skulle ha noen betydning for adopsjonen som var begjært opphevet. Likevel må det påpekes at støtten ble gitt til et prosjekt i regi av menneskerettighetsorganisasjonen hvor morens advokat var president, og at organisasjonens anmodning om støtte først kom opp i samme periode som rettsforhandlingene om opphevelse pågikk, høsten 1989.

Når det gjelder støtten på 30 000 USD som ble gitt fra UD og Adopsjonsforum til det andre prosjektet i regi av ALDHU, og som ble avtalt sommeren 1992, er det klart at dette var en kompensasjon for at kravet om opphevelse av adopsjonen ble trukket. Gitt den dialogen Adopsjonsforum hadde hatt med myndighetene om en mulig kompensasjon til moren i Ecuador siden høsten 1990, og at ambassadøren var helt sentral i forhandlingene, legger utvalget til grunn at Utenriksdepartementet må ha vært klar over innholdet i avtalen og hva støtten gikk til. I hvilken grad Barne- og familiedepartementet og Statens adopsjonskontor var klar over utbetalingene og hva de gikk til, er mer usikkert, men de må uansett anses for å ha åpnet for en slik løsning gjennom diskusjonene i møtet 10. juni 1991 og de etterfølgende føringene som ble gitt. Slik referatet fra dette møtet er formulert, virker det også som om det kan ha vært meningen at departementet og Statens adopsjonskontor ikke skulle bli orientert, for å unngå at de ble ansvarliggjort for utbetalingen av penger.

Den løsningen man endte med i den omstridte adopsjonen, var i realiteten mer eller mindre den samme som SAK og departementet rundt årsskiftet 1990/91 uttalte at Adopsjonsforum ikke måtte involvere seg i fordi det kunne oppfattes som kjøp og salg av barn.

Ved vurderingen av myndighetenes opptreden er det sentralt at de synes å ha vært motivert av å forhindre en opphevelse av adopsjonen og av å unngå flere medieoppslag og skandaler. Til tross for at det under forhandlingene må ha fremstått som klart sannsynlig at barnet var kidnappet, noe Adopsjonsforums daglige leder selv la til grunn i sin styreorientering 23. november 1990, fremgår det ikke av dokumentene utvalget har sett på, at det ble foretatt noen vurdering av om det kunne være mer riktig å legge til rette for en retur av barnet.

En kidnapping utgjør et klart brudd på barnets og foreldrenes grunnleggende menneskerettig-

⁹⁷ Barnekonvensjonen ble vedtatt i 1989 og ratifisert av Norge i 1991.

heter, for eksempel retten til familieliv, jf. den europeiske menneskerettighets-konvensjonen artikkel 8 og den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 16. En adopsjon som er muliggjort gjennom kidnapping av barnet, vil dessuten være nærliggende å anse for å ikke ha rettsvirkninger i Norge, jf. bestemmelsen om såkalt ordre public i adopsjonsloven (§ 20 i adopsjonsloven av 1986 som gjaldt på det aktuelle tidspunktet). Bestemmelsen innebærer at utenlandske adopsjoner ikke gjelder her i riket dersom dette åpenbart ville virke støtende på norsk rettsorden. Vurderingen må foretas konkret og vil blant annet avhenge av tiden som er gått.

Det at norske myndigheter aksepterte et løsningsforslag som gikk ut på å betale penger for å unngå et krav om å returnere et kidnappet barn, er kritikkverdig av flere grunner. For det første er og har det vært et grunnleggende prinsipp i utenlandsadopsjon at barnets beste skal være det overordnede hensynet og at ingen aktører skal ha en utilbørlig økonomisk fortjeneste på adopsjonen, slik det senere ble uttrykt i barnekonvensjonen artikkel 21.⁹⁸ Avgjørelser om adopsjon skal ikke påvirkes av et vederlag, da dette vil kunne gi grunnlag for salg av barn.

Barnekonvensjonen ble ratifisert av Norge 8. januar 1991 og var således en del av Norges folkerettslige forpliktelser da avtalen om kompensasjon ble inngått. Etter barnekonvensjonens artikkel 35 skal partene «treffe alle egnede nasjonale, bilaterale og multilaterale tiltak for å hindre bortføring og salg av eller handel med barn til noe som helst formål og på noen som helst måte». Konvensjonsbestemmelsen om adopsjon i artikkel 21 pålegger statene å treffe «alle egnede tiltak for å sikre at utenlandsadopsjon ikke fører til utilbørlig økonomisk fortjeneste for dem som har medvirket ved adopsjonen».

Etter utvalgets syn var avtalen om utbetaling av prosjektstøtte mot at kravet om annullering ble trukket, i strid med de grunnleggende prinsippene om at adopsjoner skal avgjøres ut fra barnets beste, og at ingen skal ha noen utilbørlig økonomisk fortjeneste. Bruddet på disse prinsippene er alvorlig.

Den støtten som ble gitt til familiene i Norge og Ecuador fra Adopsjonsforum og Barne- og familiedepartementet rundt år 2000, har imidlertid utvalget ikke funnet noen grunn til å kritisere, da den ikke hadde sammenheng med resultatet i

adopsjonssaken. Hensikten var å kompensere for den skaden som allerede var påført, og å sørge for at mor og datter fikk en mulighet til å gjenopprette en relasjon.

14.9.2.8 Feil og ulovligheter i sakene formidlet fra Moncayo

I utvalgets mandat er det beskrevet som en hovedproblemstilling for utvalget å avdekke om det har skjedd ulovligheter ved adopsjoner til Norge.

Utvalget mener det er sannsynlighetsovervekt for at den ene adopsjonen som ble krevd opphevet, var et resultat av en kidnapping. Dette følger av moren i Ecuador sin forklaring, som har vært konsistent over mange år, og støttes blant annet av opplysninger om at en person skal ha innrømmet å ha foretatt kidnappingen i et politiavhør. Adopsjonsforums daglige leder har i et notat til organisasjonens styre beskrevet det som sannsynlig at barnet ble kidnappet, selv om de utad har argumentert for at det er usikkert hva som skjedde.

Det har ikke vært mulig å bringe på det rene om de øvrige 12 adopsjonene til Norge i Moncayo-saken var en del av den strafferettslige etterforskningen i Ecuador. Utvalget har imidlertid fått opplysninger fra intervjuer med adopterte om at også flere av disse adopsjonene har svært alvorlige feil.⁹⁹ Dette dreier seg blant annet om bruk av falske mødre til å samtykke til adopsjon og om bruk av trusler overfor opprinnelige foreldre. I rapporten som Farith Simon skrev forut for etterforskningen var også Moncayo et navn som gikk igjen i adopsjoner som virket suspekte. I intervju med utvalget bekreftet han at Moncayo var en sentral person i de ulovlige sakene. At det kan legges til grunn at Moncayo formidlet et barn som var kidnappet, uten at dette ble fanget opp i behandlingen av adopsjonssaken i Ecuador eller i Norge, medfører risiko for at det var lignende forhold i noen av de øvrige sakene.

Utvalget kan imidlertid ikke med sikkerhet konkludere om hva som har skjedd i den enkelte av de øvrige 12 sakene formidlet gjennom Moncayo, blant annet fordi det faller utenfor vårt mandat å utrede enkeltsaker.

14.9.3 Donasjoner til barnehjemmet FANN

Problematikken rundt donasjoner til private barnehjem, som særlig er behandlet i kapittelet om

⁹⁸ Før barnekonvensjonen fulgte et slikt prinsipp av blant annet av Europarådskonvensjonen om adopsjon fra 1967 artikkel 15. I dag gir adopsjonsloven § 11 et forbud mot å gi eller love vederlag eller noen annen yttelse for å påvirke en person som skal samtykke til en adopsjon.

⁹⁹ Noen feil er også beskrevet i VGs artikler om «Ecuador-barna» publisert på nett 29. januar 2023.

adopsjoner fra Colombia, gjorde seg også gjeldende for et barnehjem Norge har adoptert fra i Ecuador, FANN i byen Guayaquil.

Dette barnehjemmet var godkjent samarbeidspartner/utenlandskontakt for Adopsjonsforum fra 1980 til 1994, men 7 barn derfra var formidlet før dette, sannsynligvis via andre kontaktpersoner.¹⁰⁰ I 1992 og 1993 ble henholdsvis 5 og 6 barn adoptert til Norge fra FANN.

I søknaden om fornyelse av landkontaktene i Ecuador i 1994,¹⁰¹ opplyser Adopsjonsforum at FANN i grove trekk drives som de colombianske «casas» (se punkt 12.4.2), med faste donasjoner per tildelt barn som den viktigste finansieringskilden for barnehjemmet. Da FANN høsten 1993 opplyst at de forventet at donasjonene ble økt fra 1500 USD til 5000 USD, og at det i tillegg til dette påløp advokatkostnader med 2000 USD per adopsjon, besluttet Adopsjonsforum å avslutte samarbeidet med dem inntil videre.

I søknaden ga de følgende nærmere begrunnelse for å avslutte samarbeidet:

Når vi sier nei til å betale en donasjon av den nevnte størrelsesorden, er det ikke bare av rent økonomiske grunner. Vi mener at beløpet er så høyt at det ikke står i rimelig samsvar med barnehjemmets standard og de utgifter institusjonen har på det enkelte barn. Selv om vi aksepterer at en fast donasjon til et barnehjem også dekker utgifter til barn som ikke kan adopteres, til evt. andre sosiale programmer som drives, samt generelle driftsutgifter, er det en grense for hvor langt vi synes det er moralsk riktig å gå. Vi vil understreke at vi ikke mistenker at penger blir brukt til utenforliggende formål. FANN har et ønske om å starte barnehjem både i Quito og Cuenca, og vi regner med at det foregår en ganske vesentlig fondsoppbyggelse i den forbindelse.

Vi vet at det i offentlige barnevernskretser er en utbredt skepsis til FANN, og et medlem av nasjonalforsamlingen har offentlig rettet beskyldninger mot institusjonen. Det snakkes åpent og kritisk om de høye donasjonene. Selv om det kanskje kan være et element av «misunnelse» i dette, har vi trukket den konklusjon at det vil være best for vårt gode samarbeid med offentlige adopsjonsmyndigheter, og med de kristne og statlige barnehjemmene, at vi avslutter vårt samarbeid med FANN. Under andre

omstendigheter kan det eventuelt bli aktuelt å gjenoppta samarbeidet, men vi ser ingen umiddelbare muligheter for dette.

Utvalget merker seg at Adopsjonsforum selv tok initiativet til å avslutte samarbeidet. Det er uklart for utvalget om donasjonene til FANN, eller den beskrevne skepsisen til denne institusjonen i Ecuador, hadde vært drøftet med SAK tidligere. Det er mulig dette er omtalt ved fornyelsen av godkjenninger i 1992, men korrespondensen knyttet til dette har vi hittil ikke funnet i våre arkivsøk.

Selv om motivet for å avslutte samarbeidet dels beskrives å være hensynet til forholdet til samarbeidet med andre institusjoner og offentlig adopsjonsmyndigheter i Ecuador, er det positivt at Adopsjonsforum her selv tok initiativ til å avslutte et samarbeid som følge av økte donasjoner.

14.10 Oppsummering

Utvalgets undersøkelser har konsentrert seg om Moncayosaken, men vi har også sett noe på enkelte andre forhold fra 1980-årene og første halvdel av 1990-årene.

Hovedfunnene er:

- Det er en risiko for at det kan foreligge feil i adopsjoner til Norge fra Amparo y Hogar i 1980-årene.
- Da advokat Roberto Moncayo i 1986 ble godkjent som Adopsjonsforums kontaktperson i Ecuador, skulle myndighetene og Adopsjonsforum ha bedt om en nærmere redegjørelse for hvordan han skulle finne barn som kunne adopteres. At dette ikke ble gjort, var et brudd på adopsjonsmyndighetenes utredningsplikt etter forvaltningsloven.
- Etter at Moncayo ble arrestert, burde norske myndigheter i vesentlig større grad vært opp-tatt av å få klarhet i om det forelå straffbare handlinger som kunne gi grunn til å reversere noen av adopsjonene, og av å påskynde vurderingen av dette i Ecuador.
- Det er kritikkverdig at norske myndigheter aksepterte et løsningsforslag som gikk ut på å betale penger for å unngå et krav om å returnere et kidnappet barn. Dette er i strid med de grunnleggende prinsippene om at adopsjoner skal avgjøres ut fra barnets beste, og at ingen skal ha noen utilbørlig økonomisk fortjeneste. Bruddet på disse prinsippene er alvorlig.

¹⁰⁰ AFs søknad om godkjenning av utenlandskontakter 10. mars 1980.

¹⁰¹ Brev 4. mai 1994.

Kapittel 15

Etiopia

15.1 Innledning

I perioden 1991–2015 formidlet Adopsjonsforum totalt 693 adopsjoner fra Etiopia til Norge. Dette utgjør 3,4 prosent av alle utenlandsadopsjonene til Norge. I tillegg er det adoptert flere barn utenom formidlingsorganisasjon, blant annet av nordmenn som har vært langtidsbosatt i Etiopia.¹

Det aktive formidlingsarbeidet i Etiopia foregikk over en periode på 25 år. Utvalget har besluttet å se på hele formidlingsperioden, men har særlig prioritert perioden fra rundt år 2000 og frem til avslutningen i 2015. Dette valget skyldes ulike for-

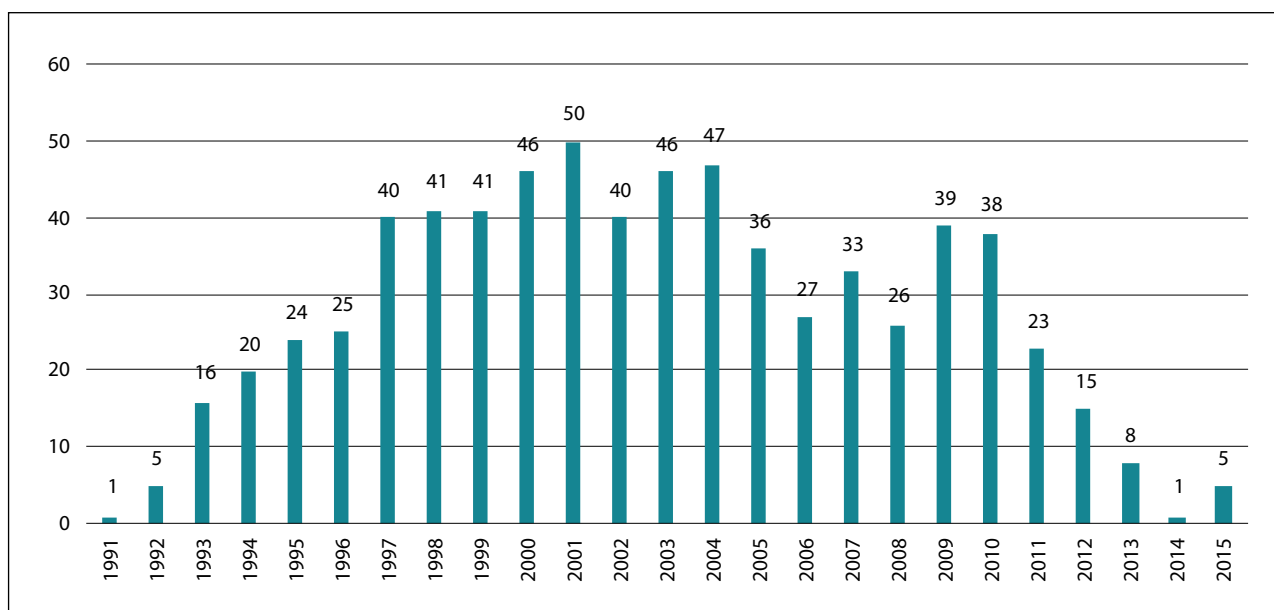
hold. For det første forekom det rundt tusenårs-skiftet en stor økning i antall adopsjonsaktører, og det totale adopsjonsvolumet fra landet. I mediene, forskning og andre mottakerlands granskinger pekes det på at det i kjølvannet av større «etter-spørsel» etter adoptivbarn forekom mange uregelmessigheter på utenlandsadopsjonsfeltet.² For det andre er utvalgets tilgang til informasjon bedre for denne perioden. Det skriftlige kildematerialet – blant annet i Adopsjonsforums interne arkiv – fremstår mer komplett senere i formidlingsperioden,³ og på utvalgets landbesøk var det primært ansatte og andre aktører som var aktive etter 2000, som var mulig å møte.

Utvalget har særlig hatt fokus på Adopsjonsforums økonomiske disposisjoner i Etiopia, og på hvordan de kan ha påvirket adopsjonsarbeidet. Forhold som er undersøkt nærmere, omfatter

¹ Utvalget har ikke statistikk over uavhengige adopsjoner (se punkt 3.5). I en beskrivelse utarbeidet av / på vegne av etiopiske myndigheter (MOLSA) er det likevel en oversikt over internasjonale adopsjoner fra perioden 1974–1984. Her går det frem at 14 barn er adoptert til Norge. Til sammenligning var det i samme periode adoptert 18 barn til Danmark og 203 til Sverige, jf. «Request of assistance to upgrade and standarize the adoption unit in the Ministry of Labour and Social Affairs» (udatert, men trolig siste halvdel av 1980-årene), s. 12.

² Se nærmere punkt 15.4.

³ Blant annet gjelder dette reiserapporter.



Figur 15.1 Adopsjoner formidlet fra Etiopia til Norge 1991-2015

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs og Adopsjonsforums statistikker (se punkt 3.5)

avlønning av utenlandskontakter, fadderprosjekt og bistandsavtaler med samarbeidsbarnehjem.

15.2 Generell informasjon og historikk⁴

Etiopia ligger på Afrikas horn, øst i Afrika. Landet har 107 millioner innbyggere og er Afrikas nest mest folkerike land. Det finnes rundt 100 språk og 80 ulike etniske grupper i Etiopia, hvorav de fire største – oromoer, amharer, somaliere og tigrayer – utgjør rundt tre fjerdedeler av befolkningen. Kristendom (62 prosent) og islam (34 prosent) er de dominerende religionene.

Etiopia har vært en føderalstat siden 1995. Det formelle statsoverhodet er presidenten, men statsministeren er den reelle politiske lederen.⁵ Landet består i dag av tolv regionalstater og to bystater. Regionalstatene (killil) er inndelt i ulike administrative soner (zone), distrikt, (woreda) og nabolag (kebele).⁶ Hver *kebele* og dennes administrative leder (*kebele manager*) har ansvar for en rekke oppgaver knyttet til blant annet helse og skole, og en av hovedoppgavene er å ha oversikt over innbyggerne.

I tiårene før 1991 var Etiopia preget av borgerkrig, som resulterte i opprettelsen av Eritrea som selvstendig stat i 1993. I 1998 brøt det på nytt ut krig mellom Etiopia og Eritrea, og denne varte til 2000. Mellom 1991 og 2019 – altså tilnærmet hele perioden det har blitt formidlet adopsjoner til Norge – ble landet styrt av samme koalisjonsparti, Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF). Valgene i denne perioden har blitt regnet for å være manipulert og ufrie av utenlandske observatører.⁷ Blant annet som følge av flere tiårs undertrykking av politisk opposisjonsvirksomhet har den politiske situasjonen i Etiopia også de siste årene vært svært turbulent.

Etiopia er et jordbrukssamfunn og klassifisert som et lavinntektsland. Ifølge FN levde over 2/3 av befolkningen i ekstrem fattigdom i 1995, i 2004 hadde dette sunket til nærmere 1/3.⁸ I 2022 mottok fremdeles nesten en fjerdedel av befolkningen matvarehjelp. Etiopiske kvinner føder i snitt fem barn hver, og 40 prosent av befolkningen er under 15 år. I 2012 rapporterte UNICEF at det var 4,5

millioner foreldreløse barn i Etiopia, rundt 20 prosent av disse grunnet HIV/AIDS.⁹ Det finnes tiltak for foreldreløse barn på de ulike administrative nivåene, men i 2014 beskrev ISS at myndighetene manglet oversikt over problemet, og at avgrensede ressurser vanskeliggjorde utviklingen av et tilfredsstillende og uniformt barnevern. I de tilfellene hvor barn har hatt behov for alternative omsorgsordninger, har dette i stor grad måtte ivaretas av private organisasjoner.¹⁰

Etiopias sentraliserte administrasjon vokste frem rundt starten av 1900-tallet, og større kodifikasjonsarbeid ble gjort i 1950- og 60-årene. I dag regnes landet i utgangspunktet som del av civil law-tradisjonen. Den juridiske metoden er imidlertid lite distinkt, noe som blant annet er en følge av at profesjonaliseringsgraden innenfor juriststanden lenge har vært lav. Domstolene består av et tredelt instanssystem både på føderalt nivå og på statlig nivå. I tillegg til det ordinære domstolssystem, har man imidlertid også andre anerkjente rettslige og kvasi-rettslige konfliktløsningsmekanismer, herunder religiøse, administrative og sosiale domstoler og tribunal.¹¹

Etiopia er, og har vært, et land med betydelig korrupsjon. Transparency International ga i 2012 landet en score på 33 poeng på en skala fra 0–100, hvor 0 er svært korrupt, mens 100 er ikke korrupt.¹² Til sammenligning fikk Norge dette året en score på 85.

Norge har hatt ambassade i Addis Abeba siden 1991.¹³

15.3 Utenlandsadopsjoner fra Etiopia – en overordnet oversikt

15.3.1 Utenlandsadopsjoner i praksis

I Etiopia er det lange tradisjoner for at barn av ulike årsaker oppfostres av andre enn egne foreldre. Denne typen omsorgsovertakelse førte imidlertid ikke til noe brudd i båndene med opprinnelig familie, og såkalt 'sterk adopsjon' var der-

⁴ Primært basert på Landinfo (2023), *Etiopia: Basisinfo*, 15. Desember 2023.

⁵ Store Norske Leksikon, <https://snl.no/Etiopia>.

⁶ I Addis Abeba er woreda nå det laveste administrasjonsnivået.

⁷ Store norske Leksikon, <https://snl.no/EPRDF>.

⁸ FN, Ekstrem fattigdom, <https://fn.no/Statistikk/ekstrem-fattigdom?country=41827>.

⁹ ISS, *Ethiopia, Country situation*, november 2014.

¹⁰ Brittingham, S. (2010). *Birth families and intercountry adoption in Addis Ababa, Ethiopia*. (MA thesis), Institute of Social Studies, Haag, s. 2.

¹¹ Eyob Awash Gebremariam og Mulu Beyene Kidanemariam, An introduction to Ethiopian Legal Culture I Sören Koch og Marius Mikkel Kjølstad (red.) *Handbook on Legal cultures* 2023 (s. 419–462).

¹² Transparency International <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/ethy.org>

¹³ Store norske Leksikon, <https://snl.no/Etiopia>.

med et konsept som først ble innført med utenlandsadopsjoner.¹⁴

Særlig fra 1970-årene har det forekommet adopsjoner av barn til utenlandske statsborgere. Dette dreide seg langt på vei om misjonærer, medisinsk personell og andre bistandsarbeidere som tok til seg barn under oppholdet sitt i landet, eller formidlet kontakt med potensielle adoptivforeldre i hjemlandet.¹⁵ I slutten av 1970-årene stanset militærregimet all utenlandsadopsjon i over fem år, etter at det var avdekket at et adoptivbarn hadde blitt seksuelt misbrukt av sin adoptivfar i et europeisk land. Det var først i forbindelse med tørke- og hungersnødkatastrofen i 1980-årene at det igjen ble åpnet for utenlandsadopsjoner, og praksisen tok seg gradvis opp igjen.¹⁶

I 1998 brøt det ut krig mellom Etiopia og Eritrea, uten at dette førte til noen stans i internasjonale adopsjoner, heller ikke til Norge. Tidligere leder i Statens ungdoms- og adopsjonskontor har i intervju med utvalget fortalt at de i Statens ungdoms- og adopsjonskontor var kritiske til fortsatt å tillate adopsjoner mens krigen pågikk, og at de i et møte med departementet ga uttrykk for at formidlingstillatelsen burde trekkes tilbake til man fikk oversikt over situasjonen. Ifølge lederen i Statens ungdoms- og adopsjonskontor avfeide imidlertid departementet dette. Lederen ble selv «rystet» over denne tilbakemeldingen, men innrettet seg.¹⁷ Han trodde ikke at Statens ungdoms- og adopsjonskontor sine vurderinger i dette tilfellet ble skriftliggjort, og utvalget har heller ikke funnet spor av dette. Daværende ekspedisjonssjef i departementet oppga i intervju med utvalget at han ikke kunne huske dette møtet eller en slik diskusjon.

Mot slutten av 1990-årene, og særlig i andre halvdel av 2000-årene var det en ekspansiv vekst i antall utenlandsadopsjoner fra Etiopia.¹⁸ Den økende interessen fra vestlige land for adopsjoner fra både Etiopia og andre afrikanske land ses gjerne i sammenheng med samtidige innstramminger i utenlandsadopsjoner i andre opprinnelsesland som tidligere hadde frigjort mange barn

for adopsjon.¹⁹ Mellom 2003 og 2008 økte antall adopsjonsformidlere i landet fra ca. 20 til ca. 70.²⁰

Den store veksten i antall aktører førte etter hvert til en uheldig konkurransesituasjon, noe som skal omtales nærmere i punkt 15.7.4. Etter hvert rettet etiopiske myndigheter mer oppmerksomhet mot ulike uregelmessigheter ved adopsjonsarbeidet, og på bakgrunn av dette besluttet de i 2018 å legge ned totalforbud mot utenlandsadopsjoner. Adopsjonsforum avsluttet adopsjonsarbeidet i Etiopia tre år før denne stansen, og de siste barna kom til Norge i 2015.

Forbudet i 2018 førte til en brå nedgang i utenlandske aktørers økonomiske støtte til både private og offentlige barnehjem og hjelpeorganisasjoner.²¹ På dette tidspunktet hadde mange lokale aktører etablert seg og tok imot barn mer eller mindre utelukkende med henblikk på utenlandsadopsjon. De drev uten noe form for offentlig støtte, og var dermed avhengig av den inntekten samarbeidet med utenlandske adopsjonsformidlere hadde gitt dem. Da forbudet mot utenlandsadopsjon ble vedtatt, ble mange av institusjonene nedlagt, og på kort tid måtte en stor mengde barn flyttes til de stadig mer overfylte offentlige barnehjemmene. Samtidig mistet også de offentlige barnehjemmene den økonomiske støtten fra adopsjonsformidlere, og hadde problemer med å lønne sine ansatte. Dette fikk svært dramatiske følger, og dødsraten på barnehjemmene økte markant. Under utvalgets landbesøk fikk vi opplyst at det på én dag, noen måneder etter stansen, ble hentet ut 50 døde barn fra det offentlige barnehjemmet Kebebe Tsehay i Addis Abeba. Mange av disse barna hadde ligget døde i flere dager, fordi kapasiteten ved barnehjemmet var fullstendig sprengt.

15.3.2 Kjent problematikk angående adopsjoner fra Etiopia

I dette punktet skal noen av utvalgets funn knyttet til den generelle utviklingen på adopsjonsfeltet fra rundt år 2000 og fremover beskrives. Dette er forhold som ikke er særskilt knyttet til adopsjoner til

¹⁴ «Sterk adopsjon» betyr at de familierettslige båndene til opprinnelig familie brytes, og erstattes av adoptivfamilien, se punkt 6.3.

¹⁵ Se bl.a. SOU 2025:61 vol. 2 s. 314 f.

¹⁶ SAK. Rapport fra kontroll- og informasjonsreise 1995.

¹⁷ Intervju med tidligere leder av SUAK 27. juni 2024.

¹⁸ Steenrod Shelley A. The Legacy of Exploitation in intercountry Adoptions from Ethiopia: «We Were under the Impression That Her Birth Parents Had Died» I: *Adoption Quarterly*, 2021 og The Adoption Authority of Ireland, *Intercountry Adoption in Ireland: Experiences, Supports, Challenges. Country Briefings Ethiopia*, s. 9.

¹⁹ The Adoption Authority of Ireland, *Intercountry Adoption in Ireland: Experiences, Supports, Challenges. Country Briefings Ethiopia*, s. 9.

²⁰ SOU 2025:61, vol. 2, s. 317. Se også Ethiopian Business Review, *What Now? the fate of Ethiopia's vulnerable children after the ban on inter-country adoption*, 16. mars til 15. april 2018. Tallene på formidlere varierer imidlertid noe i ulike kilder.

²¹ Opplysningene i dette avsnittet ble innhentet på utvalgets landbesøk i januar/februar 2025.

Norge, men som utvalget mener er en viktig kontekst for vurderingen av hvorvidt adopsjonssamarbeidet med Etiopia var forsvarlig. Informasjonen er basert på mediasaker, forskningsrapporter, andre lands granskingsrapporter og informasjon innhentet på utvalgets landbesøk i januar/februar 2025. Det er særlig indikasjoner på problematiske forhold knyttet til økonomiske transaksjoner, informert samtykke og irregulære praksiser for frigivelse av barn som her vil bli trukket frem.

Fra slutten av 1990-årene, og særlig i siste halvdel av 2000-årene, var det en ekspansiv vekst i antall utenlandsadopsjoner fra Etiopia. Antallet barn adoptert til utlandet økte i følge noen kilder med mer enn 500 prosent på sju år fra 2003 til 2010.²² Lovverket i Etiopia gjorde det i utgangspunktet forholdsvis enkelt å etablere seg som adopsjonsformidler. Myndighetene gjorde utover i 2000-årene flere grep for å bedre kontrollen med aktørene, blant annet ved å innføre krav om godkjenning av adopsjonsorganisasjoner som ideelle organisasjoner. Fra 2000 til 2010 var det likevel en kraftig vekst i antallet utenlandske formidlerorganisasjoner i landet, og i 2010 var det over 70 slike. Amerikanske adopsjonsbyråer økte alene fra ett i 2000 til 22 i 2010.²³ Etter en lovendring i 2000 var det i praksis de lokale barnehjemmene/organisasjonene som sto for tildeling av barn til de utenlandske organisasjonene, som deretter selv langt på vei tok ansvar for å matche barnet med foreldre, innhente nødvendige dokumenter og få selve saken opp for domstolen. Adopsjonsformidlere var derfor avhengig av et godt kontaktnett blant de lokale aktørene for å få tildelt barn til adopsjoner gjennom sin organisasjon. Mange lokale aktører brukte denne beslutningsmyndigheten som et middel til å skaffe penger til barnehjem og andre prosjekter, og utover 2000-årene virker det å ha vært fast praksis å kreve økonomisk støtte for å inngå samarbeid med utenlandske formidlere.²⁴ Det kunne være tale om høye gebyrer per barn, større enkeltdonasjoner, eller faste månedlige beløp. For å opprettholde samarbeidet og den økonomiske støtten, ble barnehjemmene på sin side avhengige av å ha en jevn strøm av barn som kunne frigis til adopsjon.

Forskeren Daniel Hailu publiserte i 2017 en artikkel basert på intervjuer med 54 informanter

med «firsthand knowledge of and experience on various issues related to institutional care in and intercountry adoption from Ethiopia», gjennomført i perioden 2009–2012.²⁵ Her gjengir han informanternes erfaringer og kjennskap til en rekke irregulære forhold knyttet til frigivelse, tildeling og adopsjon av barn. Disse forholdene knyttes i stor grad opp til problematiske strukturer og insentiver som fulgte av samarbeidet mellom de lokale aktørene og de utenlandske adopsjonsformidlerne. Selv om materialet artikkelen bygges på, er innhentet i en begrenset periode rundt 2010, legger utvalget til grunn at praksisene som beskrives, hadde utviklet seg over tid, og også fortsatte etter dette. Elvira C. Loibl leverte i 2019 en doktorgradsavhandling i kriminologi, hvor hun blant annet beskriver tilfeller hvor ulike typer irregulærheter har blitt avdekket i adopsjoner fra Etiopia fra 2004 og fremover.²⁶

Både Hailu og Loibl beskriver hvordan egne «agenter» ble betalt for å finne barn som kunne frigis til adopsjon. Dette kunne bestå i å lokalisere foreldreløse barn, men også i å gå i dialog med vanskeligstilte foreldre om de «mulighetene» som lå i adopsjon. På lokalt plan – hvor sentrale steg i frigivelsesprosessen fant sted – eksisterte det ifølge Hailu gjerne nettverk av sosialarbeidere, politi og andre offentlige tjenestemenn som bidro med å underbygge historier og utstede dokumenter (på uriktig grunnlag), slik at barnet ble gjort «adopterbart».

Det beskrives hvordan agenter i noen tilfeller overtalte foreldre til å gi opp barna, for eksempel gjennom å appellere til deres ønske om å gi barnet en god fremtid. Det forekom også at agentene kom med falske lovnader, som at foreldrene ville kunne holde kontakt med barnet, at barnet ville returnere til Etiopia etter skolegang, eller man viste til historier om opprinnelige familier som hadde fått økonomisk støtte av adoptivfamilien.²⁷

Når barnets bakgrunn var kjent, var regelen at tre vitner måtte møte i retten og stadfeste barnets behov for omsorgsovertakelse. Hailu peker på at dette i realiteten ikke sikret riktig faktum i saken,

²² Peter Selman, «The Global Decline of Intercountry Adoption: What Lies Ahead?» i *Social Policy and Society*, Cambridge University Press 2012, s. 381–397 på s. 387.

²³ Ethiopian Business Review, *What Now? the fate of Ethiopia's vulnerable children after the ban on inter-country adoption*, 16. mars til 15. april 2018.

²⁴ Se punkt 15.7.4.

²⁵ Daniel Hailu (2017). *Children for Families: An Ethnography of Illegal Intercountry Adoption from Ethiopia*, *Adoption Quarterly*, 20:3, 201–221.

²⁶ Elvira Carolin Loibl, *The Transnational Illegal Adoption Market*, Maastricht Universitet 2019 s. 231 f.

²⁷ Det nevnes blant annet at familier hadde møtt opp på barnehjem for å oppgi kontonummeret sitt, i den tro at dette ville bli videreformidlet til adoptivfamilien. Utdrag fra hvordan en slik dialog mellom foreldre og adopsjonsaktør kunne arte seg, finnes også i den danske dokumentarfilmen *Adoptionens pris* fra 2012, regissert av Katrine Riis Kjør. Filmen skapte stor debatt da den ble vist i Danmark.

fordi det kulturelt ville bli sett på som familie og naboers plikt å understøtte hverandres historie, uavhengig av om den var sann. På utvalgets landbesøk fortalte også en opprinnelig mor til utvalget at hennes tante hadde fått to andre vitner til å understøtte uriktige opplysninger i en slik frigivelsesprosess, før barnet hennes ble adoptert (trolig) til Norge.²⁸

I tillegg beskriver Hailu det som kalles *staged abandoning*. Dette gikk ut på at barnas omsorgspersoner gjorde avtale om hvor og når et barn skulle forlates, med en person som skulle «finne» barnet. Avtalen kunne også gjelde hvilken polititjenesteperson barnefunnet skulle rapporteres til: Den politibetjenten som fikk slike saker bestemte selv hvor barnet skulle plasseres til midlertidig omsorg, og slik var det mulig for agentene som arrangerte en *staged abandoning* å sikre at barnet kom til «riktig» barnehjem. Selv om i alle fall noen av de involverte aktørene var kjent med foreldrenes identitet, ble barnet registrert som forlatt og med ukjent bakgrunn. Da kunne frigivelsesprosessen bli enklere, særlig i de tilfellene der begge foreldre var i live og det etiopiske regelverket krevde gode grunner for å frasi seg omsorgen.

Utvalget fikk også høre om ulike varianter og konsekvenser av *staged abandoning* på sitt landbesøk i januar/februar 2025. Flere kilder bekreftet da uavhengig av hverandre at denne praksisen var godt kjent i adopsjonsmiljøet. Selv om etiopisk lovgivning åpner for at foreldre kan samtykke til adopsjon, har vilkårene – som det vil gå nærmere frem i punkt 15.4 – for å kunne si fra seg foreldreansvaret variert mellom ulike perioder, og prosedyren for dette krevde en del innsats fra foreldrene. Regelverket – og hvordan det har blitt oppfattet – har ført til at noen foreldre har unnlatt å kontakte myndighetene direkte, og heller har forlatt barna for eksempel på et offentlig sted, på/ ved en institusjon, eller hos privatpersoner. Siden det har vært, og/eller har blitt oppfattet som, straffbart å forlate barnet sitt på andre måter enn gjennom de regulerte prosedyrene, har foreldre i liten grad kunnet angre eller forsøke å få tilbake barna i etterkant uten frykt for straffeansvar.²⁹ I

noen tilfeller kan privatpersoner og adopsjonsaktører ha oppgitt uriktig eller mangelfull informasjon om barnets bakgrunn også for å beskytte foreldrene.

I intervjuer foretatt under utvalgets landbesøk i Etiopia fremgikk det at flere adopsjonsaktører – inkludert flere jurister – opplevde det vestlige adopsjonsinstituttet med «sterk adopsjon» som problematisk. Mange familier har ikke forstått at alle bånd til familien blir brutt ved en internasjonal adopsjon. Informasjon om at de adopterte *kunne* ta kontakt etter at de har fylt 18 år har i flere tilfeller blitt oppfattet som at de *kom til* å gjøre det, og at de ville returnere til Etiopia. To advokater med lang erfaring innen adopsjon viste til etiopiske lovregler som sier at familiebandene ikke brytes ved adopsjon, og mente det var problematisk at mottakerlandene ikke respekterte dette. Loibl viser på samme måte til en studie gjennomført av organisasjonen *Against Child Trafficking*, og skriver:

As it turned out, the relinquishing parents did not often understand the Western concept of adoption that implied a permanent end to the parent-child relationship. Many were promised to receive updates about their children and expected them to return home once they had finished school.³⁰

En opprinnelig mor som ble intervjuet under utvalgets landbesøk fortalte at hun kjente til flere familier som hadde adoptert bort barn. Hennes oppfatning var at de som ikke fikk kontakt med barna igjen, angret på adopsjonen. De som hadde blitt gjenforent – som henne selv – var mer positive. En direktør i barnevernet fortalte til utvalget på samme reise at en av hovedgrunnene til stansen i 2018 var opprinnelige foreldre som ikke fikk kontakt med barna etter adopsjonen, og som klaget til myndighetene.

Bestemmelsen i den etiopiske adopsjonsloven som sier at båndene ikke ble brutt ved internasjonal adopsjon (se punkt 15.4) ble tatt opp av norske adopsjonsmyndigheter overfor etiopiske myndigheter på tilsynsreise i 2003. Representanten fra ministeriet forklarte da at dette sjelden kom på spissen, fordi så mye som 95 prosent av barna

²⁸ I denne saken hadde en ugift mor overlatt sitt nyfødte barn til en tante. Tanten arbeidet og kunne derfor ikke ta vare på babyen selv. Hun besluttet derfor å overlate barnet på et barnehjem, men oppga da en annen historie/ et annet navn på mor. Tanten fikk to andre til å bekrefte historien. Mor visste at barnet ble overlatt til et barnehjem, men ikke at det skulle bli adoptert. Mor og far til barnet giftet seg til slutt, og etter flere år henvendte de seg til barnehjemmet. De fikk da vite at barnet var adoptert til Norge. Utvalget har ikke fått bekreftet om det stemmer at barnet kom til Norge.

²⁹ På utvalgets landbesøk fikk vi opplyst at det det forekommer at foreldre oppsøker det offentlige barnehjemmet Kebebe Tsehay og ønsket å se eller hente barna sine. De ansatte må da vise dem bort; dersom myndighetene får kjennskap til hvem foreldrene som har forlatt barnet er, risikerer de flere års fengsel.

³⁰ Loibl 2019, s. 232.

som ble adoptert utenlands, hadde ukjent opphav.³¹ Han forsikret også om at man aldri ville gi konkret informasjon til biologisk familie om barnet, hvem som var adoptivforeldre, hvor de bodde, og så videre. Norske adopsjonsmyndigheter er ikke referert å ha stilt ytterligere oppfølgingsspørsmål til dette.³²

En annen offentlig kjent indikasjon på problematiske forhold ved adopsjonsformidlingen, er at kvinnen som var direktør ved det offentlige barnehjemmet i Addis Abeba Kebebe Tsehay mellom 2010 og 2016 ble mistenkt for korrupsjon og trafficking av barn. Utvalget fikk opplyst på sitt landbesøk at direktøren rømte til Kenya da hun ble kjent med mistankene. Før hun reiste, skal hun ha brent dokumenter fra barnehjemmet.

15.4 Adopsjonsprosedyren og rettslig regulering

Adopsjonsinstituttet i Etiopia har vært lovregulert siden 1960 (i *Civil Code*), og senere revidert i 2000 (*Revised Family Code*). I tillegg til disse lovene, har ulike direktiver og retningslinjer hatt betydning. Flere omorganiseringsprosesser hos adopsjonsmyndighetene og domstolene har også påvirket saksgang og krav i adopsjonsprosessen. Etiopia ratifiserte FNs barnekonvensjon i 1991, men er ikke tilsluttet Haagkonvensjonen fra 1993. I 2002 ratifiserte Etiopia også The African Charter on the Rights and Welfare of the Child.³³

Utvalget har begrensede ressurser til å utrede andre lands lovverk og rettsutvikling, og det tas derfor forbehold om unøyaktigheter (se metodekapittel, punkt 3.3). I det følgende vil det bli redegjort for den overordnede rettslige utviklingen av adopsjonsfeltet i Etiopia. Utredningen er basert på lover, direktiver, retningslinjer og praksiser som utvalget har funnet omtalt og gjengitt i ulike kilder hos Adopsjonsforum, norske myndigheter og i andre lands granskinger.

Da de første adopsjonene til Norge ble formidlet i 1991, var dette med primær hjemmel i Civil

Code fra 1960. Loven skilte ikke mellom nasjonale og internasjonale adopsjoner. På et grunnleggende nivå skulle adopsjon bare tillates dersom det var «good reasons» som tilsa det, og adopsjonen «offers advantages for the adopted child».³⁴ For adopsjon av barn under 15 år skulle det inngås en adopsjonskontrakt mellom adoptivforeldre og barnets verge, som måtte godkjennes av en domstol.³⁵ Loven oppstilte dessuten visse krav til adoptivforeldrene.³⁶

Etter 1960-loven måtte de opprinnelige foreldrene til barnet samtykke til adopsjonen, dersom de var i live og kjent.³⁷ Dersom én eller begge foreldrene var døde, kunne vedkommendes nærmeste slektninger eller et familieråd samtykke til adopsjonen i deres sted.³⁸

Etter at det igjen ble åpnet for adopsjoner etter stansen rundt 1980, vedtok MOLSA i 1982 nye «[d]irectives for the adoption of ethiopian children».³⁹ En viktig administrativ endring som fulgte av direktivet, var opprettelsen av en «Adoption Committee» i Ministry of Labour and Social Affairs (MOLSA), bestående av fem medlemmer og et sekretariat. Komiteen skulle føre tilsyn med adopsjonsfeltet, samt foreslå endringer for å håndtere eventuelle problemer. De fikk også mandat til å utforme «internal rules». I enkeltsaker om adopsjon var komiteen ansvarlig for å vurdere og akseptere hver enkelt adopsjonsforespørsel. De skulle blant annet kontrollere at adoptivsøkerne fremla de dokumentene som var påkrevd – før komiteens sekretariat la saken frem for domstolen. I enkeltsakene utvalget har gjennomgått fra 1990-årene, er det også en representant fra myndighetene som har signert adopsjonskontrakten som ble inngått med adoptivforeldrene. Det var domstolen som avgjorde adopsjonssaken, men den prøvde ikke de sosialfaglige sidene ved saken, bare om rettslige vilkår var oppfylt.⁴⁰

³⁴ Civil code 1960 artikkel 805.

³⁵ Civil code 1960 artikkel 802 og artikkel 804.

³⁶ F.eks. at de var myndige, at en gift person ikke kunne adoptere et barn alene, og at det bare var ektefeller som kunne adoptere et barn sammen. Civil code 1960 artikkel 797, 798 og 189.

³⁷ Civil code 1960 artikkel 803 punkt 1.

³⁸ Civil Code artikkel 803, punkt 2 og 3. Det bemerkes ellers at det var tillatt å adoptere et ufødt barn, men mor hadde rett til ensidig å oppheve adopsjonen fremt til barnet var tre måneder gammelt jf. artikkel 799. Grensen ble flyttet til seks måneder i 2000 jf. Revised Family code artikkel 187.

³⁹ Utvalget har bare sett en udatert versjon av dokumentet, men bygger på angivelse av årstall i SOU 2025: 61.

⁴⁰ Bl.a. AF. Søknad om formidlingstillatelse 2000 (u.d. mottatt 24. august).

³¹ Dette forholdstallet ser imidlertid ikke ut til å stemme med den faktiske situasjonen, i alle fall ikke når det gjelder barna som er adoptert til Norge, se Figur 1.2 hvor det fremgår at opp mot 50 prosent av barna hadde kjent opphav. I en senere avisartikkel fra 2012 vises det til en rapport som fant at 80 % av barna som da ble adoptert fra Afrika hadde levende biologiske foreldre, Vårt Land, *Populært å adoptere afrikanske barn*, 27. august 2012.

³² BUFA. Rapport fra informasjons- og tilsynsreise til Etiopia 19-27. september 2003

³³ https://au.int/sites/default/files/treaties/36804-treaty-african_charter_on_rights_welfare_of_the_child.pdf

Et annet sentralt vilkår som ble innført etter gjenåpningen i 1980-årene, var at utenlandsadopsjon bare kunne gjennomføres i tilfeller hvor barnets foreldre var døde eller forsvunnet. Et slikt vilkår er beskrevet i dokumenter fra både norske Adopsjonsforum, svenske Adoptionscentrum, samt i rapporten fra norske adopsjonsmyndigheters (Statens adopsjonskontor) tilsynsreise i 1995.⁴¹ Utvalget har ikke funnet henvisning til noen skriftlig rettskilde som regulerte dette. Det legges likevel til grunn at det i praksis var et krav om reell foreldreløshet da Adopsjonsforum startet sin formidlingsvirksomhet i 1991.⁴² Vilkåret beskrives nærmere i rapporten fra tilsynsreisen i 1995, hvor det går frem at barnet måtte erklæres foreldreløst/forlatt av en lokal domstol før det kunne frigis for adopsjon. Dersom foreldrene var døde, skulle lokale myndigheter forsøke å kontakte barnets slektninger for en eventuell omsorgsovertakelse. Før et barn kunne erklæres forlatt – også der det ble funnet alene – skulle det ifølge reiserapporten settes inn annonser i hovedstadsavisene med en frist for foreldre eller andre omsorgspersoner til å melde seg. Politiet var også involvert og tok avhør av involverte aktører.

Alle utenlandsadopsjoner ble gjennomført i Addis Abeba. Barn som i distriktene som var aktuelle for utenlandsadopsjon, ble derfor som regel overført til et offentlig eller privat barnehjem i hovedstaden etter at den lokale domstolen hadde erklært dem forlatt.⁴³

I forbindelse med Etiopias ratifisering av FNs barnekonvensjon ble det i 1991 gitt noen presiseringer og tilleggsregler til direktivet fra 1982, men uten at det førte til vesentlige endringer.

Enkelte omorganiseringer i 1990-årene fikk innvirkning på adopsjonsprosessen. I februar 1995 ble ansvaret for behandling av enkeltsakene overført fra ministeriet (MOLSA) til et nyopprettet underliggende organ, Children and Youth Affairs Organization (CYAO).⁴⁴ I Adopsjonsforums søknad om formidlingstillatelse fra 1996

beskrives også en omstrukturering/sammenslåing av domstolene i Addis Abeba som førte til lengre behandlingstid i enkeltsaker.⁴⁵

Tidligere regler om adopsjon ble i stor grad videreført i Revised Family Code i 2000, men med noen vesentlige endringer. For det første fikk barnehjemmene større myndighet, ved at de «may give any child under their custody to adopters».⁴⁶ I enkeltsakene etter 2000 er det derfor barnehjemmene selv – som regel private – som signerte adopsjonskontrakten og sto som part i retten, og ikke representanter for adopsjonsmyndigheten slik som tidligere. Adopsjonsmyndighetene skulle likevel få forelagt hver enkelt sak, og deres «opinion» skulle følge saken. I praksis måtte dermed hver adopsjon fremdeles godkjennes av de etiopiske adopsjonsmyndighetene.⁴⁷

Den andre større endringen i saksgangen var at domstolen fikk en mer aktiv rolle. Der domstolsbehandlingen tidligere i stor grad hadde bestått av en kontroll av at de nødvendige dokumentene og forutsetningene for adopsjon forelå, la den nye loven opp til at de i større grad skulle gjøre en selvstendig vurdering. Domstolene kunne blant annet kreve ytterligere undersøkelser dersom de fant saken for lite opplyst. Det ble også lovfestet at domstolene kunne se bort fra myndighetenes «opinion» og avslå adopsjonen dersom de mente dette ikke ville være i barnets interesse.⁴⁸

I kjølvannet av lovendringen i 2000 vedtok MOLSA både nye retningslinjer (2001) og et nytt direktiv (2002) som omhandlet adopsjonsfeltet.⁴⁹ Når det gjelder frigivelsen av barn for utenlandsadopsjon, ble det i retningslinjene punkt 2.3.3 innført unntak fra regelen om at foreldrene måtte være døde eller forsvunnet; barn kunne også adopteres internasjonalt dersom offentlig myndighet fastslo at foreldrene hadde en dødelig sykdom («terminally ill») eller var sinnslidende.⁵⁰ I praksis ser det ut til å ha skjedd en gradvis oppmyking av disse kravene utover i 2000-årene, i den

⁴¹ Bl.a. SAK. Rapport fra kontroll- og informasjonsreise 1995 og SOU 2025: 61, s. 323.

⁴² Det bemerkes at på utvalgets landbesøk hevdet noen av aktørene vi snakket med – med henvisning til Civil Code fra 1960 – at det alltid hadde vært anledning for foreldre til å samtykke til bortadopsjon av barn. Det antas likevel at dette kan bero på en misforståelse. En mulig årsak er at det – etter det utvalget forstår – har vært noe ulik praksis for innenlands- og utenlandsadopsjon.

⁴³ Utover 2000-tallet ser det imidlertid ut til å ha generert mer inntekter dersom barnet ble boende, og noen barnehjem krevde derfor dette, se punkt 15.7.4.

⁴⁴ Navnet på dette organet og departementstilhørighet har blitt endret, men dette ser ikke ut til å ha hatt nevneverdig innvirkning på praksisen.

⁴⁵ AF. Søknad om formidlingstillatelse 5. november 1996.

⁴⁶ Revised Family Code 2000 artikkel 192.

⁴⁷ I tillegg til de nevnte endringene, ble det gjort justeringer av krav til samtykke, f.eks. at mor kunne trekke tilbake sitt samtykke til adopsjon av ufødt barn frem til seks måneder etter fødsel. Det ble også presisert at retten kunne gi samtykke til adopsjon der barnet ikke hadde slektninger.

⁴⁸ Revised Family Code artikkel 193 og 194.

⁴⁹ CYFAD, *National Guidelines on Child Support, Alternative Approaches*, 2001, MOLSA Adoption Service Procedure Directives 2002.

⁵⁰ BUFA. Rapport fra informasjons- og tilsynsreise til Etiopia 19.–27. september 2003 s. 7. Det blir samtidig også her presisert at «Etter etiopisk rett kan i utgangspunktet foreldre ikke frivillig samtykke i eller oppgi sitt barn til adopsjon».

forstand at opprinnelige foreldre lettere kunne oppgi barna sine til adopsjon dersom de ikke kunne eller ville ha omsorg for dem, for eksempel grunnet økonomiske problemer.⁵¹ I den svenske granskingsrapporten går det frem opplysninger om at man fra rundt 2005 tillot at foreldre overga barn direkte til politiet.⁵²

I direktivet fra 2002 reguleres videre akkreditering av formidlingsorganisasjoner og barnehjem, som lå under MOLSA/MOWA frem til 2010, og deretter under Ministry of Federal Affairs, Charity and Societies Agency (CSA).⁵³

I 2008 kom det videre et nytt direktiv fra MOWA, som da hadde overtatt ansvaret for adopsjon, og i 2009 nye retningslinjer. I direktivet fra 2008 gikk man bort fra den tidligere begrensningen på hvilke barn som kunne adopteres utenlands, og aksepterte at foreldre kunne samtykke til adopsjon dersom relevant myndighetsorgan bekreftet «that situations do not allow the child to be brought up in the family and that the child cannot be supported by the alternative children care programs».⁵⁴ Videre ble adopsjonssaken behandlet i to runder i domstolen i Addis Abeba. I første runde ble spørsmålet om frigivelse behandlet, og opprinnelige foreldre / personene som overlot barnet, måtte møte og bekrefte at de sto ved avgjørelsen om å gi fra seg omsorgen. Dersom barnet var forlatt, ble dokumenter og rapporter fra lokale/regionale myndigheter gjennomgått. I andre rettsrunde måtte adoptivforeldre møte personlig og bekrefte ønske om adopsjon, og den endelige beslutningen om dette ble fattet.⁵⁵

I samme direktiv ble den tidligere *forventningen* om at utenlandske adopsjonsformidlere støttet bistandsprosjekter omgjort til en *forutsetning* for å få fortsette virksomheten.⁵⁶

Fra 2011 begynte etiopiske myndigheter å gjøre tiltak for å redusere antall adopsjoner. Blant annet begrenset de antall adopsjonssaker som

kunne behandles i retten hver dag. Innstramminger kom som en reaksjon på stadig flere rapporter om uregelmessigheter i adopsjoner fra landet. Det ble også innført en domstolprosess med to rettsmøter, hvor det første omhandlet barnets situasjon og frigivelse til adopsjon, og det andre om adoptivforeldrenes egnethet og villighet til å adoptere barnet. I 2013 og 2014 innførte myndighetene også strengere krav til dokumentasjon, blant annet for å dokumentere barnets bakgrunn og mangel på alternativ omsorg nasjonalt.⁵⁷

I 2013 ble et amerikansk par fengslet for å ha forårsaket sin adoptivdatters død, og for å ha mis-handlet adoptivsonnen sin. Dette skapte sterke reaksjoner i Etiopia og utløste en debatt om utenlandsadopsjon. Antallet utenlandsadopsjoner fra Etiopia skal ha blitt redusert med 90 prosent dette året. Etiopisk lovgivende myndighet argumenterte for at etiopiske barn burde vokse opp i sitt hjemland, med sitt språk og sin kultur. Rettighetsgrupper mente på sin side at landets adopsjonssystem ga risiko for utnyttning og menneskehandel.⁵⁸ 9. januar 2018 ble det gjort en lovendring av det etiopiske parlamentet som avsluttet ordningen med utenlandsadopsjoner fra Etiopia.⁵⁹ Etter dette er det bare etiopiske borgere som er bosatt utenlands som kan adoptere ut av landet.⁶⁰

15.5 Undersøkelser i andre mottakerland

Etiopia har vært tema i flere andre granskinger i mottakerland.

Nederland har adoptert 1091 barn fra Etiopia. I den nederlandske graskingen i 2021 ble landet ikke gransket inngående, men det ble utført en screening. I sin skjematiskering av *abuses* har den nederlandske granskingskomiteen for Etiopia markert *Document forgery*, *Maladministration*, *Fraud and corruption* og *Concealment of status* som *Structurally identified*, mens *missing personal data/documents* er markert som *occasionally identified*. Hva disse konklusjonene bygger på fremgår ikke av rapporten.⁶¹

⁵¹ Flere slike saker fremgår av utvalgets enkeltsaksgjennomgang fra 2003 og fremover, se videre punkt 15.7.4.3.

⁵² SOU 2025: 61 vol. 2, s. 326.

⁵³ SOU 2025: 61 vol. 2, s. 321.

⁵⁴ *Internal Directive of Procedure for Provision of Transnational Adoption Services* 2008, punkt 6.3.4.

⁵⁵ Beskrivelse fra AFs søknad om formidlingstillatelse 30. september 2011.

⁵⁶ *Internal Directive of Procedure for Provision of Transnational Adoption Services* punkt 6.4.3. Se også SOU 2025: 61 vol. 2, s. 327. Det bemerkes at Adopsjonsforum også før dette møtte noen krav om bistand for å bli godkjent av etiopiske myndigheter, jf. bl.a. intern korrespondanse i 2006. Adopsjonsforum bidro til ulike prosjekter i Etiopia, men utvalget har bare sett nærmere på søskenprosjektet, se punkt 15.7.6.

⁵⁷ SOU 2025: 61 vol. 2, s. 328–329.

⁵⁸ Casey Quackenbush, «Ethiopia Bans Foreign Adoptions Amid Concerns over Abuse». I *TIME Magazine*, 11. januar 2018.

⁵⁹ Endring av Revised Family Code 9. januar 2018, i kraft 14. februar 2018.

⁶⁰ Bekreftet av kilder med kompetanse på adopsjon som utvalget intervjuet ved sitt landbesøk i Etiopia.

⁶¹ *Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie* (2021) punkt 11.1.

I Flandern (Belgia) var blant annet nyhetsopp-
slag knyttet til adopsjoner fra Etiopia en foranled-
ning til deres undersøkelser av adopsjonsprak-
sis.⁶² Mellom 1981 og 2019 ble 1534 barn adoptert
fra Etiopia til Belgia, og Etiopia var det største
opprinnelseslandet for adopsjoner til Belgia i tå-
ret 2010–2019. I den historisk-sosiale delen av
undersøkelsen blir det i hovedsak vist til funn i
forskning og saker avdekket av media. Man viser
blant annet til dokumentforfalskning, manglende
kontroll av transaksjoner, og uetiske forhold ved
frigivelse av barn for adopsjon.⁶³

I den franske oversikten over litteratur og
bibliografi nevnes også noen større internasjonale
mediesaker om Etiopia.⁶⁴

I den svenske granskingsrapporten fra 2025
vises det til flere kritikkverdige forhold ved adop-
sjoner fra Etiopia.⁶⁵ Først gjengis hovedfunn fra
blant annet ulike artikler og forskningsrapporter.
Når det gjelder det svenske adopsjonsarbeidet
mer konkret, er fokuset på adopsjonene i 1970-
årene, og særlig uavhengige/private adopsjoner –
som utgjorde en vesentlig andel av adopsjoner til
Sverige. Det trekkes blant annet frem som et kri-
tikkpunkt at mange barn kom til Sverige som fos-
terbarn, og at det kunne gå flere år før adopsjons-
saken deres ble fullført. Videre ble en etiopisk
mann som hadde bistått i en rekke adopsjoner til
Sverige, både private og gjennom den svenske for-
midleren Adoptionscentrum, pågrepet og fengslet
i 1977, blant annet mistenkt for økonomisk krimi-
nalitet i forbindelse med adopsjonsvirksomhe-
ten.⁶⁶ Kommisjonen mener videre at organiserin-
gen av arbeidet medførte flere risikoer for
«oegentligheter». Blant annet skal flere barn som
ble formidlet til adopsjon hatt foreldre i live, men
likevel mangler det dokumenterte samtykker i
saksdokumentene.⁶⁷ Det tas også opp at mange
opprinnelige foreldre ikke forsto hva en adopsjon
innebar.⁶⁸ Informasjonen som fremgår om barna i
adopsjonssakene er svært mangelfull, og mangler

blant annet beskrivelser av hvilke tiltak som ble
gjort for en eventuell nasjonal plassering.⁶⁹ Infor-
masjonen som fremgår av dokumentene er også
upålitelig, og det ble avdekket flere feil, særlig i
adopsjonssaker fra 1970-årene.⁷⁰

Adopsjonskommisjonen trekker også frem at
det var problematisk at Adoptionscentrum måtte
gi bistand til lokale prosjekter for å få tillatelse av
etiopiske myndigheter til å formidle adopsjoner.
Selv om bistands- og adopsjonsarbeidet var
adskilte virksomheter i Etiopia, fremheves det at
praksisen kunne medføre risiko for at barn ble fri-
gitt til adopsjon på feil grunnlag.⁷¹ Adopsjonskom-
misjonen viser til at svenske myndigheter fort-
satte å gi autorisasjon til adopsjoner fra Etiopia
frem til 2015, selv om det var flere signaler om
uregelmessigheter.⁷²

15.6 Oversikt over utvalgets landundersøkelser

Granskingsutvalgets undersøkelser av adopsjons-
formidlingen fra Etiopia har fulgt malen for land-
undersøkelser, som skissert i punkt 3.6.3. Gene-
rell landinformasjon fra ulike kilder er innhentet.
Andre mottakerlands granskinger og informasjon
fra ISS er gjennomgått, og litteratursøk og medie-
søk opp mot adopsjoner fra landet er gjennomført.
Formidlingstillatelser og søknader om formidling
fra landet er gjennomgått, samt dokumentasjon og
korrespondanse i tilknytning til disse. Det er gjort
arkivsøk hos Bufdir og Barne- og familiedeparte-
mentet, Riksarkivet og Utenriksdepartementet.
Utvalget har hatt tilgang til Adopsjonsforums
fysiske arkiver og digitale fellesområder. Utvalget
har gransket informasjonsflyten mellom Adop-
sjonsforums lokalt ansatte i Etiopia og hovedkon-
toret i Oslo.

Utvalget har i sine undersøkelser gjennomført
flere møter og intervjuer som har omhandlet
adopsjoner fra Etiopia. Adopsjonsforum har rede-
gjort for landsamarbeidet på et utvalgsmøte.
Organisasjonen UTAD har også presentert sine
innspill knyttet til landet på et utvalgsmøte. Adop-
sjoner fra Etiopia har dessuten vært tema på
møtene med den svenske granskingskommisjo-
nens sekretariat, hvor man blant annet har utveks-

⁶² *Expertenpanel inzake interlandelijke adoptie: Eindrapport* (2021) punkt 1.1.

⁶³ *Deelrapport historisch-sociaalwetenschappelijke werkgroep: Expertenpanel interlandelijke adoptie* (2021).

⁶⁴ Bl.a. The Atlantic, *How Ethiopia's adoption industry dupes families and bullies activists* (21. des. 2011) vol. 2.
CBS evening news, U.S. Adoption Agency Involved in Child Trafficking (15. feb 2011).

⁶⁵ Blant annet basert på tilgjengelig forskning. Granskingsut-
valget bemerker at vi delte noen av våre funn med den
svenske adopsjonskommisjonen etter landbesøket i
januar/februar 2025.

⁶⁶ SOU 2025: 61 vol. 2, s. 344 f.

⁶⁷ SOU 2025: 61 vol. 2, s. 357, 361, 365.

⁶⁸ SOU 2025: 61 vol. 2, s. 362.

⁶⁹ SOU 2025: 61 vol. 2, s. 367 og 370.

⁷⁰ SOU 2025: 61 vol. 2, s. 371 f.

⁷¹ SOU 2025: 61 vol. 2, s. 383. Arbeidet var skilt i Etiopia, men
bistandsmidlene inngikk som en fast utgift i adoptivsøker-
nes adopsjonsgebyr.

⁷² SOU 2025: 61 vol. 2, s. 389 f.

let erfaring og informasjon knyttet til landundersøkelsene. Adopsjoner fra Etiopia har vært tema i intervjuer med ansatte i adopsjonsmyndigheten (SAK/SUAK/Bufdir) og Barne- og familiedepartementet.

Det har blitt gjennomført intervjuer med adoptivforeldre (5), ansatte i Adopsjonsforum som har jobbet med landet (3), og styreledere i formidlingsperioden (2). Utvalget har ikke mottatt enkelthenvendelser eller innmeldte saker fra adopterte fra Etiopia. Utvalget har likevel snakket med og fått innspill fra adopterte (4) fra landet gjennom UTAD og samtaler med mindreårige / unge adopterte. Utvalget kontaktet Etiopiaklubbens Facebook-administratorer våren 2024, som delte et innlegg på Facebook med oppfordring til å kontakte utvalget. En rekke adoptivforeldre meldte seg etter dette, og utvalget intervjuet flere av disse. I ett av sakskompleksene har utvalget intervjuet både adoptivmor, adoptivbarn og opprinnelig familie.

Utvalget har gjennomgått i overkant av 150 enkeltsaker i Bufdirs arkiv.⁷³ Utvalget av enkeltsaker har vært strategisk og fleksibelt, jf. punkt 3.6.5 Se ellers punkt 15.7.4 for mer informasjon om enkeltsaksgjennomgangen og vurderinger som knytter seg til denne.

Fra 28. januar til 2. februar 2025 var en delegasjon fra utvalget og sekretariatet i Etiopia for å gjennomføre besøk, møter og intervjuer med ulike aktører:⁷⁴

- den norske ambassaden i Addis Abeba
- Tidligere ansatte i Adopsjonsforum Etiopia:
 - utenlandskontakt i Etiopia (2004–2015). Vedkommende var tidligere ansatt i MOLSA (1980- og 90-årene), og ble spurt om begge roller
 - barnehjemsbestyreren på transitt hjemmet Debab
 - regnskapssekretæren på transitt hjemmet Debab
 - to sjåfører (Amba/Debab)
 - barnepasser (Amba/Debab)
- to advokater med lang erfaring innen adopsjon
- direktør i barnevernet

⁷³ Det relativt høye antallet enkeltsaker skyldes at Etiopia var et av de første landene som ble undersøkt. Det er noe varierende hvor mye dokumentasjon som har ligget på den enkelte saken, og hvilken av denne utvalget har sett på. I flertallet av saker er det rettsavgjørelsen om adopsjon (1–2 sider) og «Child report» (2–3 sider) som har blitt gjennomgått systematisk.

⁷⁴ Delegasjonen besto av Camilla Bernt (utvalgsleder), Rudolf Christoffersen (utvalgsmedlem), Vilde Fastvold Thorbjørnsen (sekretariatsmedlem) og Siri Elisabeth Bernssen (sekretariatsmedlem).

- det offentlige barnehjemmet Kebebe Tsehay
- organisasjonen Shamida Ethiopia
- to opprinnelige mødre, en far og en søster.

15.7 Adopsjonsformidlingen fra Etiopia til Norge

15.7.1 Innledning

I juni 1990 søkte både Verdens Barn og Adopsjonsforum om tillatelse til å formidle barn fra Etiopia.⁷⁵ Departementet godkjente begge søknadene og innvilget hver av foreningene tillatelse til å gjennomføre fem prøvesaker.⁷⁶ I januar 1994 informerte imidlertid Verdens Barn departementet om at de ikke hadde lyktes med å skaffe en utenlandskontakt, og at de hadde lagt adopsjonssamarbeid med Etiopia på is.⁷⁷ De ba derfor om at formidlingstillatelsen for Etiopia opphørte, noe departementet etterkom.⁷⁸

Det er dermed bare Adopsjonsforum som i praksis har formidlet adopsjoner fra Etiopia til Norge, og det er deres arbeid som vil bli beskrevet i det følgende. Norske adopsjonsmyndigheter var på tilsynsreise i Etiopia i 1995 (SAK) og 2003 (BUFA). Bufdir var også representert på en adopsjonskonferanse i Addis Abeba i 2012.⁷⁹

Den videre fremstillingen av adopsjonssamarbeidet følger en dels kronologisk og dels tematisk oppbygning, og er delt inn i tre hoveddeler. Den første delen (punkt 15.7.2 og 15.7.3) gjelder etableringen av arbeidet, og samarbeidet med Adopsjonsforums første utenlandskontakt, som varte fra 1991 til 2004. Utenlandskontakten var også leder for *transittbarnehjemmet Children's Amba* (se nærmere nedenfor), hvor de fleste av barna som fikk tildelt norske adoptivforeldre i denne perioden oppholdt seg frem til adopsjonen ble gjennomført. I denne delen fokuserer utvalget særlig på de økonomiske sidene ved samarbeidet med utenlandskontakten.

Den andre delen (punkt 15.7.4 og 15.7.5) behandler utviklingen i adopsjonsarbeidet i 2000-årene og omorganiseringen av Adopsjonsforums arbeid i Etiopia i 2004, da de byttet utenlandskontakt, og etablerte et eget transittbarnehjem (*Goo-ble*) *Debab*. Her vil det særlig fokuseres på Adop-

⁷⁵ VB i søknad 7. juni og AF i søknad 22. juni 1990.

⁷⁶ Brev fra FFD til VB og AF 5. juli 1990.

⁷⁷ Brev fra VB til BFD 21. januar 1994.

⁷⁸ Brev fra BFD til VB 27. januar 1994.

⁷⁹ Fifth International Policy Conference on African Child (IPC) Inter-country Adoption: Alternatives and Controversies, 29.-30. mai 2012. Programmet til konferansen ligger i Bufdirs arkiv, sak 2012/50719.

sjonsforum og deres lokalt ansattes arbeid for å få tildelt og frigitt barn for adopsjon, blant annet ved å inngå økonomiske samarbeidsavtaler med lokale organisasjoner.

Den tredje delen (punkt 15.7.6 og 15.7.7) omhandler et av Adopsjonsforums hjelpeprosjekter i Etiopia, *Søskenprosjektet*. Dette prosjektet ble startet rundt 1999 for å støtte foreldreløse søsken av barn adoptert til Norge, men utviklet seg etter hvert til også å bli et støtteprogram for foreldre og familier. Utvalget vil særlig belyse i hvilken grad prosjektet ga foreldre og andre omsorgspersoner økonomiske insentiver til å adoptere bort barn.

15.7.2 Adopsjonsarbeidet 1990–2004

15.7.2.1 Oppstarten av den organiserte adopsjonsformidlingen

Adopsjonsforums arbeid med å organisere adopsjonsformidling fra Etiopia ble startet etter en internasjonal adopsjonskonferanse i Milano i mars 1990. På konferansen hadde representanter fra Adopsjonsforum kommet i kontakt med en underdirektør i MOLSA,⁸⁰ som ifølge Adopsjonsforums daglige leder «stilte seg svært positiv til et adopsjonssamarbeid med Norge gjennom Adopsjonsforum».⁸¹ I juni sendte Adopsjonsforum derfor søknad til departementet der de ba om tillatelse til å gjennomføre noen prøvesaker fra landet og orienterte om at de arbeidet med å finne en utenlandskontakt. Tillatelse til inntil fem prøvesaker ble innvilget i juli, med forbehold om at Adopsjonsforum først fant en utenlandskontakt og fikk den godkjent av Statens adopsjonskontor.⁸²

Adopsjonsforum hadde noen utfordringer med å finne en egnet utenlandskontakt.⁸³ Etter hvert fikk de likevel foreslått en kandidat fra den samme underdirektøren i MOLSA som Adopsjonsforum hadde vært i kontakt med på konferansen i Milano året før. Dette var en kvinne i slutten av trettiårene med bachelor i sosiologi. Hun hadde flere års arbeidserfaring fra forskjellig hjelpearbeid i tilknytning til barn, og hadde på dette tidspunktet stilling som administrator ved et

franskfinansiert barnehjem, *Le Toukul*. I søknaden om godkjenning av kontaktpersonen opplyses det at hun blant annet hadde erfaring fra adopsjonsarbeid gjennom å ha bistått flere belgiske familier med adopsjoner, men at hun ikke ville være utenlandskontakt for andre organisasjoner enn Adopsjonsforum.⁸⁴

Utenlandskontakten ble godkjent, og prøvesakene gjennomført. I mai 1992 sendte Adopsjonsforum en redegjørelse til norske adopsjonsmyndigheter om arbeidet så langt, og søkte om en generell/ordinær formidlingstillatelse.⁸⁵ Søknadsbehandlingen ble forberedt av fagmyndigheten (Statens adopsjonskontor), som i oversendelsen av saken til departementet, bemerket at dokumentene i prøvesakene fra Etiopia hadde blitt funnet å være i korrekt stand, slik at adopsjonene kunne registreres i Adopsjonsregisteret.⁸⁶ Adopsjonsforum fikk en generell tillatelse til å formidle barn fra Etiopia i to år, hvor de også ble bedt om å sende en ny redegjørelse for erfaringene fra arbeidet ved utløpet av perioden.⁸⁷ Formidlingstillatelsen ble senere fornyet en rekke ganger – for to år av gangen i perioden frem til 2002, og for tre år av gangen fra og med 2003 og frem til avslutningen i 2015. Utvalgte deler av søknadene og tillatelsene blir trukket frem i det følgende.

15.7.2.2 Organiseringen av adopsjonsarbeidet

Selv om utenlandskontakten ifølge den opprinnelige søknaden bare skulle arbeide for Adopsjonsforum, fortsatte hun med å bistå den belgiske adopsjonsformidleren Sourires d'Enfants. I formidlingssøknad i 1994 opplyser Adopsjonsforum at hun var fungerende utenlandskontakt for begge organisasjoner. I et internt notat fra Barne- og familiedepartementet blir det bemerket at dobbeltrollen «ikke er så bra av hensyn til lojalitet»,⁸⁸ men ordningen ble likevel akseptert. Frem til 2004 samarbeidet disse to organisasjonene om enkelte prosjekter gjennom utenlandskontakten – blant annet hadde de et felles fosterhjem/transitt-

⁸⁰ Det etiopiske Ministry of Labour and Social Affairs, som på dette tidspunktet var ansvarlig for adopsjon.

⁸¹ Søknad om formidlingstillatelse 22. juni 1990.

⁸² FFD. Formidlingstillatelse 5. juli 1990.

⁸³ De gikk blant annet bort fra en kandidat foreslått av lokale misjonærer, fordi uformelle sonderinger tydet på at vedkommende ikke ville bli godkjent av etiopiske myndigheter fordi hun hadde vært politisk opposisjonell. Hun manglet dessuten sosialfaglig bakgrunn, jf. brev fra AF til SAK 22. januar 1991.

⁸⁴ I perioden 1974–1985 oppgir MOLSA at det hadde blitt adoptert 107 barn til Belgia, mot 14 til Norge. Jf. *Request of assistance to upgrade and standarize the adoption unit in the ministry of labour and social affairs* (udatert, men trolig fra siste halvdel av 1980-årene), s. 12.

⁸⁵ Redegjørelse/søknad om formidlingstillatelse 19. mai 1992.

⁸⁶ Utover en kommentar om at dokumentene kom på både amharisk og engelsk, og var oversatt av en statsautorisert translator, ble hva som ligger i «korrekt stand», ikke utdypet.

⁸⁷ BFD. Formidlingstillatelse 10. august 1992.

⁸⁸ BFD. Internt notat 20. desember 1994.

hjem – men samarbeidet var «ikke tett og preget av åpenhet».⁸⁹

De første årene ble barn som skulle adopteres til Norge boende på det opprinnelige barnehjemmet frem til avreise. Barna kunne bli hentet av adoptivforeldrene, eller bli eskortert til Norge av en av Adopsjonsforums ansatte. Når barnet var tildeelt Adopsjonsforum, overtok organisasjonen normalt det økonomiske ansvaret for å dekke livsopphold frem til adopsjonen var gjennomført.

Å la barna bli boende på de lokale barnehjemmene var ofte dyrt, samtidig som forholdene der var dårlige.⁹⁰ Adopsjonsforum arbeidet derfor en stund for å rekruttere lokale fosterfamilier. Med unntak av én kvinne, oppgis det i en reiserapport å ha vært vanskelig å finne familier som var egnet.⁹¹ I 1994 gikk Adopsjonsforum derfor sammen med Sourires d'Enfants om å leie et hus i Addis som skulle fungere som kontor for utenlandskontakten, samtidig som det skulle være et utvidet fosterhjem for barn som skulle adopteres til Norge og Belgia. Det var utenlandskontakten som sto ansvarlig for driften, og mot et månedlig honorar tok hun imot barn som ventet på adopsjon, primært til Norge og Belgia, men også til andre land.⁹² Huset ble omtalt som *Yeligosh Amba* eller *Childrens Amba*, som begge betyr «barnehjem». I Adopsjonsforums korrespondanse og dokumenter er navnet ofte forkortet til bare *Amba*, noe som derfor også gjøres i det følgende.⁹³

Etter hvert ble stadig flere barn boende på Amba, og i praksis ble dette til et *transitthjem* for barn som skulle adopteres, frem til prosessen var sluttet. Som vi vil komme tilbake til i punkt 15.7.4.3, ble barna imidlertid gjerne overflyttet til hjemmet før de ble matchet med konkrete foreldre, slik at overføringen i praksis utgjorde en pre-tildeling til organisasjonene. Overflyttingen av barna gjorde den medisinske oppfølgingen lettere, samtidig som man frigjorde kapasitet på de lokale barnehjemmene. Selv om intensjonen hadde vært å opprette en form for utvidet fosterhjem, ble Amba etter hvert drevet som et ordinært barnehjem, med ansatte som arbeidet på skift. I 1995 flyttet de inn i nye lokaler. Etter dialog med myndighetene ble Amba i 1998 formelt omsøkt og godkjent som et barnehjem av etio-

piske myndigheter, da under navnet *Adopted Childrens Amba*. Adopsjonsforum og belgiske Sourires d'Enfants sto da som ansvarlige for driften, mens utenlandskontakten ble stående som «manager». I Adopsjonsforums interne reiserapport fra 1998 – som beskriver godkjenningen – bemerkes det at «[m]yndighetene er veldig tilfreds med denne modellen, og ser gjerne at andre land også bygger opp tilsvarende modell».⁹⁴

Fra 1997 økte antallet adopsjoner til Norge fra i overkant av 20 årlig til rundt 40.⁹⁵ Økningen førte til et stort arbeidspress på utenlandskontakten, og Adopsjonsforum valgte å også ansette utenlandskontaktens yngre bror, som var utdannet sykepleier. Han skulle avlaste utenlandskontakten og overta som daglig leder på Amba.⁹⁶ Som det går frem nedenfor, fungerte dette imidlertid ikke etter planen, og i praksis fortsatte utenlandskontakten som leder av både transitthjemmet og adopsjonsarbeidet.

Økningen i antall adopsjoner førte også til at kapasiteten på transitthjemmet ble presset, og i år 2000 valgte man å flytte barnehjemmet på nytt.⁹⁷ Denne gangen ble Amba flyttet til en eiendom som utenlandskontakten og hennes ektemann eide.⁹⁸ Adopsjonsforum innvilget samtidig et lån på 15 000 USD til utenlandskontakten som hun skulle benytte til oppussing/oppgraderinger av barnehjemmet. Lånet skulle nedbetales gjennom fratrekk i husleie (se nærmere om dette under punkt 15.7.2.4).

Utenlandskontakten hadde et stort kontaktnett og en etablert posisjon i adopsjonsmiljøet, noe som medførte at Adopsjonsforum fikk tildelt mange barn. Til tross for økningen i antall adopsjonsaktører fra slutten av 1990-årene var Adopsjonsforum (ifølge dem selv) den enkeltorganisasjonen som formidlet flest adopsjoner fra Etiopia i 2002.⁹⁹

Som nevnt i punkt 15.4 skjerpet myndighetene kravene til adopsjonsorganisasjoner i 2002, blant annet gjennom krav om akkreditering av adopsjonsaktører. Adopsjonsforum hadde en periode utfordringer med å få nødvendig godkjenning fra Ministry of Justice, primært på grunn av utenlandskontaktens sammenblandede roller.¹⁰⁰ De

⁸⁹ Skriftlig tilsvare til spørsmål fra Adopsjonsforums tidligere landansvarlig 5. januar 2025.

⁹⁰ AF. Reiserapport 31. mai–9. juni 1993.

⁹¹ AF. Reiserapport 31. mai–9. juni 1993.

⁹² Søknad om formidlingstillatelse 29. oktober 1998.

⁹³ F.eks. AF. Reiserapport 14.–26. september 1995 (ifm. tilsynsreise SAK).

⁹⁴ AF. Reiserapport (u.d.) januar 1998.

⁹⁵ Se Figur 1.1.

⁹⁶ AF. Situasjonsrapport etter arbeidsreise 23. februar 2004–3. mars 2004.

⁹⁷ AF. Reiserapport (u.d.) januar 1998.

⁹⁸ BUFA. Rapport fra informasjons- og tilsynsreise til Etiopia 19.-27. september 2003.

⁹⁹ AF. Reiserapport 20.–29. november 2002.

¹⁰⁰ AF. Reiserapport 16.–23. juni 2003.

fikk opplyst at samme person ikke kunne være utenlandskontakt for mer enn én formidler av gangen. Det var heller ikke tillatt at man blandet privat og offentlig virksomhet, og utenlandskontakten kunne ikke stå som utleier av transithjemmet samtidig som hun representerte en adopsjonsorganisasjon.¹⁰¹ Det var derfor nødvendig med en større omlegging av driften for å fortsette arbeidet.

Adopsjonsforum gikk i gang med de nødvendige omstruktureringene. Blant annet var planen at Adopsjonsforum skulle si opp utenlandskontaktens bror, og at han skulle ta over som utenlandskontakt for Sourires d'Enfants, mens utenlandskontakten fortsatte å jobbe for Adopsjonsforum. Av årsaker som skal beskrives nærmere nedenfor i punkt 15.7.2.3 og 15.7.2.4, ble det imidlertid vanskelig å fortsette å arbeide med utenlandskontakten, og det endte med at Adopsjonsforum avsluttet samarbeidet med henne og – etter en overgangsperiode – også Amba.

15.7.2.3 Samarbeidet med utenlandskontakten

Av samtidige dokumenter og gjennom intervju / skriftlig dialog med tidligere ansatte i Adopsjonsforum fremgår det at de norske ansatte hadde begrenset innsikt i og kunnskap om hvordan utenlandskontakten gikk frem for å få tildelt barn til organisasjonen, og hvordan frigivelsesprosessen foregikk i praksis. Det blir vist til at det var utenlandskontaktens ansvar å finne frem til «adoptionbare» barn, og ordne med de nødvendige prosessene i Etiopia. Sentrale personer i Adopsjonsforum har uttalt til utvalget at man stolte på at utenlandskontakten fulgte reglene, og at man hadde høy tillit til det arbeidet vedkommende utførte.¹⁰²

Imidlertid finner utvalget i Adopsjonsforums interne reiserapporter beskrivelser av en rekke forhold som gjør det relevant å stille spørsmål ved om Adopsjonsforum faktisk hadde høy tillit til kontaktpersonen, om denne tilliten i så tilfelle var velfundert, og om organiseringen av arbeidet var forsvarlig. Utvalget vil derfor beskrive noen funn knyttet til dette samarbeidet og komme med en vurdering av dette.

De første årene blir arbeidet i Etiopia beskrevet som positivt og stabilt i formidlingssøknader og i interne reiserapporter.¹⁰³ Utenlandskontakten blir beskrevet som pålitelig, lett å samarbeide

med, og en som hadde god kontakt med etiopiske myndigheter. I Adopsjonsforums reiserapporter opplyses det at hun fikk svært gode skussmål av adopsjonsmyndighetene i Etiopia, og det var som nevnt også disse som hadde anbefalt henne i første omgang.¹⁰⁴

Med unntak av noen mindre irritasjonsmomenter – som at utenlandskontakten ikke møtte til alle avtaler og noen ganger var vanskelig å få kontakt med – fremstår dermed både arbeid og samarbeid første halvdel av 1990-årene å ha fungert godt. Fra 1997 finner man imidlertid stadig mer kritikk mot utenlandskontakten i Adopsjonsforums reiserapporter. Dette sammenfaller både med en økning i antall adopsjoner til Norge, og at adopsjonsmyndighetene i Etiopia ble omorganisert. I Adopsjonsforums interne reiserapporter opplyses det at arbeidet opp mot myndighetene ble vanskeligere, og at den nye lederen for ministeriets adopsjonsavdeling skapte problemer.¹⁰⁵ Under tilsynsreisen til norske adopsjonsmyndighet (BUFA) i 2003 informerte Adopsjonsforums landkontakt om store samarbeidsproblemer og manglende tillit til denne lederen, og hun knyttet ham til flere uregelmessige praksiser i det etiopiske adopsjonsarbeidet.¹⁰⁶

Når det gjelder utenlandskontakten selv, nevnes det for det første flere ganger i Adopsjonsforums reiserapporter at engasjementet og omsorgen for barna hun hadde ansvar for, ikke lenger var like tilfredsstillende. Ved et besøk i 1997 bemerkes det at hun ikke lenger hadde kontroll på barna som bodde på Amba, og ikke kunne huske hvem alle var.¹⁰⁷ Som tidligere nevnt, var det mange barn og trangt om plassen på Amba frem til de flyttet i 2000.¹⁰⁸ Også etter dette tas det imidlertid opp at de hygieniske forholdene ved barnehjemmet var dårlige, og at «våre tilnærmelser til temaet snarere blir tatt ille opp enn å inspirere til forbedringer».¹⁰⁹

For det andre går det frem at utenlandskontakten ikke rettet seg etter føringer knyttet til dokumentering av barnas bakgrunnshistorier:

Ellers er det mye slurv angående barnas bakgrunn. Stort sett får vi informasjon fra barne-

¹⁰⁴ AF. Reiserapport 16. april – 1. mai 1996.

¹⁰⁵ Bl.a. AF. Reiserapporter (u.d.) januar 1998 og mars (u.d.) 1999.

¹⁰⁶ BUFA. Rapport fra informasjons- og tilsynsreise til Etiopia 19.-27. september 2003.

¹⁰⁷ AF. Reiserapport (u.d.) mars 1999.

¹⁰⁸ AF. Reiserapport (u.d.) januar 1998.

¹⁰⁹ AF. Reiserapport (u.d.) juli/august 2000.

¹⁰¹ AF. Reiserapport 22. februar–3. mars 2004.

¹⁰² Bl.a. Skriftlig svar fra AFs landkontakt og intervju med tidligere styreleder/ leder for «Søskenprosjektet».

¹⁰³ Bl.a. Søknad om formidlingstillatelse 28. august 1994.

hjemmet vårt om at alt er «unknown», og ikke rent sjelden finnes det likevel informasjon som kan bety mye for barnet senere. Her er det vanskelig å få gehør [...]. Rutinene bør forbedres på dette området og mitt inntrykk er at myndighetene forstår problemstillingen, men at kontakten vår ikke ser det som så viktig, eller rett og slett synes det er litt for mye bryderi å skrive ned alt sammen i rapporten som følger med tildelingen. Dette hadde vi til dels ganske heftige diskusjoner på.¹¹⁰

For det tredje går det gjentatte ganger frem at ansettelsen av utenlandskontaktens bror ikke fungerte som forventet, og at det var stadige konflikter og intriger mellom ham og utenlandskontakten. Ulike representanter fra Adopsjonsforum tok opp dette, og gikk i dialog med utenlandskontakten og hennes bror ved sine besøk, uten at det ser ut til at det førte til noen løsning. Ved en reise i 2002 bemerkes for eksempel følgende:

Samarbeidet mellom NN [utenlandskontakten] som er AFs representant i Etiopia og hennes assistent NN [utenlandskontaktens bror] er heller ikke tilfredsstillende. Jeg skal ikke komme inn på årsaken til det, men det er opplagt at det handler mye om posisjon, innflytelser og tilgang til god inntekt.¹¹¹

For det fjerde går det direkte og indirekte frem av reiserapportene at utenlandskontakten og den norske landkontakten hadde flere uenigheter knyttet til synet på korrupsjon i adopsjonssystemet. Som nevnt i punkt 15.3.2 var det fra årtusenskiftet et økende antall adopsjonsaktører i landet, og det oppsto mistanker om at noen av disse betalte for å få tildelt flere barn og/eller få saker raskt gjennom systemet. Dette kjente også Adopsjonsforum til. I en intern reiserapport fra juli/august 2000 står det blant annet at «[k]orrupsjon påvirker arbeidssituasjonen og kan bli et økende problem for oss som ikke vil være med på 'galoppen'».¹¹²

På den samme arbeidsreisen ble utfordringene knyttet til økende korrupsjon også tatt opp med utenlandskontakten:

Korrupsjon er et stort og sterkt økende problem i alle ledd i statsapparatet og også i regionene i Etiopia.

NN [utenlandskontakten] ba oss forstå dette da lønningene er så lave!!

Jeg er redd vi kommer til å få sterkere press fremover, og har derfor brukt mye tid på å snakke med NN [utenlandskontakten] og NN [utenlandskontaktens bror] om disse tingene. De er godt informert om våre holdninger.¹¹³

Adopsjonsforum ser slik ut til å ha vært kjent med problematikken og ga i forbindelse med dette klart uttrykk for sin holdning til dette overfor sine lokalt ansatte. Året etterpå oppsto det likevel på nytt uenigheter, denne gangen knyttet til blant annet om Adopsjonsforum kunne og skulle invitere en navngitt dommer på norgesbesøk. Fra reiserapporten fremgår det:

Domstolen:

Man kan i Etiopia velge hvilken dommer/domstol man vil bruke, selv om man ut fra adresse «sogner» til bestemte rettslokaler. Kontakten har følgelig funnet frem til en dommer som er villig til å samarbeide på «hennes» premisser, dog med visse krav.

Han har ifølge vår kontakt lenge bedt om å bli invitert til Norge. Dette er ifølge kontakten viktig for videre godt samarbeid. Det ble derfor bestemt etter henstilling fra kontakten, at invitasjonen skulle leveres til dommeren i løpet av min reise i Etiopia. Dette var etter min vurdering et dårlig «sjakktrekk» og førte til visse uenigheter mellom undertegnede og kontakten. En regel i MOLSA (Ministry of Labour and Social Affairs) er nemlig at vi ikke kan invitere navngitte personer, men bare sender åpen invitasjon. Dette ville kontakten ignorere fordi hun har lovet dommeren en invitasjon.

MOLSA:

Det dukket opp en del «forviklinger» og ikke minst misnøye fra adopsjonsseksjonen i MOLSA da de ble forelagt invitasjonen, og kontakten informerte om at AF ville invitere en navngitt dommer. Dette førte til at kontakten ville sitte på invitasjonen en stund. Vi ble av MOLSA bedt om å lage en ny invitasjon uten navn, mens kontakten ikke ønsket at vi skulle gjøre det. Hun mente hun skulle klare å ordne opp og at dommeren må få reise. Hun ville derfor ta opp dette etter at jeg hadde reist tilbake til Norge, uten min innblanding*. Det er mye

¹¹⁰ AF. Reiserapport (u.d.) september 1998.

¹¹¹ AF. Reiserapport 15.–28. februar 2002.

¹¹² AF. Reiserapport (u.d.) juli/august 2000.

¹¹³ AF. Reiserapport (u.d.) juli/august 2000.

som fortsatt er uklart for undertegnede og jeg synes det er vanskelig å få ordentlig informasjon. Det snakkes mye «rundt grøten», og det er ikke akseptert at man stiller for direkte spørsmål. Jeg føler meg imidlertid ikke komfortabel med utvikling i saken og måten den er blitt håndtert på.

Det var viktig under mitt opphold å presisere både overfor kontakten og myndighetene at Adopsjonsforum ikke under noen omstendigheter kan kjøpe seg «goodwill» i forhold til barnehjem, slik den amerikanske organisasjonen har gjort.

*I løpet av tiden som har gått etter denne reisen har vi fått beskjed om å sende en åpen invitasjon til MOLSA. De har bestemt at to personer som ikke arbeider med adopsjoner skal få reise. Hensikten med reisen skal være å sjekke at barn adoptert i norske familier har det bra og blir godt tatt vare på.¹¹⁴

I forbindelse med omleggingen av arbeidet i 2004 gir en «situasjonsrapport» ytterligere informasjon om utenlandskontakten.¹¹⁵ Dette gjelder blant annet utenlandskontaktens økonomiske forhold, noe som vil bli beskrevet nærmere under punkt 15.7.2.4. Rapporten tyder på at den generelle tilfredsheten med utenlandskontaktens arbeid hadde vært nedadgående i flere år:

- «Det har dessverre svært lenge vært en kjensgjerning at oppfølging og informasjon, samt samarbeidsvilje fra vår kontakt NN har vært mangelfull og av 'varierende kvalitet'.
- «Det bør også understrekes at det over flere år har vært tilbakevendende diskusjoner knyttet til vår kontakt i Etiopia. Flere ansatte har vært på eskorte-/arbeidsreise til Etiopia, og har kunnet bidra i diskusjonene.»
- «Det bekreftes også at det snakkes og går en del rykter om vår kontakt i Etiopia. Andre forhold¹¹⁶ som vi måtte ha kjennskap til eller ønsker å stille spørsmålsteget ved er ikke tatt med i denne rapporten.»

I en rapport etter en reise i november/desember 2005, altså året etter at samarbeidet formelt ble avsluttet, finner man beskyldninger mot utenlandskontakten fra nye lokalt ansatte i AF.¹¹⁷ Ulike personer mente blant annet at hun ødela for Adop-

sjonsforum ved å be barnehjem om ikke å gi dem barn, at hun ga dårlige råd til Adopsjonsforums nye utenlandskontakt, og at hun var korrumpert. I håndskrevet notat fra Adopsjonsforum (trolig fra et møte på samme reise) datert 6. desember 2005, står det videre blant annet: «NN [initial til tidligere utenlandskontakt] 'Betalte for barn' til Belgia. Ber om 'Håndpenger' som ikke skal regnskapsføres».

Utvalget har ikke funnet dokumentasjon som tyder på at norske adopsjonsmyndigheter på noe tidspunkt ble informert om utfordringene og/eller om mistillit knyttet til utenlandskontaktens arbeid. I søknad om formidlingstillatelse fra september 2002 (siste søknad før bytte av kontaktperson) beskrives samarbeidet slik:

Slik vi ser det er det ingen særlige problemer knyttet til vår kontaktpersons arbeid. Hun kjenner landet og «systemet» godt, og gjør det vi forutsetter hun skal gjøre.¹¹⁸

15.7.2.4 Særlig om lønn og annen kompensasjon 1990–2004

Et sentralt prinsipp i adopsjonsarbeid er at ingen skal ha urettmessig økonomisk vinning i forbindelse med adopsjonene. Prinsippet skal blant annet sikre at hensynet til barnets beste er det bærende hensyn både i den enkelte adopsjon, og i adopsjonsarbeid mer generelt. Prinsippet gjelder for alle involverte parter og aktører.¹¹⁹

Adopsjonsforums første utenlandskontakt og hennes nære familie fikk etter hvert svært gunstige økonomiske ordninger i forbindelse med adopsjonsarbeidet. Utvalget mener summen av ulike inntekter, honorar og kompensasjoner til slutt nådde et nivå som oversteg en rimelig kompensasjon for utført arbeid jf. Haagkonvensjonen 1993 artikkel 32, og aktualiserer spørsmål om utilbørlig økonomisk fortjeneste jf. barnekonvensjonen artikkel 21 d). Utvalget presiserer at selv om Etiopia ikke har ratifisert Haagkonvensjonen, la norske myndigheter selv til grunn at det bare skulle gjennomføres adopsjoner fra land hvis lov-

¹¹⁴ AF. Reiserapport 12.–23. juli 2001.

¹¹⁵ AF. Situasjonsrapport etter reise 23. februar–3. mars 2004.

¹¹⁶ Utvalget har ikke fått klarhet i hva disse «andre forholdene» var.

¹¹⁷ AF. Reiserapport nov/des. 2005.

¹¹⁸ Søknad om formidlingstillatelse 18. september 2002, i søknadsskjemaets rubrikk 36: «Kort omtale av eventuelle hovedproblemstillinger og/eller problemområder i forbindelse med godkjenning av foreningens samarbeid og/eller avtale med kontakten, slik foreningen selv ser det». Etter foreleggelse av faktagrunnlaget uttalte AF følgende: «Her mener vi det kan argumenteres for håndtering at dette var en 'personalsak' som burde holdes internt av hensyn til personvern og at det da ikke var naturlig å informere om alle detaljer i den personkonflikten som hadde pågått over lengre tid».

¹¹⁹ Se nærmere punkt 5.4.6.

verk og praksis var i tråd med de grunnleggende prinsippene konvensjonen oppstiller.¹²⁰

I det følgende skal de ulike økonomiske ordningene beskrives.

Lønn/honorar

I søknad om formidlingstillatelse 26. februar 1991 blir det oppgitt at kontakten skulle få lønn på mellom 300 og 400 USD per måned, i tillegg til å få dekke alle utgifter hun måtte ha i forbindelse med adopsjonsarbeidet. I løpet av de 13 årene samarbeidet varte, økte den månedlige utbetalingen vesentlig.

De månedlige utbetalingene omtales vekselvis som lønn og honorar i ulike beskrivelser fra Adopsjonsforum. Utvalgets forståelse av samarbeidet, er at utenlandskontakten ikke ble direkte ansatt av Adopsjonsforum, men at hun drev sin egen virksomhet. Hun fikk en fast kompensasjon som utenlandskontakt, i tillegg til at hun fakturerte Adopsjonsforum / ba om refusjon for ulike utgifter.¹²¹

I 1992, året etter avtaleinngåelsen, fremgår det av et brev fra Adopsjonsforum til utenlandskontakten at hun har bedt om økt kompensasjon.¹²² I brevet beskrives godtgjørelsene Adopsjonsforums utenlandskontakter i andre land fikk, og at svært få hadde en månedslønn på over 500 USD. I brevet gikk Adopsjonsforum likevel med på å øke utenlandskontaktens lønn til 600 USD per måned med umiddelbar virkning, og det fremgår at hun i tillegg har fått 0,25 USD per kilometer hun kjørte i nødvendige ærend. Dessuten ble hun lovet ytterligere lønnsøkning etter hvert som det forelå flere saker i Etiopia: Når adopsjonssakene oversteg åtte skulle lønnen økes til 800 USD, og når de oversteg tolv, til 1000 USD per måned.¹²³

I 1994 hadde beløpet steget til 1000 USD. Det kom da reaksjoner på lønnsnivået fra flere hold. For det første mottok Adopsjonsforum i april 1994 et brev fra den belgiske foreningen Sourires d'Enfants, som utenlandskontakten også arbeidet

for. De uttrykte mistro til at Adopsjonsforum kunne ha gått med på en slik sum:

She told us she would like to work only for you and us and said you proposed to pay her a monthly salary of 1000 \$ Is this possible? I just started laughing, and told her: «if this is true, then they are just crazy! You know this is to much!»¹²⁴

Styret for den belgiske foreningen hadde på sin side i 1994 avtalt en sum på 400 USD i måneden.¹²⁵ De foreslo at de to formidlerne skulle holde kontakten angående lønnsnivå uten utenlandskontaktens viten, slik at hun ikke kunne «play» with both of us.¹²⁶

I et internt notat fra Barne- og familiedepartementets behandling av fornyelsen av formidlings-søknaden i 1994 fremgår det at det også fra norsk myndighetshold var en oppfatning om at lønnsnivået var høyt:¹²⁷

Jeg har ingen merknader til denne godkjenningssaken bortsett fra en ting. Utenlandskontakten benyttes også av en belgisk forening. Jeg ser for meg at dette ikke er så bra av hensyn til lojalitet. Kontakten er dessuten svært bra lønnet, 1000 USD pr. mnd. + dekning av husleie.¹²⁸

Det er ikke funnet korrespondanse som viser at dette synspunktet ble videreformidlet til Adopsjonsforum.

Lønnen til utenlandskontakten fortsatte å øke de neste årene. I søknad om formidlingstillatelse i 1996 skriver Adopsjonsforum at lønnen fremdeles er 1000 USD per måned, men at en «viss justering av honoraret er nå til vurdering».¹²⁹ I søknad om formidlingstillatelse 1998 går det frem at honoraret er økt til 1200 USD per måned.¹³⁰ I formidlingssøknader fra 2000 og 2002 oppgis lønnen

¹²⁰ Jf. St.prp. nr. 77 (1995–96) kapittel 2. Se også nærmere i kapittel 23.

¹²¹ Dette ble blant annet opplyst av tidligere styreleder i intervju 5. mars 2025.

¹²² Brev fra AF til utenlandskontakten 11. juni 1992.

¹²³ I brevet står det «documents». Dette antas å vise til dokumentsett, altså antall søkere som var klarert for tildeling, og hadde sendt papirene sine til Etiopia. Se også formidlingssøknad 29. august 1994. Utvalget bemerker her at det ikke dreidde seg om økonomisk utbytte per barn som faktisk ble adoptert, men om antall parallelle prosesser som krevde oppfølging.

¹²⁴ Brev fra Sourires d'Enfants til AFs daglige leder 13. april 1994.

¹²⁵ Det bemerkes likevel at det i AFs reiserapporter oppgis at det ble formidlet flere barn til Norge enn til Belgia.

¹²⁶ Det er ikke funnet ytterligere kommunikasjon mellom de to organisasjonene knyttet til dette.

¹²⁷ Formidlingssøknad 29. august 1994, Formidlingstillatelse 4. januar 1995.

¹²⁸ Internt notat BFD 20. desember 1994. Merk: «dekking av husleie» viser trolig til opplysningen om at Adopsjonsforum betalte leie for kontorlokaler og fosterhjem, og omhandler dermed ikke dekking av utenlandskontaktens personlige utgifter.

¹²⁹ Formidlingssøknad 5. november 1996.

¹³⁰ Formidlingssøknad 29. oktober 1998.

fremdeles å være 1200 USD.¹³¹ I en intern situasjonsrapport fra Adopsjonsforum fra 2004 oppgis imidlertid lønnen da å ha økt til 1400 USD i måneden.¹³² På dette tidspunktet fikk kontakten dessuten også utbetalt 750 USD månedlig til dekking av reiseutgifter i tillegg til flere andre adopsjonsrelaterte inntekter, se nærmere nedenfor.

Utvalget er kjent med at det er store variasjoner i lønnsnivået i Etiopia, og at ansatte i internasjonale organisasjoner normalt har en langt høyere lønn enn ansatte i lokale virksomheter. På utvalgets landbesøk fikk vi likevel opplyst fra flere kilder at 1400 USD i 2004 måtte regnes som en svært høy månedslønn. Til sammenligning nevnes det også at Adopsjonsforums nye utenlandskontakt fra 2004 – som må anses svært godt kvalifisert etter en årrekke i høye stillinger i departementet / den etiopiske adopsjonsmyndigheten – fikk 8000 ETB i måneden, da tilsvarende ca. 930 USD. Det vil si at han fikk ca. 2/3 av tidligere utenlandskontakts honorar.¹³³

Andre inntektskilder for utenlandskontakten og ektemannen som stammet fra adopsjonsarbeidet

Som beskrevet ovenfor bodde tildelte barn på foster-/transitthjemmet Amba frem til avreise til sine respektive mottakerland. Dette hjemmet ble administrert av utenlandskontakten.¹³⁴ Fra 2000 var selve huset både eid og drevet av utenlandskontakten (og hennes ektemann).¹³⁵ Driftsutgiftene, som husleie og lønn til ansatte, ble delt 50/50 mellom Adopsjonsforum og Sourires d'Enfants.

Utenlandskontakten selv oppgir Adopsjonsforums del av husleien å være 1790 ETB per måned (ca. 200 USD) i perioden 2001–2004 (se nedenfor om dette).

I tillegg til selve barnehjemmet, drev utenlandskontakten og hennes svigerfamilie også (fra ukjent år) et gjestehus hvor det ifølge BUFA var vanlig at adoptivforeldre bodde på hentereisen. Å bo her kostet 40 USD per natt.¹³⁶ I 2003 ble det adoptert 46 barn bare til Norge. Selv om noen få barn fremdeles reiste til Norge med eskorte, og

noen familier valgte andre alternativer, hadde utleievirksomheten potensial til å generere et betydelig beløp. Dersom man legger til grunn at 25 familier bodde 10 dager hver på gjestehuset, utgjør dette for eksempel 10 000 USD.

Gave og to rentefrie lån

I 1998 ønsket utenlandskontakten å kjøpe en ny bil, blant annet til bruk i adopsjonsarbeidet. I brev av 8. juli 1998 tilbød Adopsjonsforum å subsidiere bilkjøpet med 9000 USD. De anslo dette til å dekke ca. en tredjedel av en ny Toyota Corolla, som utenlandskontakten formodentlig hadde forespeilet at hun ønsket å kjøpe. Samtidig innvilget de et rentefritt lån på 9000 USD som kunne økes ved behov. Lånet skulle nedbetales med et trekk i månedslønn på 250 USD. I en faks 22. oktober samme år, ba utenlandskontakten Adopsjonsforum å overføre 20 000 USD, hvorav 11 000 var lån, og 9000 «donation». Hun informerte samtidig om at hun hadde besluttet å kjøpe en noe større bil, som kostet 43 000 USD. I tillegg til gaven og lån til bilkjøpet, økte Adopsjonsforum kompensasjon for kjøreutgifter fra 0,25 USD til 0,3 USD per km.¹³⁷

I forbindelse med flytting av transitthjemmet til utenlandskontaktens eiendom i 2000, ble det som nevnt ovenfor inngått avtale om et nytt rentefritt lån fra Adopsjonsforum. Dette lånet var på 15 000 USD (ca. 125 000 ETB) og skulle brukes på en oppgradering av det «nye» Amba.¹³⁸ Det ble overført 5000 USD i oktober 2000, og 10 000 USD i februar 2001. Avtalen var at lånet skulle nedbetales gjennom husleien, slik at Adopsjonsforum ikke skulle betale sin del av den månedlige leien frem til lånet var innfridd. Da samarbeidet ble avsluttet i 2004 regnet utenlandskontakten en husleie på 1790 ETB per måned, og at det derfor gjengsto 53 703 ETB.¹³⁹ Adopsjonsforum la på sin side til grunn en husleie på 1500 ETB per måned, og kom til at restbeløpet var 70 500 ETB.¹⁴⁰

¹³¹ Formidlingssøknader 2000 (u.d. mottat 24. august) og 18. september 2002.

¹³² AF. Situasjonsrapport etter reise 23. februar–3. mars 2004.

¹³³ AF. Søknad om godkjenning av ny representant i Etiopia 13. desember 2004.

¹³⁴ I SAKs Rapport fra kontroll- og informasjonsreise 1995, går det frem at utenlandskontakten sendte regnskap til Adopsjonsforum fire ganger i året, og at Adopsjonsforum sendte penger til dekning av utgifter etter behov.

¹³⁵ BUFA. Rapport fra informasjons- og tilsynsreise til Etiopia 19.–27. september 2003.

¹³⁶ BUFA. Rapport fra informasjons- og tilsynsreise til Etiopia 19.–27. september 2003. Gjeste-huset ble eid av ektemannens familie, men utenlandskontakten gjorde mye av arbeidet selv.

¹³⁷ Det bemerkes at AF i 2004 betegner bilen som felleseie, hvor AF, den belgiske organisasjonen og utenlandskontakten hver eier 1/3. Det er imidlertid ikke funnet omtale om noe krav hvor Adopsjonsforum krevde at Assefash kjøpte ut den siste delen ved samarbeidets avslutning. Utvalget legger dermed til grunn de 9000 USD som en gave.

¹³⁸ Valuta utregnet med Historical Currency Converter, <https://fxtop.com/en/historical-currency-converter.php>.

¹³⁹ Referat fra møte med utenlandskontakten på Etiopia-reise 2.–5. juli 2004.

¹⁴⁰ Dokument fra AF med utregning. Selve dokumentet er udatert, men restsummen er oppgitt å være «per 30.09.2004».

Utenlandskontaktens bror

Som nevnt ovenfor ble det i 1998 bestemt at det skulle ansettes en assistent for å avlaste utenlandskontakten. Adopsjonsforum ansatte da utenlandskontaktens bror, som var utdannet sykepleier. I 1998 går det frem at han skulle motta 250 USD i måneden, og fra 2000 ble dette økt til 500 USD.¹⁴¹ Til sammenligning fikk sykepleieren som ble ansatt på Adopsjonsforums nye transithjem i 2005, en månedslønn på 1420 ETB, tilsvarende ca. 165 USD.¹⁴²

Ved en arbeidsreise i 2001 ble det tatt opp at utenlandskontaktens bror også ønsket å kjøpe en bil. Sommeren 2002 ble det inngått avtale om et rentefritt lån på 10 000 USD til dette formålet.¹⁴³ Lånet skulle nedbetales gjennom trekk i månedslønn, slik at lønnen ble 350 USD mot tidligere 500 USD. Imidlertid skulle han samtidig få 150 USD i kompensasjon hver måned for bruk av bilen i adopsjonsarbeid, med betingelse om at han selv dekket drivstoff og andre utgifter. Selve utbetalingen ble dermed ikke endret. Når samarbeidet ble avsluttet i 2004 gjensto det ifølge Adopsjonsforum 7525 USD av lånet.¹⁴⁴ Etter en arbeidsreise i 2005 konstaterte Adopsjonsforums daværende styreleder at:

Det synes klart at vi ikke vil få tilbake pengene vi mener å ha til gode hos NN. [utenlandskontaktens bror]. Videre så er det vår oppfatning at vi ikke vinner noe på å forfølge saken i Addis Abeba. NN1 [AFs advokat] skulle således informere NN [utenlandskontaktens bror] skriftlig om dette.¹⁴⁵

Skatteunndragelse, kjøregodtgjørelse og overfakturerings for transportutgifter

Som beskrevet ovenfor ble samarbeidet med utenlandskontakten av ulike grunner vanskeligere, og i 2004 ble det klart at Adopsjonsforum ønsket å avslutte dette. I forbindelse med en arbeidsreise i februar/mars i 2004 blir det i en intern situasjons-

rapport beskrevet flere kritikkverdige forhold knyttet til utenlandskontaktens økonomiske forhold.¹⁴⁶

For det første opplyses det at kontaktpersonen bare hadde rapportert rundt en fjerdedel (370 USD per måned) av inntekten sin fra Adopsjonsforum (1400 USD per måned) til etiopiske skattemyndigheter. Det ble på denne reisen bekreftet av Adopsjonsforums etiopiske advokat at slik skatteunndragelse kunne straffes med flere års fengsel.

For det andre vises det i situasjonsrapporten til at kontakten hadde en «svært høy månedlig kjøregodtgjørelse». I stedet for betaling per kilometer, går det frem at hun (fra ukjent tidspunkt) hadde fått et fast beløp i måneden fra Adopsjonsforum for å dekke transportutgifter. Adopsjonsforums landkontakt påpekte at summen tilsvarte et gjennomsnitt på «17 mil pr. dag i arbeidsmedfær». ¹⁴⁷ I et senere referat går det frem at det konkrete beløpet var 750 USD per måned.¹⁴⁸ Til sammenligning fikk den nye kontaktpersonen fra 2004 en månedlig transportgodtgjørelse på 800 ETB, tilsvarende ca 93 USD.¹⁴⁹

I tillegg til kjøregodtgjørelsen, vises det til i situasjonsrapporten at bruken av drosje ved Amba var svært høy. Adopsjonsforum refunderte summer som tilsvarte kjøring i mer enn åtte timer per dag, seks dager i uken. I tillegg fikk utenlandskontakten dekket tilsvarende beløp fra Sourires d'Enfants.

Situasjonsrapportens omtale av disse punktene avsluttes slik:

Dessverre er det ikke mulig å få til en god dialog om disse forholdene. Økonomiske forhold er gjennom flere år forsøkt tatt opp ved ulike anledninger, uten at man har oppnådd annet enn gradvis høyere krav om lønn og kompensasjon for utgifter av ulike slag.

Adopsjonsforum har i tillegg også fra 01.01.04 akseptert å betale helseforsikring og livsforsikring pålydende USD 90,- pr. mnd.¹⁵⁰

¹⁴¹ Formidlingssøknader 29. oktober 1998 og 2000 (u.d. mottatt 24. august).

¹⁴² Sykepleierens lønn fremgår av AFs interne dokumenter knyttet til reforhandling om alle ansattes lønn i 2006. Omregnet med utgangspunkt i kursen 1. januar 2005, ved bruk av Historical Currency Converter by Date.

¹⁴³ Signert avtale 13. august 2002.

¹⁴⁴ AF. Situasjonsrapport etter reise 23. februar–3. mars 2004.

¹⁴⁵ AF. Reiserapport 10.–21. januar 2006 (styreleder).

¹⁴⁶ AF. Situasjonsrapport etter reise 23. februar–3. mars 2004.

¹⁴⁷ Det er ikke klart hvordan landkontakten kom frem til dette konkrete tallet. Om man legger til grunn en godtgjørelse 0,3 USD per kilometer, tilsvarer 750 USD 250 mil per måned.

¹⁴⁸ Referat fra daglig leder etter møte med utenlandskontakten 2.–5. juli 2004.

¹⁴⁹ AF. Søknad om godkjenning av ny representant i Etiopia 13. desember 2004.

¹⁵⁰ AF. Situasjonsrapport etter reise 23. februar–3. mars 2004.

15.7.3 Utvalgets vurdering av adopsjonsarbeidet 1990–2004

Frem til 1991 var Etiopia et militærdiktatur. Norske myndigheter innvilget formidlingstillatelse for Etiopia i 1990. Generelt mener utvalget at det er betenkelig å innlede adopsjonssamarbeid med land med militærdiktatur.¹⁵¹ Utvalgets undersøkelse har imidlertid ikke avdekket konkrete kritikkverdige forhold knyttet til Adopsjonsforums formidlingsarbeid i første del av 1990-årene.

Utvalget finner flere indikasjoner på uregelmessigheter og problematiske forhold i andre halvdel av 1990-årene. Fra 1997 finner man i Adopsjonsforums interne reiserapporter stadig omtale av komplikasjoner og uenigheter i samarbeidet med myndighetene. Det nevnes at det er større «etterspørsel» og færre barn som er tilgjengelig for adopsjon, og at myndighetspersoner i Etiopia reagerte på at det var for mange utenlandske adopsjonsaktører som etablerte seg. I tillegg hadde korrupsjon blitt et synlig problem i adopsjonsarbeidet. Lovendringene fra 2000 ga videre private aktører mer makt i adopsjonsprosessen. Slik utvalget vurderer det, tilsa denne utviklingen høy aktsomhet i adopsjonsarbeidet, og løpende risikovurderinger fra Adopsjonsforums og norske myndigheters side.

På den ene siden finner utvalget at Adopsjonsforum hadde en intensjon om legitim drift. I reiserapportene går det frem at det eksplisitt har blitt uttrykt overfor både utenlandskontakt og andre at Adopsjonsforum skulle følge alle regler, og for eksempel ikke aksepterte å betale for «goodwill» hos private aktører. Beskrivelsene og samtalene som er gjengitt i reiserapportene viser en bevissthet rundt problemet med bestikkelser og korrupsjon, og en klar holdning til at dette ikke var akseptert praksis for Adopsjonsforums arbeid.

På den andre siden går det frem at Adopsjonsforum i praksis hadde liten kontroll over hvordan utenlandskontakten jobbet for å få tildelt barn til deres organisasjon. Samtidig nevnes det i reiserapportene stadig flere kritikkverdige forhold som ga grunn til bekymring, og som klart talte for at det ikke var grunn til å opprettholde en uforbeholden tillit til det arbeidet hun utførte. For det første ser man et økende antall konfliktpunkt mellom utenlandskontakten og Adopsjonsforums norske landkontakt, for eksempel knyttet til dokumentasjon av barnas bakgrunn, forhold på barnehjemmet med mer. Beskrivelsen i situasjonsrap-

porten fra 2004 indikerer blant annet at man i lengre tid har vært kjent med at utenlandskontakten holdt tilbake viktig informasjon, og at hun kom med stadig nye krav om økt økonomisk kompensasjon. Håndteringen hennes av forholdet til en konkret samarbeidsvillig dommer, herunder invitasjonen av ham til Norge, viser at hun opererte utenfor rammene av det gjeldende regelverket, og tilsynelatende også utenfor Adopsjonsforums føringer. Adopsjonsforum valgte imidlertid å fortsette samarbeidet i flere år, til tross for utenlandskontaktens opptreden.

Utvalget finner det kritikkverdig at Adopsjonsforum fortsatte å samarbeide med utenlandskontakten til tross for flere bekymringsverdige forhold ved avtalebetingelsene med henne og det de visste om hennes opptreden og faglige og etiske holdninger. I denne situasjonen er det særlig kritikkverdig at de overfor norske myndigheter fortsatt uttrykte tillit til utenlandskontakten, og at de ikke informerte om hele omfanget av de økonomiske ordningene. Adopsjonsforum var på det rene med forekomsten og omfanget av korrupsjon og bestikkelser i det etiopiske adopsjonssystemet rundt tusenårsskiftet, og at lokale aktører brukte sin rolle i tildelingsprosessen som et middel for økonomisk berikelse. I lys av dette mener utvalget at det var særlig kritikkverdig å overlate sentrale deler av prosessen med tildelingen og frigivelse av barn til en utenlandskontakt som tilbakholdt informasjon, hadde uforholdsmessig høy lønn og betydelige økonomiske interesser knyttet til adopsjonsvirksomheten, som bare delvis så ut til å dele Adopsjonsforums etiske holdninger, og som i liten grad rettet seg etter Adopsjonsforums føringer og anbefalinger.

Utvalget er videre kommet til at den økonomiske kompensasjonen til utenlandskontakten samlet sett var så høy at den var i strid med prinsippet om utilbørlig økonomisk vinning i barnekonvensjonen artikkel 21 d, og forbudet mot urimelige høye godtgjørelser i Haagkonvensjonen artikkel 32 nr. 3. Det vises da blant annet til størrelsen på fast honorar, kjøregodtgjørelser, refusjoner av (delvis fiktive) utgifter, husleie, personlig forsikring, inntekt fra losjering av foreldre på hente- og rentefrie lån og gaven på 9000 USD til kjøp av ny bil.

De avdekkede forholdene som fremgår i den interne situasjonsrapporten fra 2004, tyder videre på at Adopsjonsforum ikke hadde tilstrekkelig oversikt over utenlandskontaktens disponering økonomiske midler fra organisasjonen. Sett i sammenheng med utenlandskontaktens øvrige fremtreden,¹⁵² mener utvalget det er en risiko for at

¹⁵¹ Utvalget har ikke prioritert å gå nærmere inn i dette spørsmålet når det gjelder Etiopia.

penger fra Adopsjonsforum kan ha blitt regnskapsført uriktig av utenlandskontakten og brukt til berikelse av seg selv og nær familie og/eller ureglementerte transaksjoner i forbindelse med adopsjonsarbeidet. Det vises særlig til at Adopsjonsforum, i tillegg til billån og en betydelig kjøregodtgjørelse, i 2004 dekket taxiutgifter i en størrelsesorden som skal ha tilsvart taxikjøring 8 timer per dag 6 dager i uka, samtidig som utenlandskontakten fikk tilsvarende taxidekning av den belgiske adopsjonsformidleren.

Utvalget finner det kritikkverdig at verken departement eller norske sentralmyndigheter reagerte på konkrete opplysninger de mottok om adopsjonsarbeidet, blant annet på BUFAs tilsynsreise i 2003. Dette gjelder for eksempel muntlig informasjon fra Adopsjonsforum om at en sentral person i adopsjonsavdelingen i MOLSA var involvert i ulovlige adopsjoner. Det gjelder også opplysninger om utenlandskontaktens sammenblandede roller som kontaktperson for flere foreninger, og den private utleievirksomheten tilknyttet adopsjonsarbeidet.

15.7.4 Adopsjonsarbeidet 2004–2015 og tildeling/frigivelse av barn til adopsjon

15.7.4.1 Innledning

Den følgende fremstillingen er delt i fire deler. For det første gis det i punkt 15.7.4.2 kort oppsummering av de praktiske forholdene knyttet til Adopsjonsforums formidlingsarbeid etter omorganiseringen i 2004.

I punkt 15.7.4.3 beskrives adopsjonsarbeidet nærmere, og særlig prosessen med å få tildelt og frigitt barn til adopsjon.

I punkt 15.7.4.4 behandles avtaler Adopsjonsforum inngikk med lokale barnehjem/organisasjoner om adopsjonssamarbeid og økonomisk støtte.

I punkt 15.7.4.5 omtales ett konkret tilfelle hvor utvalget har avdekket feil i forbindelse med frigivelsen av et barn til adopsjon.

15.7.4.2 Organiseringen etter 2004

I forbindelse med avslutningen av samarbeidet med den første utenlandskontakten gjennomførte Adopsjonsforum i 2004 en større omorganisering av arbeidet i Etiopia. Adopsjonsforum opprettet

sitt eget transitthjem – *Gooble Debab* (heretter Debab). Adopsjonsforum sto selv som arbeidsgiver for alle ansatte, i motsetning til den tidligere situasjonen ved Amba hvor utenlandskontakten hadde ansvar for dette.

Adopsjonsforum leide lokaler og tilrettela disse for å fungere som et barnehjem.¹⁵³ Ansatte ved Amba – sykepleiere, sjåfører, barnepassere og rengjørere – fikk selv velge om de ønsket å fortsette ved Amba, eller å følge med over til Debab. Adopsjonsforum fikk hjelp av et rekrutteringsbyrå til å ansette ny utenlandskontakt, barnehjemsbestyrer og regnskapssekretær.¹⁵⁴ Den nye utenlandskontakten hadde bakgrunn fra MOLSA, hvor han hadde vært ansvarlig for adopsjonsavdelingen fra slutten av 1980-årene til midten av 1990-årene. Han hadde dermed god kjennskap til regelverket og systemet for adopsjon.

Under granskingsutvalgets landbesøk til Etiopia ble det gjennomført intervjuer med seks av Adopsjonsforums arbeidstakere fra Debab.¹⁵⁵ To av disse arbeidet tidligere for Amba. De ansatte beskrev Adopsjonsforum som en god og ryddig arbeidsgiver, og Debab som et godt sted for barn. Av de som tidligere arbeidet på Amba, ble det oppgitt at både lønn og arbeidsvilkår ble betydelig forbedret etter bytte av arbeidsgiver. I tillegg ble forholdene for barna beskrevet som svært gode; selve huset ble godt tilpasset bruken som barnehjem, og Adopsjonsforum sparte ikke på noe når det gjaldt mat og medisinsk oppfølging av barna.¹⁵⁶

De ansatte presiserte i tillegg at Adopsjonsforum var svært tydelige og strenge når det gjaldt å følge alle regler. Blant annet beskrev de et system hvor man førte streng kontroll med alle utlegg, for å sikre seg mot irregulære og udokumenterte betalinger.

I 2011 strammet etiopiske myndigheter inn hvor mange adopsjonssaker domstolene kunne behandle hver dag, og etter dette ser man en tydelig nedgang i adopsjoner til Norge fra Etiopia. Fra 2010 tok Adopsjonsforum bare inn andre- og tredjeangs søkere.¹⁵⁷ I desember 2012 valgte man å

¹⁵³ Dette blir blant annet skrevet i AFs reiserapport 22. september–11. oktober 2004.

¹⁵⁴ Beskrevet av de aktuelle personene ved utvalgets landbesøk.

¹⁵⁵ To av disse var (faste) sjåfører som arbeidet på oppdrag, men ikke var direkte ansatt.

¹⁵⁶ De fleste adoptivforeldrene utvalget har snakket med som var på henteriser de aktuelle årene, har også beskrevet forholdene på Debab positivt, selv om noen har hatt enkelte forbehold.

¹⁵⁷ Søknad om formidlingstillatelse 30. september 2012.

¹⁵² Blant annet beskrivelsene kort tid etter samarbeidet ble avsluttet om at hun var korrupt og «betaler for barn til Belgia».

legge ned Debab, og Adopsjonsforum beskriver at ventetiden på både frigivelse av barn og annet dokumentarbeid tok stadig lengre tid.¹⁵⁸ Adopsjonsarbeidet fortsatte i tre år til, frem 2015. De siste årene var det utenlandskontakten, den tidligere barnehjemsbestyreren og regnskapssekretæren som ledet arbeidet. Barna bodde da på lokale barnehjem frem til avreise, og ble fulgt opp der gjennom besøk fra Adopsjonsforums ansatte.¹⁵⁹

Våren 2015 ble den utfordrende situasjonen i Etiopia tema i korrespondanse og møte mellom Adopsjonsforum og Bufdir.¹⁶⁰ Adopsjonsforum informerte om at de hadde stoppet å tildele barn til søkere, og gikk mot en avslutning av formidlingsarbeidet etter at de siste sakene var avsluttet. I brev 22. juli informerte Adopsjonsforum om at alle sakene var avsluttet, og at de arbeidet med avvikling. I brev 28. oktober informerte de på nytt om status. I dette brevet fremgår det blant annet:

Det gjennomføres fortsatt adopsjoner til organisasjoner som tilsynelatende ikke har problemer med pengebruk. Da det ble kjent at Adopsjonsforum i sommer planla å avvikle virksomheten, mottok vi bl.a. et tilbud om samarbeid. Der ble det sagt helt tydelig at vi kunne få flere barn og fullføre prosessene raskt hvis vi ikke hadde økonomiske begrensninger. Dette bekrefter nettopp den uheldige utviklingen vi har sett i Etiopia, og dette er en sterkt medvirkende årsak til at vi ikke fant å kunne fortsette arbeidet.

I 2016 ble samtlige dokumenter Adopsjonsforum hadde i Etiopia angående barn adoptert til Norge, overført til Adopsjonsforums hovedkontor, og deretter overlevert til Bufdir. Bakgrunnen for dette var at man etter dialog med etiopiske myndigheter mente at det var stor risiko for at dokumentene ville bli ødelagt dersom de skulle oppbevares i Etiopia, grunnet manglende rutiner for arkivering.¹⁶¹ Utvalget har gjennomgått noen mapper/enkelt saker fra dette «Etiopiaarkivet». Innholdet i mappene varierer, men omfatter i flere tilfeller dokumenter som ikke har ligget på adopsjonssaken i Norge, og som for eksempel kan gjelde helse, informasjon om oppholdet på transitt-hjemmet, og i noen tilfeller dokumenter fra fri-

givelsesprosessen. En del av dokumentene foreligger bare på amharisk, og utvalget har hatt begrenset mulighet til å undersøke disse.

15.7.4.3 Tildeling og frigivelse av barn til adopsjon etter 2000

Som beskrevet ovenfor var den vanlige prosedyren at barn som var forlatt/overgitt, først ble plassert på et privat eller offentlig barnehjem. Dersom det ikke lyktes å gjenforene barnet med familie eller finne andre nasjonale omsorgsalternativer, kunne barnet etter en fastsatt prosedyre frigis for internasjonal adopsjon. Etter 2000 var det barnehjemmet eller organisasjonen hvor barnet tilhørte som kunne tildele frigitte barn til formidlere/adoptivsøkere, før saken ble fremmet for myndigheter for godkjenning, og oversendt domstolen for endelig beslutning. Adopsjonsforum og andre adopsjonsformidlere var dermed avhengige av å samarbeide med lokale barnehjem og organisasjoner for å få tildelt barn til sine søkere.

Som nevnt hadde Adopsjonsforums nye utenlandskontakt lang erfaring innen adopsjon, og god kjennskap til regelverket og involverte instanser. Imidlertid var det første gangen han jobbet for en adopsjonsformidler, og han hadde ikke den samme erfaringen eller nettverket som den tidligere utenlandskontakt når det gjaldt å få tildelt barn til organisasjonen. Samtidig var det i disse årene en ekspansiv vekst i antall adopsjonsformidlere i Etiopia, og dermed en økende «konkurranse» om adopterbare barn.¹⁶² I Adopsjonsforums reiserapporter fra årene etter utenlandskontaktbyttet ser man en gjentatt bekymring – både hos lokalt ansatte og de ansatte i Norge – knyttet til å få tildelt tilstrekkelig antall barn.

I en intern rapport fra en eskortereise høsten 2005 beskrives situasjonen nærmere:¹⁶³

NN [utenlandskontakten] mener det er 3 hovedgrunner til at vi har få barn for adopsjon via Debab. Den ene er at andre land «betaler mer for barna», dvs at de betaler mer for transport/ godtgjørelse for barna som kommer fra distriktet. De [Adopsjonsforums ansatte ved Debab] har tidligere blitt lovet barn som ikke kom. Det viste seg at de hadde blitt gitt til en annen organisasjon som hadde betalt bedre. Den andre grunnen er at vi ikke tar store barn. Andre land aksepterer mye eldre barn enn oss.

¹⁵⁸ Søknad om formidlingstillatelse 29. september 2014.

¹⁵⁹ Opplysninger fra utvalgets landbesøk.

¹⁶⁰ Det bemerkes at denne korrespondansen ikke er komplett i Bufdirs arkiver.

¹⁶¹ Brev fra AF til Bufdir 26.04.2016.

¹⁶² Se punkt 15.3.

¹⁶³ Sammendrag av informasjon fra en eskortereise i november/desember 2005.

Den tredje og kanskje viktigste grunnen er at vi går etter boken dvs. ikke er korrupte som de fleste andre. Han tar ikke barn som ikke har papirene i orden. Disse sender han tilbake eller takker nei til å ta imot

Fra samtale med barnehjemsbestyreren gjengis følgende i rapporten:

Hun fortalte videre at de ansatte ved flere anledninger hadde kommet med barn som kunne være aktuelle for Debab, men at NN [utenlandskontakt] ikke hadde tatt imot dem fordi han mente papirene ikke var gode nok. Etter å ha forsøkt å hjelpe til med å skaffe barn til Debab har de nå gitt opp [...]

Rapporten beskriver også en samtale om dette med en av vaktene på Debab:

Han fortalte også at han hadde forsøkt å hjelpe til med å skaffe barn til Debab, men at NN [utenlandskontakt] aldri var fornøyd med de papirene de kom med, så barna måtte leveres tilbake.

Slik utvalget forstår Etiopias adopsjonsregulering fra 2000, var det de lokale barnehjemmene som skulle foreta (den foreløpige) matchingen med adoptivsøkere.¹⁶⁴ Slik matching kunne først foretas når barnet var formelt frigitt til adopsjon.

I praksis foregikk imidlertid ikke prosessen alltid slik. For det første ser det ut til at de lokale barnehjemmene ikke tildelte barnet direkte til adoptivsøkere, men i første omgang «pretildelte» barna til en formidlerorganisasjon som hadde passende søknader inne (med tanke på alder, søsken-godkjenning o.l.).

Selv om adopsjonskontrakten til slutt ble signert av en representant for det lokale barnehjemmet, og matchingen ble formelt godkjent av etiopiske adopsjonsmyndigheter, ser det dermed ut til å være Adopsjonsforum selv som i realiteten sto for matching av barna med adoptivsøkere med riktig godkjenning. Etter at adoptivforeldrene aksepterte tildelingen, ble saken fremmet for adopsjonsmyndighetene og deretter domstolen. I en beskrivelse knyttet til matching-rutiner i ulike land, går følgende frem om denne prosessen:

Barna matches ikke direkte til bestemt familie. Vi mottar henvendelse om konkrete barn. Henvendelse kommer via vår representant og ikke direkte fra myndighetene eller samarbeidende institusjoner.¹⁶⁵

I Adopsjonsforums tilfelle ble barn også flyttet til transitthjemmet før tildeling/matching med adoptivsøkere var godkjent av adopsjonsmyndighetene.¹⁶⁶ I et referat fra et møte med en representant fra det etiopiske ministeriet skriver adopsjonsforums representant:¹⁶⁷

Barnehjemmene er ansvarlige for barna som er frigitt til adopsjon frem til saken er godkjent i retten. Det er imidlertid ikke noe i veien for at barnehjemmene gjør avtaler med transitthjemmene om at de overtar den daglige omsorgen for barnet når det frigis til adopsjon.¹⁶⁸

Sett i sammenheng med forrige sitat forstår utvalget det slik at det her snakk om *frigitte* barn, som ikke nødvendigvis var matchet med noen spesiell familie.

For det andre skjedde likevel også overføringen til transitthjemmet i noen tilfeller før *frigivelsesprosessen* var gjennomført.¹⁶⁹ En tidligere ansatt ved Debab har i samtale med utvalget opplyst at noen barn ble flyttet til transitthjemmet før de var formelt frigitt for adopsjon av medisinske årsaker. Dette var i tilfeller hvor man antok at barnet ville bli frigitt, men hvor man så at barnets medisinske behov ikke ble tilstrekkelig ivarettatt på det opprinnelige barnehjemmet.

Videre har utvalget i enkeltsaksgjennomgangen funnet en rekke enkeltsaker etter 2000 (både før og etter bytte av kontaktperson) hvor det oppgis at barnet aldri har bodd på noe lokalt barnehjem («no orphanage involved»). I årene 2005 og 2006 gjelder dette rundt 40 prosent av de gjennomgåtte sakene. I disse tilfellene ser barna ut til

¹⁶⁴ Av loven går det frem at de lokale organisasjonene «may give any child under their custody to adopters», jf. Revised Family Code 2000 artikkel 192.

¹⁶⁵ AF. «Matching rutiner opprinnelseslandene» (u.d. men dokumentet ser ut til å ha blitt opprettet i 2012).

¹⁶⁶ I ulike reiserapporter nevnes det blant annet at det bodde flere barn på transitthjemmene som ikke var tildelt foreldre enda. Videre beskrives det som vist i sitatet over at barn har blitt «sendt tilbake» grunnet mangler i papirene, noe som tilsier at barna var fysisk på Debab da dette ble avklart.

¹⁶⁷ I 2008 var det MOWA som hadde ansvar for adopsjon.

¹⁶⁸ AF. Reiserapport fra Etiopia 19.–31. oktober 2008.

¹⁶⁹ Noen barnehjem krevde imidlertid at barnet ble boende hos dem lenger, noen helt frem til det ble hentet av adoptivforeldrene. Disse barna ble fulgt opp ved besøk fra Adopsjonsforums lokalt ansatte, som også ofte tok ansvar for å ta dem med til helsesjekker o.l.

å komme direkte til transitt hjemmet enten gjennom sosialarbeidere eller andre myndighetspersoner/-organer i ulike regioner, eller – i noen få saker – direkte fra barnas opprinnelige foreldre eller familie. Det går ikke eksplisitt frem hvorvidt frigivelsesprosessen for disse barna var påbegynt eller fullført innen overflyttingen fant sted. I noen tilfeller blir det imidlertid beskrevet å ha gått svært kort tid – i ett tilfelle så lite som to dager – fra barnet ble funnet forlatt i en annen region, til det ankom Debab. Det legges derfor til grunn at overflyttingen av en del av disse barna til transitt hjemmet bygget på en ren *antakelse* om at de kom til å bli friggitt for adopsjon.

En tidligere ansatt ved Debab presiserte i samtaler med utvalget at selv om noen barn kom mer eller mindre direkte til Debab, måtte papirarbeidet alltid gå igjennom de korrekte kanalene. I praksis betydde dette at man måtte fremskaffe nødvendige frigivelsesdokumenter fra lokale myndigheter og domstol (dersom dette ikke allerede var gjort), inngå en adopsjonskontrakt mellom barnets etiopiske verge (lokalt barnehjem/ organisasjon med tillatelse til slik virksomhet) og adoptivforeldrene (utenlandskontakten signerte etter fullmakt), innhente uttalelse fra adopsjonsmyndigheten, og fremme saken for domstolen. Som nevnt i punkt 15.4 var det etter lovendringen i 2000 det lokale barnehjemmet hvor barnet bodde som hadde det formelle ansvaret for barnet, og som derfor skulle signere adopsjonskontrakten og representere barnet i retten.

Man var dermed avhengig av samarbeid med et lokalt barnehjem/en lokal organisasjon som kunne opptre som verge for barnet for å få gjennomført adopsjoner. I de sakene hvor det var «no orphanage involved» ser man at det primært er to organisasjoner som går igjen som part i adopsjonskontrakt og rettsavgjørelse; Berhane Hiwot og HOREB Children Helping Organization.

Utvalget har funnet begrensede opplysninger om disse organisasjonenes virksomhet, men har sett beskrevet at Berhane Hiwot sommeren 2005 drev et nylig åpnet barnehjem for barn opp til fem år.¹⁷⁰ Samarbeidet med HOREB Children Helping Organization, er omtalt i en reiserapport fra Adopsjonsforum våren 2005, som inneholder en beskrivelse av et møte med organisasjonen. Et av samtaletemaene for møtet var «[å] samarbeide med hensyn til undertegning av adopsjon kontrakt». Videre står følgende i reiserapporten:

Både NN [utenlandskontakt] og jeg [avdelingsleder AF] var noe forundret over denne organisasjonens drift. Det finnes verken konkrete arbeidsprogram eller prosjektbeskrivelser. Likevel har denne organisasjonen fått en offisiell tillatelse fra myndighetene om å jobbe for bl.a. plassering av barn til adopsjon.¹⁷¹

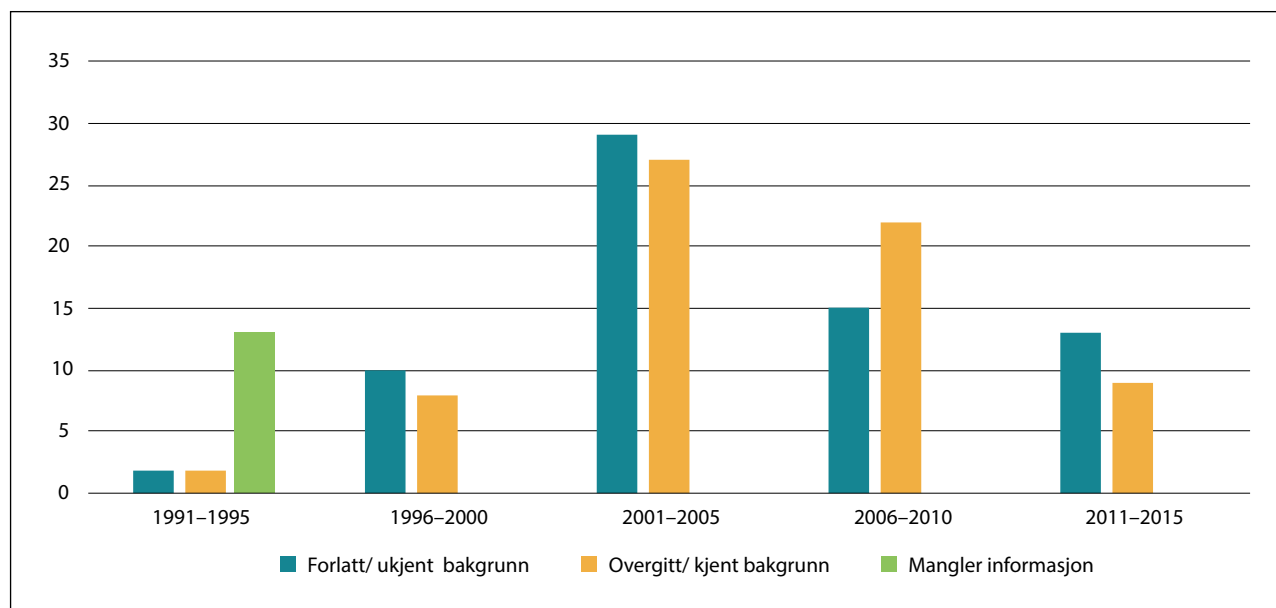
Utvalget forstår det slik at begge disse organisasjonene drev hvert sitt barnehjem, og at de var godkjent av etiopiske myndigheter som lokal aktør med ansvar for tildeling av barn i adopsjonsøyemed. I papirene til *noen* av barna som har blitt adoptert til Norge gjennom Berhane Hiwot og HOREB, indikeres det at de har bodd en tid på barnehjemmet før de ankom Debab. I majoriteten av saker hvor disse organisasjonene har representert barnet, står det imidlertid «no orphanage involved», noe utvalget tolker som at barna *ikke* har bodd på noe annet barnehjem enn Adopsjonsforums transitt hjem. Organisasjonen som står som part i adopsjonssaken har dermed tilsynelatende hatt svært lite eller ingenting å gjøre med barna i praksis. Barn som ble representert av disse to organisasjonene utgjør rundt halvparten av adopsjonene til Norge de første årene etter bytte av utenlandskontakt.

Et annet spørsmål som utvalget har sett på, er hvilken bakgrunn barn som ble frigjort for adopsjon til Norge hadde. Som nevnt forutsatte regelverk og praksis i 1990-årene at det bare var foreldreløse barn som kunne frigjøres for adopsjon. I tillegg til barn hvor foreldrene i utgangspunktet var kjente (men døde eller forsvunnet) omfattet dette såkalte «hittebarn». Begrepet omfatter i denne sammenhengen barn som hadde blitt (eller ble oppgitt å være) funnet forlatt, og hvor man ikke hadde noe kunnskap om bakgrunnen deres. Beskrivelsene i Adopsjonsforums søknader om formidlingstillatelser fra 2002 til 2008 indikerer at det skjedde en utvikling hvor stadig flere av barna som ble frigitt for adopsjon hadde kjent bakgrunn. Formuleringen i søknaden om hvilken andel av barna som var «hittebarn», endret seg gradvis. I 2002 gjaldt dette «de aller fleste», i 2005 «de fleste», mens det i søknaden fra 2008 står at «mange av» barna var «hittebarn».

Utvalget har gjennomgått ca. 150 enkeltsaker fra Etiopia, noe som utgjør i overkant av 20 prosent av adopsjonene som ble formidlet til Norge. Sakene er valgt strategisk, ved at utvalget har bedt om de første gjennomførte sakene fra bestemte år. For noen år har det imidlertid blitt sett på flere

¹⁷⁰ Opplysningene går frem av beskrivelse i en enkeltsak.

¹⁷¹ AF. Reiserapport mars 2005.



Figur 15.2 Barnas bakgrunn fordelt på femårsperioder

Kilde: Utvalgets enkeltsaksgjennomgang

saker enn for andre år, og statistikken er derfor mer og mindre komplett i ulike perioder.¹⁷² I om lag halvparten av de gjennomgåtte sakene har utvalget funnet opplysninger om barnas bakgrunn som viser at opprinnelige foreldre var kjent. De fleste opplysningene om barnas bakgrunn finner man i Barnearkivet (se punkt 29.3.1).¹⁷³ Disse papirene er ikke en del av selve adopsjonssaken/registreringssaken hos norske myndigheter, men er dokumenter om barnet og dets bakgrunn som adopsjonsformidleren har samlet, og som senere er ettersendt til Bufdir for at de skal legges i barnas saksmappe. I Barnearkivet ligger først og fremst en del helseopplysninger, men også en barnerapport (*child report*), utarbeidet av Adopsjonsforums utenlandskontakt eller andre lokalt ansatte. I noen perioder finnes det visse opplysninger om barnets bakgrunn også i avgjørelsen fra domstolen, men primært er den følgende statistik-

ken utarbeidet på bakgrunn av de opplysningene som går frem av barnerapporten. I mange tilfeller er opplysningene som gis om barnets bakgrunn svært sparsomme, og i noen tilfeller fremstår de mangelfulle og/eller selvmotsigende.¹⁷⁴ Dette gjelder både før og etter bytte av kontaktperson i 2004. Selv om det fremgår opplysninger som indikerer at man hadde kjennskap til barnets opphav, betyr det derfor ikke nødvendigvis at det er mulig å identifisere foreldrene i dag.

Som søylediagrammet viser, har det gjennom hele perioden blitt adoptert barn til Norge hvor det finnes opplysninger om barnets bakgrunn.¹⁷⁵ Utvalget har gjennomgått færre saker tidlig i perioden, og statistikken kan av den grunn være noe skeiv. Likevel legger utvalget til grunn at en betydelig andel av barna som har blitt adoptert til Norge gjennom hele formidlingsperioden har hatt kjent bakgrunn.

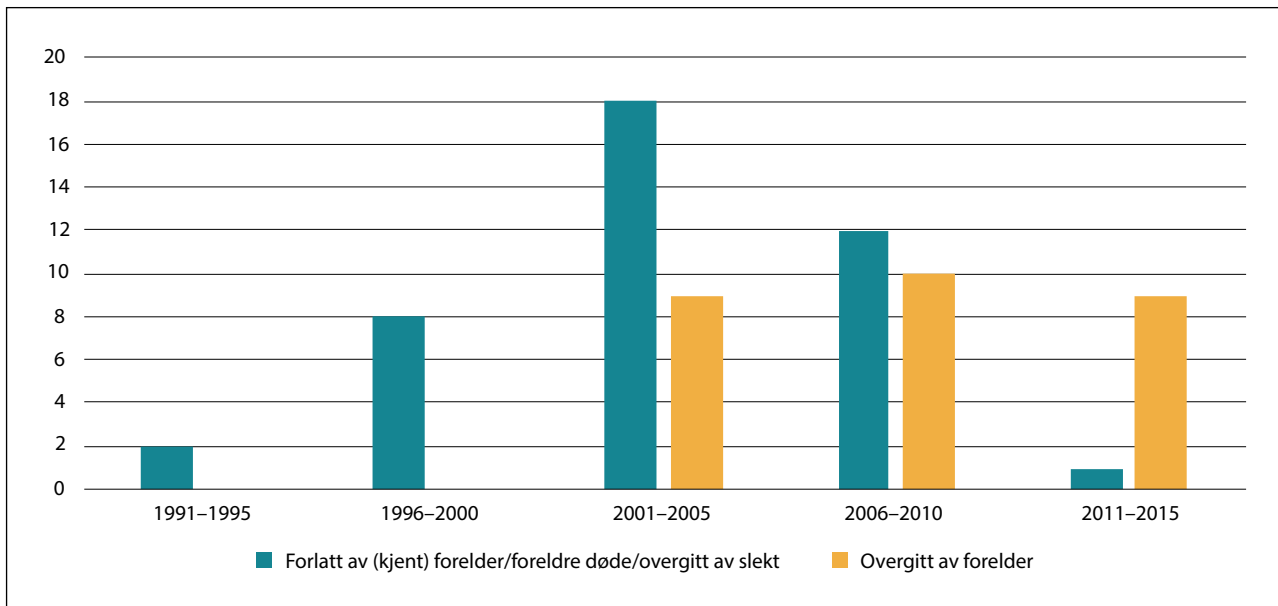
Utvalget er ellers kjent med flere saker hvor det står i adopsjonspapirene at foreldrene er døde/forsvunnet, men hvor de i ettertid har dukket opp og har blitt koblet til konkrete barn. Blant

¹⁷² Datoene for selve adopsjonen, ankomst til Norge og registrering av adopsjonen i Norge kan strekke seg over flere måneder, og særlig rundt årsskifter vil saker gjerne være registrert året etter at adopsjonen ble gjennomført.

¹⁷³ Utvalget har i hovedsak gjennomgått den norske registreringssaken og Barnearkivet. Første del av perioden manglet dokumenter fra Barnearkivet på mappene vi fikk utlevert fra arkivet. Dette skyldes at de to mappene har blitt oppbevart separat i de tidligere sakene, grunnet Bufdirs arkiveringsrutiner, noe vi senere fikk klarhet i. Det er bare i en del av disse sakene det finnes informasjon som gjør det mulig å identifisere barnets familie, men opplysninger i dokumentene viser direkte eller indirekte at de som opprinnelig tok mot barnet hadde vært i kontakt med barnets tidligere omsorgspersoner.

¹⁷⁴ I dokumentene kan det for eksempel gå frem at barnet er overgitt av en besteforelder, samtidig som det står at barnets foreldre er ukjente. I oversikten har alle saker hvor det finnes denne type opplysninger om barnets bakgrunn blitt regnet i kategorien «kjent bakgrunn», og eksempelet der besteforelder var involvert er altså plassert i denne kategorien.

¹⁷⁵ I sakene markert som «mangler informasjon», har ikke utvalget sett mappen fra barnearkivet. Det er mulig det fremgår informasjon om bakgrunnen der.



Figur 15.3 Barn med kjent bakgrunn, utvikling over tid

Kilde: Utvalgets enkeltsaksgjennomgang

annet har utvalget sett henvendelser fra opprinnelig mor i en sak hvor barnet i adopsjonsdokumentene er oppgitt å være funnet forlatt. En adoptivforelder har også opplyst til utvalget at opprinnelig mor på adopsjonstidspunktet var oppgitt å være forsvunnet, men senere kom tilbake. På utvalgets landbesøk møtte vi videre en opprinnelig mor som fortalte at hun hadde overlatt barnet sitt til en tante. Tanten hadde senere levert barnet på et barneheim, hvor hun oppga uriktig navn på mor, og sammen med to andre avla hun falske vitnemål om barnets bakgrunn, slik at barnet kunne frigis til adopsjon. Da mor noen år senere kontaktet barnehemmet, fikk hun vite at barnet hadde blitt adoptert til Norge. Utvalget har ikke hatt anledning til å utrede disse konkrete sakene nærmere, men basert på opplysningene mener utvalget at det er høy risiko for at barn kan ha blitt adoptert til Norge etter *staged abandonment* slik dette er beskrevet i punkt 15.3.2.

Av barna med kjent bakgrunn ser man videre en markant utvikling når det gjelder foreldrenes rolle. Frem til 2000 er det – i tråd med den rettslige reguleringen om foreldreløse barn – ingen foreldre involvert i frigivelsen til adopsjon. Fra og med lovendringen i 2000 ser man imidlertid en økende trend til at foreldrene selv er involvert i overgivelsen av barna.¹⁷⁶

Selv om det er en gradvis økende trend utover i 2000-årene, ser man en ytterligere endring etter 2008, hvor det fremgår i rettsavgjørelsen om adopsjon at opprinnelige foreldrene også

selv har møtt i retten. Dette henger trolig sammen med regelverksendringene dette året, som i større grad åpnet for å overgi barnet til adopsjon (se punkt 15.4).

15.7.4.4 Adopsjonsforums økonomiske avtaler med barneheim fra 2006

Som beskrevet i punkt 15.3 økte både det totale adopsjonsvolumet og antall adopsjonsaktører i Etiopia betraktelig utover i 2000-årene. Samtidig beskrives det av en rekke aktører at dette førte til en «konkurransesituasjon», hvor penger ble avgjørende for å få tildelt barn og få gjennomført adopsjoner.¹⁷⁷

I Adopsjonsforums interne reiserapporter fra 1999 og fremover beskrives det hvordan etablering av stadig nye adopsjonsaktører medførte

¹⁷⁶ Opplysningene i de dokumentene utvalget har gjennomgått, er noen ganger svært sparsomme. Det er ikke alltid klart hvorvidt en forelder som ikke selv kan/vil ha omsorg for barnet, har forlatt barnet, eller overgitt det til adopsjon selv. Før 2008 foreligger det ikke omtale/dokumentasjon på foreldrenes samtykke på saken. Etter 2008 måtte imidlertid de opprinnelige foreldre møte i retten og bekrefte at de ga fra seg omsorgen. Her er det gjort en skjønnsmessig helhetsvurdering av opplysningene for å plassere saken i en av kategoriene. Det avgjørende punktet har vært hvorvidt det fremstår som om forelderens er innforstått med at barnet blir frigitt til adopsjon.

¹⁷⁷ Bl.a. journalister og forskere, se punkt 15.3. Det underbygges også av uttalelser fra myndighetspersoner og andre utvalget intervjuet på sitt landbesøk. AF skriver også om dette i sine reiserapporter.

færre barn til deres organisasjon. I tillegg nevnes ulike «adopsjonsskandaler» og mistanker om korrupsjon.¹⁷⁸

Etter 2000 fikk de lokale barnehjemmene utvidet ansvar for tildeling av barn, se punkt 15.4. Mange ble mer selektive i valg av utenlandske samarbeidspartnere, og begynte å stille krav om at utenlandske formidlere måtte inngå faste avtaler om økonomisk støtte for å få tildelt barn. Et voksende antall private barnehjem ble etablert og innrettet mer eller mindre som rene «adopsjonsbarnehjem», hvor barn ble ivaretatt utelukkende med henblikk på adopsjon. I AFs reiserapport fra januar 2005 beskriver landkontakten utviklingen slik:

Adopsjonssituasjonen: I løpet av 2004 ble totalt ca. 1400 barn adoptert fra Etiopia. Mange av barna er adoptert til Spania, USA, Frankrike og Italia. Adopsjonssituasjonen er egentlig mindre oversiktlig enn på lenge, og det er med en viss bekymring man tenker fremover. Det er mulig for en organisasjon å skrive kontrakt med private barnehjem om samarbeid og tildelinger av barn. Dette forutsetter at det private barnehjemmet får noe tilbake, i form av penger til forskjellige prosjekter, eller til å dekke 'foster care' utgifter.

Flere av disse barnehjemmene insisterer på at barna skal bo der inntil de hentes av sine foreldre. Vi ble fortalt at det bl.a. var begrunnet i at de kan få tilført mer penger til driften. På det stedet vi var innom fikk vi på spørsmål klart svar: «de som betaler mest, får mest». Dette stedet, *Almaz Children and Family Support Organization* (AFSCO) ønsket å tegne kontrakt med AF. De hadde et ambisiøst prosjekt som de ønsket å realisere de nest tre årene, og var avhengig av «inntekter» fra adopsjon.

Missionary of Charity, som vi tidligere har fått mange barn fra, sier også at de vil beholde barna til de blir hentet av sine adoptivforeldre. De private stedene har mange barn.

De *offentlige barnehjemmene* på den andre siden, får nesten ikke barn. Flere av dem var «tomme». Dette ønsket vi også å finne ut av, men ingen har noen god forklaring på hvorfor politiet ikke bringer barna til de offentlige barnehjemmene, men til de private. Det kan synes som om det er for dårlig styring i fht. frigivelse for adopsjon, og at myndighetene ikke klarer å

styre virksomheten, etter lovendring for tre år siden.

MOLSA ble kontaktet da vi ønsket å drøfte situasjonen vedr. utviklingen i fht. internasjonal adopsjon. Deres syn på saken var klar – noen av de private barnehjemmene ser ut til å fungere som «transit homes» og ikke vanlige barnehjem.¹⁷⁹ Det bekrefter langt på vei det vi fikk høre fra ACFSO.

MOLSA lovet å ta tak i dette, og det planlegges en såkalt «workshop» der problemene skal drøftes nærmere. De er nødt til å innlede et samarbeid med MOJ, og forhåpentligvis vil man kunne endre situasjonen på sikt.

Beskrivelsene viser at Adopsjonsforum hadde kunnskap om det de selv omtaler som en bekymringsverdig utvikling. De tok på eget initiativ kontakt med MOLSA for å drøfte situasjonen. Temaet ble også fulgt opp i møter med MOLSA og MOJ (Ministry of Justice) da avdelingsleder for Afrika og Asia besøkte Etiopia i mars 2005.

I et internt notat fra Adopsjonsforum fra desember 2005 går følgende frem:

ANDRE AKTØRER:

Noen private barnehjem (bl.a. Missionaries of Charity) har bestemt at barna skal være hos dem i alle fall frem til saken har vært oppe til rettslig høring.

Dette gjør bl.a. at disse barna er en inntektskilde for barnehjemmene som forlanger denne løsningen.

Her ligger mye av kjernen til de problemene som har oppstått etter at MOLSA i 2000 (tror det var da) ga større frihet til den enkelte adopsjonsforening ved at det ble mulig å «kjøpe seg kontakter» ved de private barnehjemmene. Dette førte raskt til dårlig kontroll og mangelfull oversikt over hva som forgikk. En rekke nye organisasjoner kjøpte seg bl.a. goodwill hos Missionaries of Charity (Spania, USA for å nevne noen).

Flere mindre privatdrevne barnehjem har også «skodd» seg på internasjonal adopsjon. Prisen er til dels meget høy for å få barn fra disse stedene.

Her har både vi og NN [utenlandskontakt] en klar oppfatning – vær kritisk og *styr unna*.

¹⁷⁸ Bl.a. i AF. Reiserapport april/mai 1999.

¹⁷⁹ Merk igjen at det her vises til lokale/ private barnehjem. At adopsjonsformidlerne hadde transittbarnehjem for barn som var tildelt deres organisasjon, ser ikke ut til å ha blitt oppfattet som problematisk av myndighetene.

PLANER OM ENDRING:

Det har etter omleggingen i 2000 blitt mer og mer uoversiktlig, og korrupsjon har tatt helt av i Etiopia generelt. «Snusket» har blitt mer synlig og til slutt har myndighetene vel innsett at noe må gjøres.

Det ble i sommer satt ned en gruppe bestående av representanter fra myndighetene, politi, barnehjem, adopsjonsorganisasjoner, sosialarbeidere etc. som skulle gå gjennom hele feltet *internasjonal adopsjon*. Det kommer trolig forslag om endringer og nye retningslinjer i kjølvannet av dette arbeidet.¹⁸⁰

I reiserapportene fra første halvdel av 2000-årene går det dermed frem en tydelig motvilje og skepsis til å inngå avtaler med private barnehjem om økonomisk støtte for å sikre seg tildelinger. Gradvis endret imidlertid Adopsjonsforum denne holdningen, og fra 2006 begynte de selv å inngå avtaler med flere ulike private barnehjem og organisasjoner, noe som skal beskrives nærmere i det følgende. Den økonomiske støtten ble regnet som en adopsjonskostnad, og ble finansiert av adopsjonsgebyret fra adoptivsøkerne.¹⁸¹ Utvalget har ikke hatt anledning til å se på alle samarbeidspartnerne. Dette er et utvalg av de som fremstår å ha vært mest sentrale.

2006–2007 Senaye Ethiopian Association

I en reiserapport fra oktober 2006 nevnes det at Adopsjonsforum har blitt bedt om å bidra økonomisk til et prosjekt, drevet av en organisasjon som ble opprettet i april 2006, Senaye Ethiopian Association (SEA). Organisasjonen var godkjent av Ministry of Justice, og drev blant annet et barnehjem. Videre heter det i reiserapporten at:

Ved å bistå med hjelp i fht. utstyr, husleie og lignende kan vi motta barn frigitt for adopsjon. Da det er slik man i stor grad jobber i Etiopia i dag, ser dette interessant ut, da budsjettet er rimelig og fornuftig.¹⁸²

Utvalget har bare sett begrenset dokumentasjon knyttet til dette samarbeidet. I brev datert 29. juni 2007 til SEA, opplyser imidlertid Adopsjonsforum

at de ønsker å støtte organisasjonen med 65 000 ETB for 2007.¹⁸³

I forbindelse med en samling av utenlandske formidlere (*Adoption Service Provider Organization*) ble det rundt 2011 utarbeidet en liste hvor de ulike medlemsorganisasjonene hadde meldt inn sine samarbeidspartnere i Etiopia, og skrev en kort «observation» til hver av disse. Adopsjonsforum oppga der at de samarbeidet med SEA i 2006–2007. Under «observation» skriver de: «Lack of communication. Demanding for money/capacity building program. Little transparency».¹⁸⁴

Utvalget har ikke funnet dette samarbeidet omtalt i korrespondanse med norske myndigheter.

2008–2013 Kingdom Vision International (KVI) og Faya

Fra januar 2008 fremgår det igjen i reiserapportene at Adopsjonsforum så behov for å inngå samarbeidsavtaler med private barnehjem for å få til delt flere barn:

Det må jobbes mer med å finne flere «samarbeidspartnere» slik at vi eventuelt kan få opp antall forespørsler til Norge. AF er ikke konkurransedyktige sammenlignet med land som Spania, USA og Frankrike, men vi bør kunne få opp antall forespørsler noe (i 2007 ankom det 33 barn). Så langt ser det lyst ut med antall tildelinger som vil komme utover våren, men NN [utenlandskontakt] medgir at vi har hatt «flaks» og at vi trenger flere bein å stå på. Enighet om at han skal prioritere og forsøke å finne samarbeidsmuligheter i andre regioner, og eventuelt se om vi kan klare å utvide vårt virkefelt. I første omgang er det snakk om Gonder (Amhara Region) og eventuelt Jimma og Awassa (Oromia Region). NN [utenlandskontakt] og NN [barnehjemsbestyrer] har en stor kontaktflate som vi bør kunne benytte oss av.

Problemet ved å forsøke å utvide vårt «virkefelt», er at det forventes at vi bidrar økonomisk i forhold til barnehjemmene vi innleder samarbeid med. Dette da økonomien er svært knapp og de er helt avhengige av bidrag for å kunne eksistere. Uten økonomiske bidrag taper AF i «konkurransen» med andre land. Dette drøftet vi også for et år siden.¹⁸⁵

¹⁸⁰ AF, dokument fra digitalt arkiv med tittel «Adopsjonsprosessen i Etiopia des. 2005».

¹⁸¹ Bekreftet av tidligere daglig leder i intervju med utvalget.

¹⁸² AF. Reiserapport 15.–25. oktober 2006.

¹⁸³ Brevet er funnet som en ikke-signert Word-fil i AFs digitale arkiv.

¹⁸⁴ WG members partner orphanages (u.d.).

På arbeidsreise i oktober 2008 hadde blant annet Adopsjonsforums landansvarlig og utenlandskontakt møter med to nystartede ideelle organisasjoner: Faya og KVI (Kingdom Vision International). Begge organisasjonene drev barnehjem, samtidig som de drev/ planla andre hjelpeprosjekter. På en håndskrevet lapp blant papirene knyttet til den følgende avtaleinngåelsen med disse står følgende:

40% of monthly expenc. expect. minimum
More payment more children
Can place children before the paperwork is finished¹⁸⁶

I en e-post 11. februar 2009 bekrefter Adopsjonsforum overfor utenlandskontakten at de kunne tilby en månedlig støtte til organisasjonene KVI på 25 900 ETB (40 prosent av de budsjetterte utgiftene til barnehjemmet) og Faya på 20 000 ETB (50 prosent) de følgende seks månedene.¹⁸⁷ Utenlandskontaktene ble bedt om å informere barnehjemmene og inngå avtaler så snart som mulig.

Samarbeidet med Faya skal beskrives nærmere under punkt 15.7.6 om *søskensprosjektet*, og i det følgende retter vi derfor primært fokuset på KVI.

Etter et halvt år måtte avtalen med KVI fornyes, og i september 2009 mottok Adopsjonsforum et brev hvor KVI blant annet opplyste om at de siden mars hadde plassert 12 barn gjennom Adopsjonsforum, og at «The common effort we have made so far can clearly show that we can do better in order to achieve more results in our next partnership period.»¹⁸⁸ Videre skrev de at de hadde avsluttet samarbeidet med en annen organisasjon grunnet problemer i styret deres, og dermed hadde anledning til å plassere enda flere barn gjennom Adopsjonsforum. KVI forventet å få støtte til ulike prosjekter, og ba om en 100–150 prosent økning i månedlig budsjett. KVI ville da være «ready to place as many children as possible for the coming Ethiopian year».

I et håndskrevet notat fra utenlandskontakten datert 18. september tegnes et noe annet bilde av samarbeidet: Adopsjonssamarbeidet som skulle ha startet i februar kom først i gang i mai, og bare 4 saker var faktisk avsluttet, mens 6 var (dels tidlig) i prosess. To seks år gamle gutter hadde blitt

foreslått, men ikke blitt funnet familie til, og ett tiltenkt barn hadde blitt returnert til opprinnelig mor. Tre av barna hadde også kommet til KVI via Adopsjonsforum selv, gjennom et annet samarbeid. Videre skriver han:

In general I am not happy by their request & the number of children placed to us, b/c they have many more children & better capacity than FAYA.

Adopsjonsforum fortsatte likevel samarbeidet. I november 2009 økte den økonomiske støtten til 32 500 ETB per måned,¹⁸⁹ og i 2010 til 40 000 ETB per måned.¹⁹⁰

Adopsjonsforum omtalte støtten slik i søknad om formidlingstillatelse i 2011:

Adopsjonsforum har siden 2009 gitt en fast månedlig støtte til administrasjon og drift av barnehjemmene til Faya og KVI.

Faya har i 2011 fått ETB 32.500 pr. måned

KVI har i 2011 fått ETB 40.000 pr. måned

Støtten gis uavhengig av antall adopsjoner og det er ikke knyttet noen betingelser til støtten ut over at dette skal sikre barna best mulig omsorg¹⁹¹

I brev 13. september 2011 til Adopsjonsforum opplyste KVI at de ikke hadde fått frigitt så mange barn (de hadde «referred» fire i 2011), blant annet fordi etiopiske myndigheter fokuserte mer på nasjonal adopsjon og fosterhjemsplassering. De kommer likevel med lovnader om at Adopsjonsforum snart vil bli tildelt flere barn, og forsikret om at de arbeidet hardt for dette. De ba samtidig om at støtten ble økt så mye som mulig.

I forbindelse med fornyelse av avtalen i 2012 oversendte KVI et forslag til kontrakt. I kontrakten ble de to partenes forpliktelser listet opp. Under Adopsjonsforums forpliktelser ble det foreslått det at donasjonene skulle økes til 80 000 ETB per måned. Under KVI sine forpliktelser var følgende punkt satt opp:

KVI commits itself to propose orphan and vulnerable children (infants and very young toddlers or children under the age of 3) for at least 24 proposed adoptive families in the project period through AF representative

¹⁸⁵ AF. Reiserapport 19.–26. januar 2008.

¹⁸⁶ Lappen er datert 28. januar 2009. Den er usignert.

¹⁸⁷ I 2010 utgjorde 20 000 ETB ca. 1500 USD.

¹⁸⁸ Brev fra KVI til AF 2. september 2009.

¹⁸⁹ Brev fra AF til KVI 19. november 2009.

¹⁹⁰ Brev fra AF til KVI 26. oktober 2010.

¹⁹¹ Søknad om formidlingstillatelse 30. september 2011.

I svaret fra Adopsjonsforum ble det informert om at de ikke hadde anledning til å øke støtten til mer enn 53 000 ETB per måned. Videre ble følgende tatt opp:

It is further required that the first bullet point under 'Duties of Kingdom Vision International' is changed, *with no direct 'promise' of number of children*. It is not ethically correct to link this agreement to any direct number of adoptions, since this could be interpreted as a 'price' for the adoption of children [...] [original utheving]

I avtalen som ble signert 13. mars 2012, er punktet endret til:

KVI commits itself to propose orphan and vulnerable children (infants and very young toddlers or children under the age of 3) among the children who are in the KVI orphanage sites through AF. The number of children to be available for Adoption during the agreement period may not be known. The number shall vary depending on the availability of children for this program and the proposal of families through Adoption Forum.

I 2013 avsluttet Adopsjonsforum samarbeidet med både KVI (fra 1. november) og Faya (fra 1. oktober) med to likelydende brev.¹⁹² Begrunnelsen som ble gitt i dette brevet var:

Due to different circumstances, Adopsjonsforum's financial problems and very few children placed for adoption to Norwegian families for the last two years ([KVI:] six in 2012 and none in 2013 / [Faya:] four in 2012 and three in 2013), we regret deeply to inform you that we have to stop further cooperation [...]

2014–2015 Biftu og Tikuret

I 2014 inngikk Adopsjonsforum samarbeidsavtaler med to nye barnehjem, Biftu (mars) og Tikuret (september). I likhet med avtalene med KVI og Faya forpliktet Adopsjonsforum seg til å yte en månedlig støtte på henholdsvis 208 000 ETB til Biftu og 101 000 ETB til Tikuret. Biftu og Tikuret forpliktet seg på sin side blant annet til å tilrettelegge for adopsjoner.

I søknad om formidlingstillatelse 2014 beskrives støtten til disse to organisasjonene slik:

Adopsjonsforum gir en fast månedlig støtte til begge samarbeidspartnerne.

Biftu: pr. mnd. ca. ETB 208 000 (ca NOK 64 500)

Tikuret: pr. mnd. ca. ETB 101 000 (ca NOK 31 600)

Støtten gis uavhengig av antallet adopsjoner. Støtten skal bidra til at alle barna tilknyttet sentrene får best mulig omsorg og utviklingsmuligheter.

Ettersom Adopsjonsforum avsluttet adopsjons-samarbeid i Etiopia i 2015, ble disse avtalene likevel kortvarige. Avtalen med Tikuret ble sagt opp i mars 2015, med virkning fra 20. april.¹⁹³ Avtalen med Biftu ble sagt opp i juni 2015 med umiddelbar virkning.¹⁹⁴ Brevene er forholdsvis likelydende, og også overfor disse organisasjonene ble avslutningen begrunnet med at man hadde fått få barn og at adopsjonsprosessen tok for lang tid: «It is no longer within our financial abilities to continue a large program in the country when few adoption processes are being completed».

Adopsjonsforums merknader

Etter foreleggelse av faktagrunnlaget (se punkt 3.6.11) kom Adopsjonsforum med følgende skriftlige merknad om den økonomiske støtten som ble gitt til samarbeidsbarnehjem:

Med den store tilstrømmingen av nye organisasjoner og økning i antall adopsjoner fra begynnelsen av 2000-tallet ble det åpenbart en lite ønskelig «konkurranse» om adopsjonene. Antallet adopsjoner til Norge falt fra et nivå på 46/47 i året (2003–2004) til 15 i 2012. Det var åpenbart at en del av de nye aktørene brukte mye penger, og det er også i ettertid avslørt minst en organisasjon der familier ble tilbudt penger for å gi fra seg barn.

Etter intern diskusjon gikk Adopsjonsforum med på å støtte enkelte barnehjem som vi hadde fått et positivt inntrykk av. Disse var drevet av ideelle og religiøse organisasjoner som virket genuint opptatt av barns velferd, og der penger ikke var hovedmotivet for å drive med barnehjem. Det hører med at vi i disse årene

¹⁹² Brev fra AF til Faya 30. august 2013 og fra AF til KVI 3. september 2013.

¹⁹³ Brev fra AF til Tikuret 13. mars 2015 (brevet er feildatert 2014).

¹⁹⁴ Brev fra AF til Biftu 22. juni 2015.

også besøkte en del organisasjoner/institusjoner som vi ikke ønsket å samarbeide med ut fra et inntrykk av at de enten hadde rene økonomiske motiver eller virket useriøse i sitt arbeid.

Støtten til barnehjem kan sees som støtte til barnas omsorg og oppfølging, og barn som ikke kunne adopteres nøytt også godt av støtten. Samtidig er det viktig å nevne at nesten alle barnehjem i Etiopia er drevet uten offentlig støtte, og kostnader til personale, lokaler, vann/strøm, mat, medisinsk oppfølging osv. må dekkes av gaver og frivillige bidrag. Det var alltid slik at vi ikke skulle koble støtten til et konkret antall adopsjoner, men det lå implisitt at uten adopsjoner ville vi ikke ha økonomi til å fortsette støtten.

Adopsjonsforum kan kritiseres for at kutt i støtte på kort varsel utsatte institusjonene for et problem og at barna ble skadelidende. Samtidig var det dialog og uformelle varsler som ble gitt om hvordan Adopsjonsforums støtte var usikker på sikt.

15.7.4.5 Forfalsking av bakgrunnshistorie

I årene etter utenlandskontaktskiftet oppsto det på et tidspunkt en spesiell situasjon ved transithjemmet Debab i forbindelse med en konkret adopsjonssak. Utvalget baserer primært sin forståelse av hendelsesforløpet på to e-poster fra en av Adopsjonsforums lokalt ansatte i Etiopia til landkontakten i Norge.¹⁹⁵ Utvalget har gjennomgått enkelt-saksdokumentene, korrespondanse og styrepapirer fra perioden, og saken har vært tema i intervjuer med tidligere styreleder og ansatte i Adopsjonsforum i både Norge og Etiopia.

Adopsjonssaken gjaldt et barn man hadde tatt imot på Debab fra en annen region i Etiopia. Dokumentasjon på frigivelse manglet på dette tidspunktet, men man antok at dette ville bli ordnet. De ansatte på Debab forsøkte gjentatte ganger å fremskaffe de nødvendige papirene fra riktige myndigheter, men da det nærmet seg ett år siden overføringen, forsto de at dette ikke ville lykkes. For å løse situasjonen inngikk de lokalt ansatte derfor en avtale med en kvinne og en Kebele i Addis. Avtalen gikk ut på at kvinnen skulle ta hånd om barnet midlertidig og oppgi til de lokale myndighetene at hun hadde funnet barnet forlatt.¹⁹⁶ Med bistand fra Kebelen fikk man

slik utstedt de dokumentene som var nødvendig for å frigi barnet til adopsjon, og barnet ble returnert til Debab.

Barnet ble deretter tildelt et norsk søkerpar. Omtrent en måned før adopsjonen ble gjennomført ser imidlertid Adopsjonsforums landkontakt ut å ha blitt oppmerksom på det som hadde skjedd, og etterspurte mer informasjon. I en e-post fra den lokalt ansatte til landkontakten ved Adopsjonsforums kontor i Norge forklares det at man hadde valgt en slik løsning fordi barnets bakgrunn uansett var ukjent, og at det ikke var et alternativ å sende ham tilbake.

Det skrives videre:

It will be very hard to tell other people that we have formulated a false document. This will make people to loose their confidence on us.

as professional people we have to be careful about what we have to tell or write. I think we have to stick to what is written. NN [barnet] has not any event that needs to be told in [his/hers] one year stay with us, [he/she] is healthy, has good development.

Barnet ble tildelt et norsk søkerpar, og adopsjonen ble gjennomført en måneds tid etter e-postutvekslingen. Adopsjonen ble så vidt utvalget kan se gjennomført på bakgrunn av historien om at barnet nylig var funnet forlatt i Addis. Den lokale organisasjonen Berhane Hiwot undertegnet adopsjonskontrakten, og står som part i rettsavgjørelsen. I barnerapporten fra Debab er det oppgitt en ankomstdato på transithjemmet rundt tre måneder før adopsjonen, noe som stemmer overens med den konstruerte historien. I andre interne dokumenter (helterapport / logg fra Debab) går det imidlertid frem at barnet var langt yngre da det ankom transithjemmet, og hadde bodd der i over et år.

Utvalget har forelagt saken i intervju med daværende styreleder og ansatte i Adopsjonsforum. Den lokalt ansatte oppga i intervju med utvalget at hun ikke kunne huske en slik sak. Daværende daglig leder opplyser at han var kjent med denne saken, men at det så vidt som han kunne huske, var landansvarlig som fikk oppgaven med å følge dette opp. Daglig leder har presisert overfor utvalget at ansvaret likevel lå hos ham. Utvalget har ikke funnet informasjon som tyder på at Adopsjonsforums styre ble orientert, og tidligere styreleder opplyste i intervju med utvalget at han ikke kunne huske å ha blitt gjort kjent med saken. Forholdet ser ikke ut til å ha fått noen konsekvenser internt i Adopsjonsforum, ver-

¹⁹⁵ Av hensyn til personvern oppgis ikke dato for disse.

¹⁹⁶ Slik utvalget forstår prosessen, måtte hun også kunne frembringe to vitner på dette.

ken i Norge eller for de involverte ansatte i Etiopia. Verken norske eller etiopiske myndigheter ble orientert om saken.

15.7.5 Utvalgets vurdering av adopsjonsarbeidet 2004–2015 og tildeling/ frigivelse av barn til adopsjon

Utvalget finner at systemet for tildeling og frigivelse av barn i Etiopia, særlig etter lovendringen i 2000 som ga de private aktørene en større rolle, innebar flere svakheter og risikoer som krevde høy aktsomhet for å kunne drive forsvarlig adopsjonsarbeid i landet.

For det første var tildelingen av barn til ulike organisasjoner svært avhengig av personlige kontakter og nettverk. Systemet synes å ha medført betydelig risiko for at bekjentskap og gjensidige ytelser sto mer sentralt enn hensynet til barnets beste når barnet skulle tildeles organisasjon/foreldre. Adopsjonsforum – både i Norge og fra utenlandskontaktens side – ser i den forbindelse i utgangspunktet ut til å ha vært svært bevisst på at de skulle følge regelverket. De betalte blant annet ikke gebyrer til barnehjem utover dokumenterte utgifter for hvert enkelt barn, og utenlandskontakten (fra 2004) blir oppgitt å være svært restriktiv ved ikke å ta imot barn hvor papirene ikke var i orden. Dette var trolig hovedårsaken til at Adopsjonsforum hadde vanskeligheter med å finne samarbeidspartnere, og ble tildelt færre barn. Det bemerkes i den sammenheng at antall adopsjoner til Norge viser en svakt synkende trend utover i 2000-årene, samtidig som det totale antallet adopsjoner fra Etiopia økte markant.

Utvalget legger til grunn beskrivelsene om at Adopsjonsforum drev langt mer restriktivt enn mange andre utenlandske organisasjoner i disse årene. Blant annet gjelder dette betaling av udokumenterte gebyrer i forbindelse med enkelttildelinger fra private barnehjem. Utvalget mener også økonomistyringen etter opprettelsen av Debab reduserte risikoen for at det ble betalt noen form for skjulte gebyrer til private aktører og/eller myndighetspersoner i forbindelse med tildelinger og frigivelse av barn til adopsjon.

På andre områder finner utvalget imidlertid flere kritikkverdige forhold knyttet til adopsjonsarbeidet i denne perioden. Den svært uheldige utviklingen på feltet i Etiopia gjorde det gradvis vanskeligere for aktører som ønsket å drive legitimt. Selv om Adopsjonsforum på flere områder synes å ha vært en mer bevisst og lovydig aktør enn enkelte andre organisasjoner i perioden, er dette ikke tilstrekkelig for å akseptere praksisen.

Virksomhetens forsvarlighet må vurderes på selvstendig grunnlag opp mot grunnleggende prinsipper innenfor adopsjonsarbeid, og ikke ut fra hvilke risikoer og feil som forekom hos andre tilsvarende aktører.

Adopsjonsforum fortsatte driften til tross for de klare svakheter og risikoer som eksisterte og utviklet seg innenfor det etiopiske adopsjonssystemet. Likevel har utvalget ikke funnet dokumenterte rutiner eller risikovurderinger knyttet til de utfordringene som her er beskrevet. Utvalget mener derfor at Adopsjonsforum ikke var tilstrekkelig bevisst på utfordringene og/eller aksepterte en for stor risiko.

Adopsjonsforum valgte i utstrakt grad å ta imot barn på transithjemmet før frigivelsesprosess og matching var gjennomført. I flere tilfeller ble barna i praksis plassert på et transithjem for barn som skulle adopteres til utlandet, kort tid etter at deres opprinnelige omsorgssituasjon var brutt, for eksempel ved at de ble funnet forlatt, eller foreldrene selv overga dem. Dette tyder på at adopsjon til utlandet ble ansett som førstevalg, og at det i disse tilfellene ikke ble undersøkt eller gjort reelle forsøk på gjenforening med foreldre eller plassering hos annen opprinnelig familie, eventuelt andre nasjonale alternativer. Dette strider blant annet mot subsidiaritetsprinsippet. Det var en svakhet i det etiopiske adopsjonssystemet at slik praksis var akseptert, noe Adopsjonsforum burde ha vært bevisst. Praksisen var i strid med blant annet barnekonvensjonen artikkel 21, og Adopsjonsforum skulle derfor gjort norske myndigheter oppmerksom på dette i søknader om formidlingstillatelse.

Muligheten for at ansatte på barnehjemmet selv kunne «finne» barn for adopsjon, innebar videre en økt risiko for at frigivelses/adopsjonsprosesser ble igangsatt på uriktig grunnlag, noe som skal behandles nærmere i punkt 15.7.6 og 15.7.7. Adopsjonsforum skulle ikke ha akseptert denne måten å kanalisere barn til organisasjonen på. Utvalget mener i forlengelsen av dette at det er betenkelig at Adopsjonsforum aksepterte at relativt nyetablerte organisasjoner som i realiteten hadde lite eller ingenting med barna å gjøre i praksis, representerte barna i adopsjonskontrakten og i domstolen. Adopsjonsforums representant var etter møte med en av disse selv «noe forundret over denne organisasjonens drift», og at de hadde fått tillatelse til å drive adopsjonsvirksomhet.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Se punkt 15.7.4.3.

Utvalget anser videre at Adopsjonsforums avtaler med ulike private organisasjoner/ barnehjem var i strid med prinsipper knyttet til økonomiske transaksjoner i adopsjonsarbeid, jf. blant annet barnekonvensjonen 21 d. Selv om Adopsjonsforum motsatte seg at det ble skrevet et konkret antall tildelinger i avtalen med KVI, mener utvalget at både denne og de tilsvarende avtalene med andre organisasjoner åpenbart bygget på en felles forståelse og intensjon om at størrelsen på Adopsjonsforums økonomiske bidrag ville ha konsekvenser for antall tildelte barn («more payment, more children»). Adopsjonsforum ser ved inngåelsen av disse avtalene ut til å ha innsett at slike ordninger var nødvendige for å opprettholde adopsjonsarbeidet, da det «er slik man i stor grad jobber i Etiopia i dag». Etter utvalgets syn burde denne innsikten ha ledet til at Adopsjonsforum avsluttet sitt arbeid i Etiopia, heller enn at de selv ble en del av det de få år tidligere også selv anså som ikke-akseptable ordninger.

Utvalget mener Adopsjonsforum ga uriktig informasjon til norske myndigheter da de i formidlingssøknadene skrev at det ikke var knyttet noen betingelser til denne støtten, og at den ble gitt uavhengig av antall adopsjoner. Utvalget vurderer det som sannsynlig at Adopsjonsforum forsto at norske adopsjonsmyndigheter ville motsatt seg en avtale om økonomisk støtte som samtidig forpliktet lokale organisasjoner å tildele barn til Adopsjonsforum, og at dette var årsaken til at de ga uriktig informasjon.

Utvalget finner det samtidig kritikkverdig at norske myndigheter ikke i større grad fulgte opp de opplysningene som ble gitt i formidlingssøknadene både i 2008 og i 2011 om at Adopsjonsforum støttet samarbeidsorganisasjoner/barnehjem med større månedlige pengebeløp. Denne form for direkte pengestøtte til lokale organisasjoner er etter utvalgets syn egnet til å skape et økonomisk avhengighetsforhold mellom lokale organisasjoner og adopsjonsaktører, noe også norske myndigheter burde ha vært bevisst risikoen for, og kontrollert grundigere. Det vises i den forbindelse til at det allerede i 2000 forelå en enstemmig anbefaling fra Special Commission ved Haagkonferansen:

Receiving countries are encouraged to support efforts in countries of origin to improve national child protection services, including programmes for the prevention of abandonment. However, this *support should not be offered or sought in a manner which compromises the integrity of the intercountry adoption process, or cre-*

ates a dependency on income deriving from intercountry adoption. In addition, decisions concerning the placement of children for intercountry adoption should not be influenced by levels of payment or contribution. These should have no bearing on the possibility of a child being made available, nor on the age, health or any characteristic of the child to be adopted.¹⁹⁸ [utvalgets utheving]

Utvalget finner det kritikkverdig at Adopsjonsforum ensidig og på kort varsel avsluttet den økonomiske støtten til samarbeidspartnerne sine når det ble klart at adopsjonstallene – av ulike grunner – ble for lave.¹⁹⁹ Det legges til grunn at mange lokale organisasjoner/ hjelpeprosjekter i Etiopia både ble etablert på bakgrunn av slik støtte, og var avhengig av denne for å opprettholde virksomheten. Selv om denne typen avhengighet av inntekter fra adopsjonsarbeid i seg selv i utgangspunktet ikke skulle forekomme, jf. sitatet over, vil det etter utvalgets syn hvile et stort etisk ansvar på de utenlandske organisasjonene som likevel inngikk slike avtaler. Utvalget er ikke kjent med hvilke direkte konsekvenser Adopsjonsforums beslutning om brått å trekke seg fra avtaler/prosjekter fikk for barn (og andre) som ble understøttet av de respektive organisasjonene. Utvalget har imidlertid ikke funnet dokumentasjon på at det ble foretatt risikovurderinger før pengestøtten ble avsluttet. Generelt mener utvalget at atferden med å forplikte seg til større regelmessige pengebeløp for så på kort varsel å trekke seg ut, er potensielt svært problematisk. Adopsjonsforum bidro etter utvalgets syn til en praksis som medfører risiko for situasjoner som beskrevet i punkt 15.3.1, hvor det fikk dramatiske konsekvenser da private aktører mistet inntekten, og brått måtte overlate et stort antall barn til det offentlige barnevernssystemet, som ikke hadde tilstrekkelig kapasitet til å ivareta disse.

Utvalget mener det er positivt at Adopsjonsforum selv valgte å avslutte arbeidet i Etiopia da de ikke lenger anså adopsjonsarbeidet som forsvarlig. Imidlertid fremstår det for utvalget som om vurderingene om forsvarlighet og eventuell avslutning først for alvor ble aktualisert da utfordrin-

¹⁹⁸ HCCH (2000) *Report and Conclusions of the Special Commission on the Practical Operation of the Hague Convention of 29 May 1993 On Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption 28 November-1 December 2000*, s. 28.

¹⁹⁹ Etter foreleggelse av faktagrunnlag bemerker AF at det var «dialog og uformelle varsler» om at støtten var usikker på sikt, se punkt 15.7.4.4.

gene med å få tildelt barn og gjennomført tilstrekkelig antall adopsjoner ble så store at det uansett ikke var mulig å opprettholde virksomheten. Utvalget finner det klart at Adopsjonsforum hadde hatt kunnskap om den uheldige utviklingen i lang tid, og vurderingene rundt forsvarlighet av arbeidet og beslutningen om å avslutte dette kom etter utvalgets syn for sent. Adopsjonsforum burde informert og involvert norske adopsjonsmyndigheter langt tidligere. Den første skriftlige beretningen som utvalget har funnet fra Adopsjonsforum til norske myndigheter der den uheldige utviklingen i Etiopia beskrives i klartekst, kommer i det i punkt 15.7.4.2 siterte brevet 28. oktober 2015, altså etter at arbeidet er avsluttet.²⁰⁰ Daværende daglig leder opplyste til utvalget at det også var en viss muntlig dialog med Bufdir rundt disse forholdene.²⁰¹ Bufdir var også representert på en adopsjonskonferanse i Addis Abeba om adopsjon fra afrikanske land i 2012, hvor ulik problematikk var tema.²⁰² Utvalget mener likevel dette er forhold som klart skulle ha vært rapportert og beskrevet i den formelle kommunikasjonen. Utvalget finner at manglende varsel til norske myndigheter om disse forholdene var et brudd på formidlingstillatelsen.

Utvalget mener videre at norske myndigheter ikke selv gjorde tilstrekkelige grep for å sikre forsvarligheten ved adopsjonene til Norge utover i 2010-årene, da det internasjonalt ble avdekket flere uregelmessigheter ved adopsjonsarbeidet i Etiopia.

Ifølge daværende avdelingsleder i Bufdir, fulgte man situasjonene og intensiverte oppmerksomheten, blant annet i forbindelse med formidlingssøknader. Han mente dette hadde en preventiv effekt, siden Adopsjonsforum var klar over at de kunne miste tillatelsen dersom de ikke opptrådte ryddig. Utvalget har ellers ikke funnet dokumentasjon på hva denne ekstra oppmerksomheten konkret besto i, og saksbehandleren som behandlet søknadene, kunne i intervju med utvalget ikke huske hvorvidt det ble gjennomført noen ekstra kontroll.

²⁰⁰ En noe mer generell beskrivelse av enkelte problematiske forhold går likevel også frem i brev fra AF til Bufdir 19. januar 2011, se nærmere punkt 15.7.6.5.

²⁰¹ En generell beskrivelse av den problematiske utviklingen går frem av referat fra kontaktmøte 11. november 2010.

²⁰² Fifth International Policy Conference on African Child (IPC) Intercountry Adoption: Alternatives and Controversies, 29.-30. mai 2012. Et av innleggene ble holdt av en representant for Ministry of Women, Children and Youth Affairs og hadde tittelen *Policies, practices and challenges in intercountry adoption: Ethiopia's experience*. Programmet til konferansen ligger i Bufdirs arkiv, sak 2012/50719.

Utvalget finner at saken som er omtalt i punkt 15.7.4.5, hvor Adopsjonsforums lokalt ansatte i Etiopia bevisst igangsatte en prosess for å få frigitt et barn basert på uriktige opplysninger utgjør alvorlige brudd på flere regler og prinsipper. Utvalget legger til grunn at forfalskning av dokumenter også i Etiopia vil utgjøre et lovbrudd. Den uriktige fremstillingen av barnets bakgrunnshistorie medførte at domstolens vurderinger av hvorvidt grunnleggende adopsjonsrettslige prinsipper – herunder samtykke og subsidiaritet – var ivare tatt, ble foretatt på feil grunnlag. Utvalget mener den bevisste forfalskningen er et svært alvorlig forhold.

Utvalget vurderer videre at reaksjonen til Adopsjonsforums ledelse i Norge ikke sto i forhold til alvorlighetsgraden i saken. Det er kritikkverdig at Adopsjonsforums styre ikke ble informert, og at de avdekkede forholdene ikke fikk noe internt etterspill i organisasjonen eller for de involverte partene. Utvalget mener videre det var et klart brudd på Adopsjonsforums formidlingstillatelse at de ikke varslet norske myndigheter om saken. Etiopiske myndigheter skulle også ha blitt informert.

En sentral person i Adopsjonsforum – som ikke selv var involvert / husker å ha blitt gjort kjent med saken, men som fikk den forelagt under intervju med utvalget – antok at intensjonene bak handlingen trolig var gode, og at man valgte en pragmatisk løsning i en vanskelig situasjon for barnets skyld.²⁰³ Utvalget har forståelse for at konsekvensene for barnet potensielt var en varig «limbo»-tilværelse. Risikoen og implikasjonene som ligger i å akseptere / medvirke til å konstruere forfalskede opplysninger/dokumenter for å gjøre barn adopterbare er likevel svært alvorlige, og det kan under ingen omstendighet aksepteres at prosedyrene tilsidesettes ved adopsjonsformidlerens interne vurdering av det enkelte barnets beste, uten rådføring med etiopiske og norske myndigheter.

Utvalget vurderer det som positivt og proaktivt at Adopsjonsforum sammen med Bufdir – grunnet bekymringer om arkiveringsrutiner – valgte å overføre Adopsjonsforums lokale arkivmateriale fra Etiopia til Norge. Utvalget fikk på sitt landbesøk i januar/februar 2025 opplyst at det fremdeles mangler et tilfredsstillende arkivsystem i Etiopia, og at adopterte vil ha problemer med å få utlevert dokumenter der. Overføringen til Norge har der-

²⁰³ Dette ble presentert som en mulig forklaring, ikke en unnskyldning. Vedkommende var klar på at dette ikke burde ha forekommet.

for trolig bedret adopterte sin mulighet til informasjonstilgang. Etter hva utvalget har fått opplyst, har Bufdir frem til nylig (2024) ikke regelmessig lagt ved dokumentene fra Etiopiaarkivet når adopterte har søkt om innsyn, ettersom de var av den oppfatningen at Etiopiaarkivet var duplikat av den norske mappen. Det var først da utvalget under sine arkivsøk påpekte at dette ikke var tilfellet, at praksis ble endret. Dette mener utvalget er uheldig, ettersom adopterte da likevel ikke har fått tilgang til all tilgjengelig informasjon om seg selv og sin adopsjon.

15.7.6 Søskenprosjektet

15.7.6.1 Innledende merknader

I det følgende vil utvalget gjennomgå forhold knyttet til et av Adopsjonsforums hjelpeprosjekter i Etiopia. Bakgrunnen for at dette prosjektet trekkes særskilt frem, er at utvalget mener det var innrettet på en måte som medførte en betydelig risiko for at man i forkant av adopsjonsprosessen kunne skape forventninger hos opprinnelige foreldre eller andre slektninger/omsorgspersoner om økonomisk kompensasjon ved bortadoptsjon av ett eller flere barn. Utvalget har også funnet dokumentert at slike insentiver i noen tilfeller ble gitt.

15.7.6.2 Overordnet om prosjektet

Søskenprosjektet var et hjelpeprosjekt organisert av norske foreldre som hadde adoptert barn fra Etiopia, og ble startet i 1998/99.²⁰⁴ Bakgrunnen for prosjektet var at den daværende etiopiske adopsjonsmyndigheten (CYFAD) ved noen konkrete tilfeller hadde bedt Adopsjonsforum om å understøtte gjenværende søsken av barn som var adoptert til Norge.²⁰⁵ Fra norsk side organiserte man støtten som et fadderprosjekt, og inkluderte etter hvert automatisk alle gjenværende søsken til barn adoptert til Norge. Prosjektet ble finansiert ved rekruttering av faste givere, blant annet gjennom *Etiopiaklubben* og Adopsjonsforums nettsider.²⁰⁶

I utgangspunktet ble hjelpeprosjekter som dette driftet av frivillige, uavhengig av Adopsjons-

forums styre og sekretariat. Adopsjonsforum arrangerte likevel årlige samlinger for prosjektleidere og fikk forelagt prosjektrapporter og regnskap. Søskenprosjektets leder satt i styret til Adopsjonsforum i flere år. Adopsjonsforum oppga også prosjektet som et av «sine» bistandsprosjekter i samtlige formidlingssøknader for Etiopia mellom 2000 og 2011. Frem til 2009 var det Adopsjonsforums etiopiske utenlandskontakt og barnehjemsbestyrer som administrerte prosjektet lokalt.

Formålet med prosjektet var å sikre at søsken som (i hovedsak grunnet alder) ikke selv kunne adopteres til utlandet, skulle ha midler til livsopphold, og få mulighet til skolegang i Etiopia. Etter etiopisk rett var det som vist i punkt 15.4 frem til 2001 i utgangspunktet ikke tillatt å adoptere bort barn til utlandet dersom én eller begge foreldrene fremdeles var i live. Utgangspunktet var derfor at barna som ble inkludert i prosjektet, var foreldreløse, ofte uten omsorgspersoner. I praksis ble støtten gitt ved utbetaling av en fast månedlig sum i kontanter. Midlene ble utlevert av Adopsjonsforums lokalt ansatte representant, og mottakerne signerte på at pengene var overlevert. Overlevering skjedde primært ved at støttemottakerne selv møtte opp på transithjemmet / Adopsjonsforums kontor. I noen tilfeller – hvor mottakerne bodde lengre unna – foregikk utbetalingen via overføringer til lokal bank, eller ved at representanten selv reiste for å møte dem.²⁰⁷ Etter hvert som barna ble voksne, gikk de ut av prosjektet, men en del fikk også bistand i en overgangsfase, for eksempel i forbindelse med å skaffe seg bolig eller etablere seg i jobb.²⁰⁸

Frem til 2004 ble innrullering og utbetalinger administrert av Adopsjonsforums første utenlandskontakt / leder for transittbarnehjemmet Amba. Da Adopsjonsforum avsluttet samarbeidet med henne og opprettet sitt eget transittbarnehjem, Gooble Debab, fortsatte den første utenlandskontakten å administrere utbetalingene for de søsknene som var innlemmet i prosjektet frem til 2004, mens barnehjemsbestyreren på Debab fikk ansvar for nye søsken som ble lagt til etter 2004.²⁰⁹ I 2009 ble ansvaret igjen flyttet. Dette året inngikk Adopsjonsforum som tidligere nevnt et samarbeid med barnehjemmet Faya i Nazret.

²⁰⁴ Årstallet Adopsjonsforum oppgir varierer mellom ulike kilder. Trolig dreier dette seg om at prosjektet var i en oppstartsfase disse årene.

²⁰⁵ AF. Reiserapport januar 1998.

²⁰⁶ Opplyst av prosjektleder. Etiopiaklubben var én av flere aktive landklubber, for og av adoptivfamilier.

²⁰⁷ Opplysninger fått av lokalt ansatte på utvalgets landbesøk.

²⁰⁸ Informasjon hentet fra «Rapport fra Søskenprosjektet 2010».

²⁰⁹ I søknad om formidlingstillatelse 28. september 2005 går det frem at det var den nye utenlandskontakten som overtok ansvaret. Ansvaret ser imidlertid ut til å ha blitt flyttet til barnehjemsbestyreren relativt snart.

Faya tok da også over søskenprosjektet og inkluderte raskt en rekke nye barn i dette. I 2010 suspenderte Adopsjonsforum imidlertid samarbeidet med Faya – av årsaker som fremgår nedenfor – og omorganiserte deretter søskenprosjektet. Ansvaret ble gitt til en annen av samarbeidspartnerne – Kingdom Vision International (KVI, se punkt 15.7.4.4) – og gradvis omgjort til et «family empowerment»-program.

15.7.6.3 Norske myndigheters kunnskap om prosjektet

Som vist ble søskenprosjektet startet i 1998/99. Adopsjonsforum informerte norske myndigheter om prosjektet i formidlingssøknaden i 2000. Det ble da beskrevet slik:

Vi har et mindre, fadderbasert «søskenprosjekt», som yter bistand til eldre søsken av barn som er adoptert til Norge. Dette dreier seg om foreldreløse barn/ungdommer, som bor alene, mer eller mindre uten voksentsyn. Barna har tak over hodet, men mangler ellers det meste. De får generell økonomisk bistand samt støtte til å fullføre skolegang. Også evt. uforutsette utgifter som medisin/legebehandling vil dekkes etter behov. Målet er at de skal få en utdanning som gjør at de på litt sikt vil bli selvhjulpne.

I søknaden fra 2002 beskrives prosjektet slik²¹⁰:

Et fadderskapsprosjekt i Etiopia ble startet i 1998. Tanken bak prosjektet er å yte bistand til barn som har søsken adoptert til Norge. (I Etiopia er det ikke uvanlig at noen i en søskenflokk blir adoptert bort, mens de eldste blir værende). Styret ved barnehjemmet er ansvarlig for oppfølging av prosjektet sammen med kontaktpersonen. Det er for tiden 29 barn i prosjektet.

I 2003 var BUFA på tilsynsreise i Etiopia, og fikk blant annet besøke noen deltakere i søskenprosjektet, og skriver følgende om dette i rapporten:

Søskenprosjektet i Etiopia drives med godkjenning av Adopsjonsforums hjelpearbeidsutvalg. Det er noen ildsjeler blant dem som har adoptert barn fra Etiopia som står for den praktiske

driften av prosjektet. Adopsjonsforum sentralt er ansvarlig for finansieringen. Også Etiopiaklubben har fra tid til annen innsamlingsaksjoner til prosjektet. Prosjektet yter økonomisk støtte til søsken av barn som er adoptert til Norge, og som selv ikke kan adopteres, for eksempel fordi de er for gamle. For det meste dreier det seg om eldre søsken som bor sammen med andre søsken, besteforeldre, tanter, onkler eller annen familie, eller hos venner. Pengene brukes til livsopphold og skolegang for disse barna/ ungdommene.

På vei tilbake fra Arba Minch tirsdag 23. september var det avtalt å besøke noen søstre i NN, en liten by like sør for Addis Ababa. Det hadde skjedd en misforståelse og disse søsknene var ikke hjemme da vi banket på. Det var her tale om to jenter på 12–14 år som bodde sammen med en søster på ca. 20. Så vidt vi forstod skulle den eldste jenta påbegynne universitetsstudier. Vi fikk et inntrykk av området der søsknene bodde og huset deres sett fra utsiden. Området var fattigslig og preget av slum.

Vi fikk seinere en avtale fredag 26. september med en bestemor og et søskenpar, jente på 13 og gutt på 14 år som ble støttet av prosjektet. Disse barna hadde to yngre brødre og to kusiner som var adoptert til Norge. Vi ble vel tatt imot hos denne familien. Grunnet støtten gjennom prosjektet har bestemor og barna nå økonomi nok til å disponere hele huset sitt (som er svært lite etter vår målestokk, men rent og trivelig), mens de tidligere leide ut et rom for å klare å dekke leien. Barnas skolegang er også sikret.

[...] pr september 2003 var det 46 barn som mottok støtte fra Søskenprosjektet.

I formidlingssøknader i 2005 og 2008 blir informasjonen i søknaden fra 2002 så å si ordrett gjentatt, men antall barn som omfattes av prosjektet, angis i begge søknader å være 50.

I formidlingssøknaden fra 2011 står det følgende:

Et fadderprosjekt («søskenprosjektet») i Etiopia startet i 1999. Tanken var at prosjektet skal støtte barn som har søsken adoptert til Norge. I Etiopia er det ikke uvanlig at noen i en søskenflokk blir adoptert bort, mens de eldste blir værende. Barna som fikk støtte var primært barn uten foreldre i live. Vår tidligere representant er ansvarlig for de eldste barna i prosjektet.

²¹⁰ Under rubrikken «Beskrivelse av omfanget av foreningens eventuelle hjelpeprosjekter og -programmer i opprinnelseslandet».

Det er for tiden noe i overkant av 50 barn i prosjektet, som primært gir støtte til utdanning, helse og sosiale forhold. Det kom mange nye barn inn i programmet i 2010 – særlig gjennom Faya, som også overtok ansvaret for å følge opp de fleste nye barna. Flere av barna har imidlertid foreldre i live, og prosjektet legges nå om. KVI er hyret inn for å gi familiene hjelp med å starte egen virksomhet som kan gi dem regelmessig inntekt framfor å sponse skolegang mv. for deres barn.

I formidlingssøknaden fra 2014 blir verken søskenprosjektet eller det nye prosjektet nevnt.

15.7.6.4 Søskenprosjektet før 2009

Det skal her pekes på noen sammenhenger mellom søskenprosjektet og adopsjonsarbeidet før 2009.

Da søskenprosjektet ble startet opp mot slutten av 1990-årene, var det som nevnt bare foreldreløse barn som kunne adopteres til utlandet. Barnas foreldre måtte dermed enten være døde, ukjente, eller ikke mulige å finne / oppnå kontakt med.

Søskenprosjektets utgangspunkt var å understøtte gjenværende søsken som manglet omsorgspersoner. Som det går frem i punkt 15.7.4.3, skjedde det imidlertid en utvikling utover 2000-tallet hvor barna som ble formidlet til Norge i stadig større grad var oppgitt til adopsjon av egne foreldre. Alle gjenværende søsken til barn adoptert til Norge fikk tilbud om støtte fra prosjektet – også hvor foreldrene var i live.

Ansvarlige for prosjektet – både lokalt i Etiopia og i Norge – har opplyst til utvalget at foreldre først ble gjort kjent med prosjektet etter at barnet var frigitt til adopsjon, og at støtten først ble utbetalt etter at barnet var kommet til Norge. Ettersom barna allerede var i en frigivelsesprosess når utenlandskontakten fikk kunnskap om dem, kunne søskenprosjektet ifølge dem dermed ikke skape insentiver for å samtykke til adopsjon.

Utvalgets undersøkelser viser at det som hovedregel ser ut til å være korrekt at Adopsjonsforums representanter først kom i kontakt med barna etter at disse var kommet på et lokalt barnehjem, og/eller var i en frigivelsesprosess for adopsjon. Likevel finnes det som vist i punkt 15.7.4.3 flere saker hvor det er eksplisitte opplysninger om at Adopsjonsforums utenlandskontakt eller andre ansatte ved barnehjemmet har vært i direkte kontakt med foreldre som av ulike årsaker ikke har

vært i stand til å forsørge barna sine, og at barna deretter har blitt adoptert til Norge gjennom Adopsjonsforum.

Utvalget har intervjuet adoptivforeldre som adopterte barn fra Etiopia mellom 2000 og 2008, og som under hentereise og/eller senere har vært i kontakt med opprinnelig familie. Flere adoptivforeldre oppga at de hadde fått inntrykk av at det lå forventninger om kompensasjon til grunn for beslutningen om å adoptere bort ett eller flere av barna. Noen av disse opprinnelige familiene har fått støtte fra søskenprosjektet. På landbesøket i Etiopia fikk utvalget også bekreftet slike tilfeller av en av Adopsjonsforums lokalt ansatte. Vedkommende fortalte blant at hun selv hadde informert en enslig mor som hadde vansker med å forsørge barna sine om muligheten til økonomisk støtte. Hun hadde bedt mor om å overgi det yngste barnet til adopsjon gjennom Debab («please give us the smallest one»), slik at det ble lettere for moren å arbeide, og hun kunne motta støtte for eldre gjenværende barn. Det yngste barnet ble adoptert til Norge. Den ansatte fortalte videre at hun personlig kjente til 4–5 familier fra den samme landsbyen som hadde adoptert bort barn via Adopsjonsforum – flere av disse kom fremdeles (i 2025) og etterspurte nyheter om barna når hun besøkte slektningene sine der. I et annet tilfelle hadde de to yngste barna blitt adoptert til Norge, og familien hadde mottatt støtte slik at de eldre søsknene fikk en god utdanning i Etiopia. Den ansatte ga uttrykk for at hun var stolt over å ha bidratt til dette, og oppfattet det som positivt for alle involverte.

Etter hvert som flere barn med (minst) en forelder i live ble adoptert bort, ble også flere av støttemottakerne i Søskenprosjektet denne type familier. Ved utvalgets landbesøk fortalte bestyreren av Debab (leder av prosjektet mellom 2004–2009) at slik vedkommende husket det, var det bare barn med foreldre i live som ble med i søskenprosjektet:

If they did not have a living parent, they would not be in the sibling project. Who would collect the money?

Bestyreren sitt inntrykk blir et stykke på vei bekreftet av en rapport fra 2008 om prosjektets andre del (altså de som ble med etter 2004), hvor sju av tretten støttemottakere var barnas mødre, og én var bestemor. Men fem søskengrupper ser altså ut til å ha blitt representert av andre enn familiemedlemmer, blant annet en sosialarbeider.

15.7.6.5 Særlig om søskenprosjektet administrert av Faya fra 2009–2010

I 2009 inngikk Adopsjonsforum som vist i punkt 15.7.4.4 en samarbeidsavtale om adopsjon med barnehjemmet Faya. Faya var en lokal organisasjon med eget barnehjem i Nazret som i utgangspunktet drev ulike program for HIV-smittede, men også formidlet barn for adopsjon. I forbindelse med en søknad til AFs styre om å øke støtten til organisasjonens prosjekter beskrives det slik av landansvarlig:

Organisasjonen ble primært etablert for å bistå hiv-positive barn, men har også utviklet et adopsjonssamarbeid med oss, fordi det også kommer andre barn til barnehjemmet organisasjonen driver.²¹¹

I forbindelse med at man etablerte adopsjonssamarbeid og inngikk avtaler om drifts- og prosjektstøtte, overtok Faya samtidig ansvaret for den delen av søskenprosjektet som barnehjemsbestyreren på Debab til da hadde administrert. En større gruppe barn ble inkludert i de årene Faya administrerte prosjektet; i 2008 oppgis det at 53 personer nås av prosjektet, i 2010 har antallet økt til 70 barn.²¹² I slutten av 2010 ble samarbeidet med Faya midlertidig suspendert, og søskenprosjektet omorganisert etter at Adopsjonsforum ble oppmerksom på problematiske forhold i hvordan prosjektet ble driftet. Disse forholdene skal beskrives nærmere her.

Slik utvalget har forstått hendelsesforløpet, mottok Adopsjonsforum i november 2010 et varsel fra en adoptivforelder. I samtaler med lederen av Faya på en tilbakereise, hadde adoptivforelderen fått et klart inntrykk av at lederen fant det uproblematisk å oppsøke fattige og vanskeligstilte foreldre med tilbud om økonomisk støtte dersom de adopterte bort noen av barna sine.²¹³ Landkontakten og en annen medarbeider, som tilfeldigvis var på en arbeidsreise i Etiopia på dette tidspunktet, ser deretter ut til å ha brakt opp temaet på et møte med Faya. I reiserapporten fremgår det at:

En rekke uheldige omstendigheter ble oppdaget rett før og under møtet. Dette resulterte

i at vi umiddelbart valgte å gi beskjed om å stanse prosjektet i sin nåværende form. Det vurderes som svært 'skadelig' at søskenprosjektet slik det nå er organisert faktisk kan kobles til adopsjoner. [...] Det ble i etterkant av møtet vurdert som svært usikkert å fortsette samarbeidet med Faya slik deres syn på adopsjonsformidlingen fremstod.²¹⁴

I en rapport knyttet spesifikt til bistandsarbeidet i Etiopia fra den samme arbeidsreisen går følgende frem:

Møte med FAYA

Det blir usikkerhet rundt hvorvidt det under rådgivningssamtaler med familier som vurderer å gi opp et barn for adopsjon, blir informert om søskenprosjektet og at man kan bli en del av det når man har gitt fra seg et barn. Dersom dette er tilfelle kan søskenprosjektet bli en katalysator for familier til å gi opp barna sine for adopsjon. Når vi tar dette opp med FAYA sier de selv at de ikke gir informasjon på forhånd. De sier videre at for de fleste familier er adopsjon «first option». Bistandskoordinator og saksbehandler understreker at adopsjon alltid skal være «last option» uavhengig av familiesituasjonen og at det er vårt ansvar og sikre at foreldrene vet 100 % sikkert hva det betyr å adoptere bort barna sine, og om de vil dette.

Møte med KVI:

KVI sier vi har to utfordringer:

1) Ifølge KVI er det ikke lov å gi penger direkte til familier (cash in hand). Dersom dette oppdages kan ansatte lokalt i Adopsjonsforum Etiopia bli fengslet, også ansatte i KVI.

2) Søskenprosjektet kan linkes til trafficking fordi familier som adopterer bort barna sine automatisk blir innrullert i søskenprosjektet.

Anbefalinger:

Søskenprosjektet har utviklet seg i så farlig retning og er så nært koblet til adopsjon at faren for å bli koblet til trafficking er svært stor. Vi kan dessverre ikke motbevise at vi ikke allerede har vært involvert i saker da det er stor usikkerhet rundt frigivelsen av barn for adopsjon fra FAYA

²¹¹ Søknad om støtte til HIV-positive barn i Etiopia – FAYA Orphanage, datert 26. april 2010.

²¹² Det er ikke avklart hvor mange av disse 70 som var «nye», men det antas at flere i samme periode gikk ut av prosjektet grunnet alder, slik at det trolig er snakk om mer enn 17.

²¹³ Opplyst direkte til utvalget fra adoptivforelderen.

²¹⁴ AF. Reiserapport november 2010.

[...]

Utfordringen er blant annet at familier kan gå til myndighetene og si vi har stoppet støtten dersom vi stopper direkte utbetalinger til familier. Vi er derfor nødt til å jobbe med disse familiene over en lengre periode for å forberede på de endringene som kommer.

[...]

Ifølge KVI er vi ikke blitt tatt på dette med cash in hand tidligere fordi vi er små, vi går stille i gangene og har ikke blitt sjekket. Vi er ikke en NGO, men alle NGO'er og adopsjonsorganisasjoner vil bli evaluert i 2011, med start ca februar.

Adopsjonsforum suspenderte samarbeidet med Faya umiddelbart på bakgrunn av de opplysningene som var kommet frem.²¹⁵ Det ble videre startet en omorganisering av søskenprosjektet med bistand fra en annen samarbeidspartner, den i sitatet nevnte KVI (Kingdom Vision International).²¹⁶ Det fremgår likevel at «[b]arn fra Faya som allerede er kommet til Debab kan spørres familie i Norge etter at saken er gjennomgått nok en gang, og funnet OK».²¹⁷ Man gjenopptok også adopsjonssamarbeidet med Faya etter noen måneders suspensjon.²¹⁸

Utvalget har funnet to brev fra Adopsjonsforum hvor de informerer om prosjektomleggingen. Det første (10. desember 2010) ble distribuert til myndighetene / aktuelle samarbeidspartnere i Etiopia,²¹⁹ og det andre (19. januar 2011) til Bufdir. I begge brevene beskrives problematiske forhold opp mot samarbeidspartneren i Etiopia, men de alvorlige forholdene knyttet til organiseringen av søskenprosjektet blir i liten grad konkretisert.

I det første brevet, adressert til «whom it may concern», med den norske ambassaden i Addis Abeba i kopi, står følgende:

As a part of Adopsjonsforum's work in Ethiopia, we have for many years supported orphaned and very poor children and their families

with educational needs, etc. These are children that may be in need of support, and who for various reasons are not available for adoption.

In November 2010, the aid and development work of Adopsjonsforum was reviewed by two experienced members of our staff. They interviewed several actors and partners in Ethiopia in order to evaluate our activities. It appears that some of the work carried out are not fully in line with Ethiopian regulations, and need to be redesigned. A local NGO in Ethiopia will help us with these changes.

Adopsjonsforum will always follow and respect national legislation and government regulations in the country where we work. We have started a process to change some of our projects in Ethiopia – including a so-called «sibling project» supporting education of biological siblings of children that have been adopted to Norway. Mrs [NN] manager of the transit home Gooble Debab, and other persons working with such support has acted in good faith on our behalf, and will actively participate in the necessary adjustment of the redesigned project.²²⁰

Det er ikke funnet noe svar på dette brevet. Utvalget kan ikke se at Bufdir fikk tilsendt dette brevet fra UD/ambassaden eller ble informert om innholdet.

Til Bufdir ble blant annet følgende opplyst:

I november 2010 gjennomførte Adopsjonsforum en reise til Etiopia. Adopsjonskonsulent NN og bistandskoordinator NN hadde møter med vår representant, myndigheter, samarbeidspartnere for adopsjon og bistand. Deres rapport er enda ikke behandlet av landsstyret i Adopsjonsforum, men peker på behov for forbedringer av både adopsjonssamarbeidet og bistandsarbeidet [...]

Det er svake tradisjoner for nasjonale adopsjoner og fosterhjem i Etiopia. En av våre samarbeidspartnere – et barnehjem i Oromia region – framstilte internasjonal adopsjon som «første valg» for barn som kom til institusjonen. Adopsjonsforum valgte umiddelbart å suspendere adopsjonsarbeidet fra denne institusjonen inntil det er foretatt videre undersøkelser om hvordan adopsjonsarbeidet foregår der. Mens det tidligere ikke var lov for etio-piske foreldre å gi fra seg barn frivillig til adopsjon, ble dette tillatt etter regelendringer for en

²¹⁵ Brev fra AF til Faya 16. desember 2010.

²¹⁶ Jf. avtaleutkast og korrespondanse med KVI fra 2011.

²¹⁷ AF. Reiserapport 5.–11. november 2010. Det samme fremgår i brev fra AF til Faya 16. desember 2010. Utvalget har ikke funnet dokumentasjon på hvorvidt en slik ekstra gjennomgang ble gjennomført, eller hva denne eventuelt innebar. Daværende daglig leder opplyste i intervju med utvalget at han antok at utenlandskontakten hadde vært i kontakt med lokale myndigheter for å forhøre seg om frigivelsesprosessen i de enkelte sakene, men kunne ikke visste/husket dette sikkert.

²¹⁸ Besluttet på AFs styremøte mars 2011.

²¹⁹ Opplyst av daglig leder i intervju med utvalget.

²²⁰ Brev fra AF til whom it may concern, 10. desember 2010.

tid tilbake. Et økende antall barn i Etiopia er derfor frivillig overgitt til adopsjon av foreldre eller andre slektninger. Det er imidlertid usikkerhet rundt hvor god informasjon som gis til foreldrene/ slektningene om konsekvensene av internasjonal adopsjon. Det er også viktig å sikre at det ikke foregår noen tvilsomme økonomiske transaksjoner i samband med slike adopsjoner.²²¹

På saken hos Bufdir ligger det ikke dokumentasjon på at dette brevet ble besvart eller fulgt opp fra Bufdir sin side.

Adopsjonsforums styre fikk først forelagt reise- og bistandsrapportene på et styremøte i mars 2011. Det ble da besluttet å gjenoppta adopsjonssamarbeidet med Faya. Utvalget har ikke funnet dokumenter i Bufdirs arkiver som viser at myndighetene ble informert om at samarbeidet ble gjenopptatt.

15.7.7 Utvalgets vurdering av søskenprosjektet

I utgangspunktet ble søskenprosjektet drevet av foreldre, uavhengig av Adopsjonsforums styre og sekretariat. Utvalget finner likevel at det i realiteten ikke kan oppstilles noe egentlig skille mellom dette hjelpeprosjektet og adopsjonsarbeidet. For det første fikk Adopsjonsforum forelagt prosjektrapporter og regnskap, og hadde dermed et godt innblikk i arbeidet. For det andre oppga Adopsjonsforum prosjektet som et av sine bistandsprosjekter i samtlige formidlingssøknader for Etiopia mellom 2000 og 2011, og uttrykker dermed et visst eierskap til det. For det tredje var det stor overlapp mellom de personene som var involvert i adopsjonsarbeidet på den ene siden, og i søskenprosjektet på den andre: Prosjektets norske leder satt i styret til Adopsjonsforum i flere år. Lokalt i Etiopia var det dessuten frem til 2009 Adopsjonsforums barnehjemsbestyrer og (tidligere) utenlandskontakt som administrerte prosjektet. Siden ble ansvaret overlatt til samarbeidspartneren Faya, som også tildelte Adopsjonsforum barn til adopsjon. Selv om adopsjonsarbeidet og søskenprosjektet hadde separate regnskaper og (delvis) ulik ledelse i Norge, mener utvalget at det i alle tilfeller ikke var mulig for de som mottok støtten i Etiopia å skille mellom Adopsjonsforum som adopsjonsaktør, og den støtten de fikk utbetalt via søskenprosjektet. Adopsjonsforums ansatte og styre hadde både kunnskap om søskenprosjektet,

og var aktive i utførelsen av dette. Utvalget finner det derfor klart at søskenprosjektet må ses i direkte sammenheng med adopsjonsvirksomheten til Adopsjonsforum i Etiopia.

Søskenprosjektet var som vist opprinnelig en respons på henvendelse fra etiopiske adopsjonsmyndigheter om å ivareta gjenværende søskengrupper, og var innrettet mot foreldreløse barn som var overlatt til seg selv. I disse tilfellene hadde ikke de som mottok støtten selv innvirkning på beslutningen om frigivelse til adopsjon. Eventuell forutgående kunnskap eller lovnader om økonomisk støtte var dermed ikke egnet til å påvirke adopsjonsprosessen på noe vis. Utvalget finner ikke grunnlag for å kritisere prosjektet slik det opprinnelig var tenkt og innrettet. Utvalgets kritikk er rettet mot hvordan søskenprosjektet utviklet seg og Adopsjonsforums manglende risikovurderinger av dette.

Utvalgets undersøkelser av enkeltsaker viser at nærmere halvparten av barna som ble adoptert via Adopsjonsforum, ble overlatt av slektninger eller andre voksne omsorgspersoner – etter hvert i stor grad av egne foreldre. Dette resulterte i at søskenprosjektet fra et tidlig tidspunkt i praksis var en ordning der de samme personene som var sentrale for barnets frigivelse til adopsjon i ettertid ble mottakere av en fast pengestøtte, ettersom de gjerne også hadde omsorgen for søsknene som fikk støtte.

I tilfeller hvor barn ble tildelt Adopsjonsform fra barnehjem i andre regioner, og/eller frigivelsesprosessen alt var i gang eller fullført før Adopsjonsforum kom i kontakt med barna, anser utvalget det for lite sannsynlig at kunnskap om søskenprosjektet har hatt noen innvirkning på omsorgspersonenes beslutning om å adoptere bort barn. Søskenprosjektets leder i Norge har oppgitt til utvalget at hans oppfatning var at alle barn ble tildelt Adopsjonsforum på denne måten, og at det derfor ikke var noen fare for at barn ble frigitt grunnet en forventning om støtte.

Som tidligere nevnt finnes det imidlertid dokumenterte tilfeller hvor barn kom til Debab direkte fra foreldre eller andre omsorgspersoner gjennom Adopsjonsforums utenlandskontakt eller andre ansatte ved transithjemmet. Utvalget har sett eksempler på slike saker både før og etter bytte av utenlandskontakt i 2004. Samtidig hadde helt sentrale ansatte ved transithjemmet ansvar for å innlemme nye deltakere i søskenprosjektet. Det eksisterer en klar risiko for at beslutningen til foreldre eller andre omsorgspersoner om å adoptere bort barn ble tatt *etter* at de ble gjort oppmerksom på muligheten for økonomisk støtte til gjenvæ-

²²¹ Brev fra AF til Bufdir 19. januar 2011

rende barn. Utvalget har også fått bekreftet tilfeller der dette skjedde.

Ingen av de tidligere ansatte eller involverte personer utvalget har vært i kontakt med – verken i Norge eller i Etiopia – har gitt uttrykk for at man før høsten 2010 var bevisst risikoen for at støtten skulle bli et økonomisk insentiv for å adoptere bort barn. Det ble heller ikke innført noen retningslinjer eller tiltak for å unngå dette. En av de lokalt ansatte har derimot overfor utvalget gitt uttrykk for at det var en vinn-vinn-situasjon, og hadde ikke betenkeligheter med å presentere dette som et «tilbud» til opprinnelige foreldre eller andre omsorgspersoner.

Utvalget er kommet til at Adopsjonsforum gjennom søskenprosjektet på en uetisk og utilbørlig måte har påvirket samtykke fra foreldre/omsorgspersoner til adopsjon, ved i praksis å gi økonomisk kompensasjon for å samtykke til adopsjon. Dette er i strid med blant annet Haagkonvensjonen artikkel 4 c nr. 3 (samtykke skal ikke være foranlediget av betaling), barnekonvensjonen 21 d (forbud mot utilbørlig økonomisk fortjeneste) og artikkel 3 i tilleggsprotokoll til barnekonvensjonen (forbud mot «improperly inducing consent».²²² Utvalget har funnet indikasjoner på at det i enkelte tilfeller kan ha artet seg som «kjøp og salg» av barn.

Utvalget vurderer det å være et brudd på Adopsjonsforums formidlingstillatelse at de ikke informerte norske myndigheter om de forholdene som ble oppdaget knyttet til Faya og søskenprosjektet på arbeidsreisen i november 2010. Det er positivt at Adopsjonsforum reagerte umiddelbart på opplysningene de fikk, og suspenderte samarbeidet. Utvalget mener likevel at den videre håndteringen ikke sto i forhold til alvorlighetsgraden i det som var oppdaget. Utvalget mener Adopsjonsforum skulle ha konferert med norske og etiopiske myndigheter før de pågående adopsjonene fra dette barnehjemmet ble fullført, og før man gjenopptok samarbeid med Faya. At Adopsjonsforums ansatte internt gjorde en ekstra vurdering av samarbeidet og gjennomgang av de aktuelle enkeltsakene, var ikke et tilstrekkelig tiltak, og det er også uklart hva dette eventuelt innebar. I brevet som ble sendt til Bufdir 19. januar 2011, informerer Adopsjonsforum om at samarbeidspartneren deres ikke har veiledet opprinnelige foreldre tilstrekkelig, men nevner ikke opplysningene om at foreldre trolig hadde blitt orientert om

søskenprosjektet / mulighet for økonomisk støtte før de samtykket til adopsjon. Det er ellers ikke funnet indikasjoner på at Adopsjonsforum drøftet saken med Bufdir før de gjenopptok samarbeidet med Faya.²²³

Utvalget finner det også kritikkverdig og ufor-svarlig at norske myndigheter ikke selv tok initiativ til å undersøke søskenprosjektet nærmere. Det vises til at Adopsjonsforum ga opplysninger om prosjektet i alle formidlingssøknader mellom 2000 og 2011, og at BUFA på tilsynsreisen i 2003 selv besøkte søskenprosjektdeltakere. Særlig opplysningen på tilsynsreisen om en storfamilie som i to omganger hadde adoptert bort barn via Adopsjonsforum, og derfor fikk støtte fra søskenprosjektet fremstår for utvalget som bekymringsfulle, og burde ha foranlediget nærmere undersøkelser. Brevet fra Adopsjonsforum (i kopi) til ambassaden 10. desember 2010 og til Bufdir 19. januar 2011, hvor de meldte fra om problematiske forhold ved adopsjonsarbeidet, ser heller ikke ut til å ha blitt fulgt opp. Dette er kritikkverdig.

Merknader knyttet til omfang av feil

Utvalgets undersøkelser gir ikke tilstrekkelig grunnlag for noen sikker konklusjon om antallet adopsjoner som har blitt gjennomført der det med utgangspunkt i søskenprosjektet har forekommet utilbørlig fremkalling av samtykke. Det er på det rene at dette har skjedd i flere tilfeller, selv om det i flertallet av adopsjonssakene fra Etiopia *ikke kan* ha forekommet. Selv om utvalget i utgangspunktet ikke tar stilling til omfang av feil og urett, finner vi at forholdet er av en slik art at det av hensyn til adopterte og deres familiers mulighet til å vurdere egen sak, er hensiktsmessig å si noe mer om hvilke saker risikoen har vært størst, og hvor den er fraværende.

En stor andel saker kan utelukkes av praktiske årsaker:

- Søskenprosjektet var i ordinær drift fra 1999 frem til inntaksstopp i slutten av 2010. Adopsjoner før og etter dette kan ikke kobles til søskenprosjektet.
- Utvalgets enkeltsaksgjennomgang viser at ca. halvparten av barna som er adoptert til Norge (i hele perioden) er registrert med ukjent opphav. Når barnets bakgrunn er (registrert som) ukjent, vil familien av naturlige årsaker ikke kunne innlemmes i søskenprosjektet, og kan

²²² Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, United Nations, 25 Mai 2000, artikkel 3.

²²³ Daværende daglig leder kunne i intervju med utvalget heller ikke huske om dette ble gjort.

heller ikke via dette ha blitt gitt økonomiske insentiver for å oppgi barnet.

- Det er videre bare et fåtall av barna som er adoptert til Norge, som har gjenværende søsken som har blitt del av søskenprosjektet. Til illustrasjon kan det nevnes at det ble formidlet 122 adopsjoner til Norge fra og med 2005 til og med 2008, mens det i prosjektrapporten i desember 2008 var oppgitt tretten støttmottakere/søskengrupper i den «nye delen» av prosjektet (fra bytte av kontaktperson i 2004).

Videre er det andre forhold som anses å begrense risikoen for at saken er omfattet av slike feil:

- Med unntak av adopsjonene via barnehjemmet Faya anses det lite sannsynlig at personer med kjennskap eller tilknytning til søskenprosjektet har hatt forutgående kontakt med familien til barn som har kommet fra andre regioner enn Addis Abeba.

De sakene hvor risikoen anses å være *høyest* for denne type feil, er etter dette saker hvor barnet har kjent opphav, gjenværende søsken, og i tillegg:

- har kommet direkte til Adopsjonsforums transithjem fra opprinnelige foreldre/familie

eller

- kom til Adopsjonsforums transithjem fra barnehjemmet Faya i perioden 2009–2010

Utvalget presiserer at selv om risikoen for feil må anses *høyere* i disse tilfellene, er dette ikke ensbetydende med at feil *har* forekommet. Det er ikke mulig å dokumentere hva som har blitt formidlet til foreldre på hvilket tidspunkt, og i den enkelte sak vil en klargjøring av dette måtte bero på de involvertes vitnemål.

Selv om foreldre/omsorgspersoner på en utilbørlig måte har blitt gitt økonomiske insentiver til å samtykke gjennom søskenprosjektet, utelukker ikke utvalget at det samtidig har foreligget andre og legitime grunner til adopsjon. Utvalget har dokumenterte eksempler på dette.

15.8 Sammenfatning av funn og samlet vurdering

15.8.1 Innledning

Utvalget mener at den generelle utviklingen på adopsjonsfeltet i Etiopia medførte gradvis større risiko for feil i adopsjonssakene. I det følgende vil utvalget gi sin oppsummering av hvilke typer feil

som er avdekket, og hvilke risikofaktorer vi mener har gjort seg gjeldende i dette adopsjonsarbeidet.

15.8.2 Risikofaktorer og brudd knyttet til opprinnelige foreldres samtykke

Utvalget finner flere kritikkverdige forhold knyttet til de tilfellene hvor en eller begge av adoptivbarnas opprinnelige foreldre fremdeles var i live.

Både bestemmelser i den etiopiske loven og den allmenne forståelsen av slik omsorgsovertakelse var egnet til å gi opprinnelige foreldre et feilaktig inntrykk av hva en utenlandsadopsjon innebar. I tillegg er det eksempler på at enkelte adopsjonsaktører bevisst feilinformerte foreldre for å få dem til å samtykke til adopsjon. Selv om utvalget ikke har konkret kjennskap at sistnevnte har forekommet i forbindelse med adopsjoner til Norge, var store deler av adopsjonsprosessen underlagt lokale aktører, uten at Adopsjonsforum eller norske myndigheter hadde oversikt, eller mulighet til å kontrollere eller etterprøve hendelsesforløpet. Utvalget mener derfor det foreligger en betydelig risiko for at opprinnelige foreldre til barn adoptert til Norge har samtykket til adopsjon uten å ha vært innforstått med det absolutte relasjonsbruddet som en slik beslutning medførte.

Staged abandoning var et kjent fenomen i adopsjonsarbeidet i Etiopia. Dette er saker hvor barn som i utgangspunktet hadde kjent bakgrunn etter avtale ble overlatt til en aktør som i neste ledd skulle oppgi at barnet var funnet forlatt. Utvalget er kjent med to slike tilfeller (se punkt 15.7.4.3), og mener det er risiko for at dette har forekommet også i flere adopsjoner til Norge. Ved *staged abandoning* er det ikke dokumentert – og dermed ikke mulig å etterprøve – hvorvidt eventuelle opprinnelige foreldrene faktisk har samtykket til adopsjon, og om samtykket i så tilfelle var informert.

I noen tilfeller har opprinnelige foreldre/slektinger først tatt beslutningen om å adoptere bort ett eller flere barn *etter* at de ble gjort kjent med mulighet til å få økonomisk støtte til eventuelt gjenværende barn/søsken gjennom Adopsjonsforums søskenprosjekt. Å informere om mulighet for økonomisk støtte som er betinget av samtykke til adopsjon, utgjør en utilbørlig påvirkning av foreldrenes/slektingenes beslutning, og er et klart brudd på internasjonale konvensjoner. Adopsjonsforums organisering av prosjektet – der de samme ansatte/samarbeidspartnerne hadde ansvar for både adopsjoner og støtteutbetalinger – skapte stor risiko for denne type påvirkning. Nor-

ske myndigheter burde ha reagert på de opplysningene de mottok om søskenprosjektet.

15.8.3 Forbudet mot vederlag/profitt ved adopsjoner

Utvalget har kommet til at den økonomiske kompensasjonen til Adopsjonsforums første utenlandskontakt (1991–2004) samlet sett var av en slik størrelsesorden at den var i strid med prinsippet om utilbørlig økonomisk vinning i barnekonvensjonen artikkel 21 d og forbudet mot urimelige høye godtgjørelser i Haagkonvensjonen artikkel 32 nr. 3. Utvalget mener det er kritikkverdig at Adopsjonsforum ikke selv begrenset dette, eller rapporterte om totaliteten av de økonomiske forholdene til norske myndigheter. Det er samtidig særlig kritikkverdig at Adopsjonsforum i søknader beskrev at samarbeidet med utenlandskontakten fungerte godt og at de hadde høy tillit til henne, samtidig som interne dokumenter viser noe annet.

Fra 2006 inngikk Adopsjonsforum flere avtaler med ulike private organisasjoner/barnehjem. Utvalget mener det utvilsomt var en forståelse mellom partene om at størrelsen på Adopsjonsforums økonomiske bidrag ville ha konsekvenser for antall tildelte barn. Adopsjonsforum ga uriktig informasjon til norske myndigheter om forutsetningene for og vilkårene i avtalene. Avtalene var i strid med prinsipper knyttet til økonomiske transaksjoner i adopsjonsarbeid, jf. blant annet barnekonvensjonen 21 d.

Utvalget mener i forlengelsen av dette at det var kritikkverdig at Adopsjonsforum i flere tilfeller, ensidig og på kort varsel, trakk sin faste og betydelige støtte til drift av konkrete barnehjem og ulike hjelpeprosjekter.²²⁴ Utvalget mener Adopsjonsforum sin opptreden på dette området var uansvarlig og uetisk, og i strid med prinsippene om urettmessig økonomisk vinning, jf. blant annet Haagkonvensjonen artikkel 8. Summen av alle adopsjonsformidlerne som drev slik «bistand» – det vil si støttet barnehjem og hjelpeprosjekter så lenge dette genererte (et tilstrekkelig antall) barn til adopsjon, og deretter trakk seg ut – må anses som direkte årsak til de fatale hendelsene på det offentlige barnehjemmet Kebebe Tsehay i Etiopia i månedene som fulgte stansen i 2018 (se punkt 15.3.1).

²²⁴ Etter foreleggelse av faktagrunlag bemerker AF at det var «dialog og uformelle varsler» om at støtten var usikker på sikt, se punkt 15.7.4.4.

15.8.4 Subsidiaritetsprinsippet

Ansatte ved Adopsjonsforums samarbeidsbarnehjem Faya (2009–2013) oppga at utenlandsadopsjon var lagt frem som en «first option» for opprinnelige foreldre som hadde vansker med å ivareta barna sine. En slik praksis er klart i strid med subsidiaritetsprinsippet.

Utvalget har videre sett at barna i en større andel av adopsjonssakene, særlig fra årene rundt 2005, kom direkte til Adopsjonsforums transithjem kort tid etter at den opprinnelige omsorgssituasjonen var brutt, uten først å ha bodd på et lokalt barnehjem. Transithjemmet var ment for barn som skulle adopteres til utlandet, og det må derfor antas å foreligge en klar presumpsjon om slik adopsjon når et barn ble overført dit. Oppgaven til de ansatte på transithjemmet besto også primært i å drive adopsjonsprosessen fremover, og det er uklart om det ble gjort undersøkelser/tiltak for å spore opp eventuelle opprinnelige foreldre og øvrig familie, eller finne alternative plasseringer i barnets nærmiljø. Utvalget mener prosessen medførte en risiko for at subsidiaritetsprinsippet ikke ble tilstrekkelig ivaretatt ved adopsjonene fra Etiopia.

15.8.5 Norske myndigheters kontroll og tilsynsvirksomhet

Norske adopsjonsmyndigheter behandlet formidlingssøknader, godkjente kontaktnettverk og var på tilsynsreise i Etiopia i 1995 (SAK) og 2003 (BUFA).

Utvalget finner flere kritikkverdige forhold knyttet til norske myndigheters kontroll og tilsynsvirksomhet.

Da adopsjonsarbeidet startet i 1991, var Etiopia et militærdiktatur. Generelt mener utvalget at det er betenkelig at norske myndigheter tillot adopsjonssamarbeid med land med militærdiktatur.²²⁵

Et mindretall bestående av utvalgsmedlem Rudolf Christoffersen mener at det var særlig kritikkverdig av norske myndigheter å gi tillatelse til formidling av adopsjoner fra Etiopia i 1990. Landet var på dette tidspunkt et militærdiktatur. Rettsvesenet var politisk underlagt militæret, og de rettslige rammevilkårene i Etiopia gjorde det svært vanskelig å sikre forsvarlige prosesser. Det var høy risiko for alvorlige brudd på grunnleggende menneskerettigheter, svak rettssikkerhet grunnet

²²⁵ Utvalget har ikke prioritert å gå nærmere inn i dette spørsmålet når det gjelder Etiopia.

korupsjon i rettsvesenet, og fullstendig fravær av uavhengige robuste kontrollmekanismer. Dette medførte betydelig risiko for at andre hensyn enn barnets beste kunne bli styrende i adopsjonsprosessene.

Mellom 1998 og 2000 pågikk det en krig mellom Etiopia og Eritrea. Utvalget mener det kreves grundige undersøkelser og vurderinger for å skulle fortsette med adopsjoner i en slik situasjon. Daværende leder i Statens ungdoms- og adopsjonskontor opplyste i et intervju med utvalget at Statens ungdoms- og adopsjonskontors betenkeligheter med adopsjon i en slik situasjon ble frem satt muntlig for departementet, men ble avfeid.²²⁶ Utvalget har ikke funnet noe som tilsier at Statens ungdoms- og adopsjonskontor eller departementet foretok undersøkelser eller nærmere vurderinger i forbindelse med dette. Dette er kritikkverdig.

Et mindretall bestående av utvalgsmedlem Christoffersen mener at det også var særlig kritikkverdig at norske myndigheter ikke stanset adopsjonene fra Etiopia da det brøt ut krig mellom Etiopia og Eritrea i mai 1998.

På tilsynsreisen i 2003 informerte Adopsjonsforums landkontakt BUFA om ulike rykter og mistanker knyttet til en sentral person i adopsjonsavdelingen i MOLSA. Utover å notere denne informasjonen i en fotnote i reiserapporten, ser ikke BUFA ut til å ha gjort undersøkelser eller vurderinger av hvorvidt dette var forhold som påvirket forsvarligheten av å gjennomføre adopsjoner fra Etiopia. Utvalget mener det er kritikkverdig at norske myndigheter forholdt seg passive til informasjon av slik karakter, selv om det på dette tidspunktet var snakk om udokumenterte påstander.

Både i formidlingssøknader og på tilsynsreisen i 2003 fikk norske adopsjonsmyndigheter kjennskap til Adopsjonsforums «søskenprosjekt». Sett i sammenheng med at mange av adoptivbarna til Norge hadde kjent opphav og foreldre/slektninger i live, mener utvalget det er kritikkverdig at myndighetene ikke reagerte på prosjektet, og/eller avklarte nærmere hvordan dette var organisert. Det pekes særlig på at BUFA på tilsynsreisen i 2003 ble gjort kjent med at det i storfamilien til søskenprosjektdeltakere i to omganger hadde blitt adoptert bort barn via Adopsjonsforum.

Utvalget mener at norske myndigheter i større grad burde stilt spørsmål ved og undersøkt opp-

lysningene i formidlingssøknadene om at Adopsjonsforum ga økonomisk støtte til barnehjemmene de fikk tildelt barn fra.

Utvalget mener norske myndigheter ikke gjorde tilstrekkelige undersøkelser og tiltak for å sikre forsvarligheten ved adopsjonene til Norge utover i 2010-årene, da det internasjonalt ble avdekket flere uregelmessigheter ved adopsjonsarbeidet i Etiopia.

15.8.6 Risikofaktorer knyttet til private organisasjoner som adopsjonsformidlere

Utvalget mener at adopsjonsvirksomheten fra Etiopia belyser flere risikofaktorer knyttet til private organisasjoner som adopsjonsformidlere.

Utvalget legger til grunn at de mange private organisasjonene som drev adopsjonsformidling i Etiopia utover i 2000-årene, skapte en konkurransesituasjon der de som betalte mest, fikk flest barn. Adopsjonsforum ble også selv en del av dette systemet ved å inngå økonomiske avtaler med private barnehjem/organisasjoner. Etiopiske myndigheter klarte ikke å få kontroll over de mange aktørene, og endte til slutt med å vedta en full stans.

Selv om Adopsjonsforum var kjent med problematiske forhold i Etiopia, unnlot de langt på vei å informere norske myndigheter om dette. Dette gjelder både generell kjennskap til korupsjon og en problematisk konkurransesituasjon, men også alvorlige forhold knyttet til egne samarbeidspartnere og enkeltsaker.

Utvalget mener Adopsjonsforums interesse av å fortsette adopsjonsarbeidet ble prioritert fremfor en åpen dialog med norske og etiopiske myndigheter. For utvalget fremstår det som om Adopsjonsforum i flere tilfeller bevisst holdt tilbake sentral informasjon, blant annet for å unngå negative reaksjoner og konsekvenser for det videre adopsjonsarbeidet. Det vises her blant annet til at verken etiopiske eller norske myndighetene ble informert om:

- samarbeidsproblemer og mistanker knyttet til utenlandskontakten
- at et barn var blitt frigitt til adopsjon på bakgrunn av en forfalsket bakgrunnshistorie
- at avtalene om økonomisk støtte til barnehjem inneholdt vilkår om frigivelse av barn til adopsjon
- at noen foreldre (trolig) hadde fått tilbud om støtte fra søskenprosjektet før de tok beslutningen om adopsjon.

²²⁶ Daværende ekspedisjonssjef oppga til utvalget i intervju at han ikke husket dette møtet / denne diskusjonen.

15.8.7 Om mulighet til kunnskap om biologisk opphav

I det følgende skal det beskrives hvilken mulighet adopterte fra Etiopia har til å få kunnskap om egen opprinnelse.

Som det fremgår ovenfor, har mange adopterte fra Etiopia (blitt registrert med) ukjent opphav. For barn som hadde kjent opphav er det varierende hvorvidt det fremgår navn på opprinnelige foreldre i adopsjonsdokumentene. I en del saker fremgår det navn på foreldre eller slektninger i dokumenter utarbeidet av Adopsjonsforums ansatte eller samarbeidspartnere, som har blitt lagt i Barnearkivet. I samtykkesaker etter 2008 fremgår også navn på den samtykkende forelderen som regel i avgjørelsen om adopsjon fra domstolen. I flere saker finnes imidlertid ikke navn på opprinnelige foreldre eller slektninger, selv om det på andre måter fremgår at barnets bakgrunn er kjent.

Det går frem av Adopsjonsforums interne dokumenter at opplysningene om barna ofte var mangelfulle, blant annet fordi utenlandskontakten ikke skrev ned kjent informasjon. Beskrivelsen underbygges også av utvalgets enkeltsaks gjennomgang, som viser at opplysninger i barne rapporten («child report») noen ganger er mangelfulle og tidvis selvmotsigende. Dette gjelder også saker hvor det på ulike måter fremgår at barnets bakgrunn/familie var kjent. Det er uklart hvor korrekt/presis informasjonen i disse barne rapportene er, og det er grunn til å tro at det i flere tilfeller har eksistert ytterligere opplysninger om barnets bakgrunn som ikke ble dokumentert. Dette begrenser de adoptertes mulighet til å identifisere sitt biologiske opphav.

For det andre mener utvalget det er risiko for at *staged abandoning* har forekommet i adopsjoner til Norge.²²⁷ Dette betyr at barnets bakgrunns historie har gått tapt / ikke fremgår av dokumentene, selv om noen av de involverte aktørene har hatt kunnskap om hvor barnet kom fra. Utvalget har ikke grunnlag for å si noe om omfanget av dette, men mener det er risiko for at slike feil har forekommet. I de sakene hvor barn er (oppgitt å ha blitt) forlatt, er det i liten grad mulig å spore den adoptertes opprinnelse.

I forbindelse med avviklingen av adopsjonsarbeidet i Etiopia valgte Adopsjonsforum i samarbeid med Bufdir å overføre alle dokumenter fra Etiopia til Norge. I dette «Etiopiaarkivet» finnes

det ytterligere bakgrunnsinformasjon og underlagsdokumenter fra en stor andel av adopsjonene som ble formidlet til Norge. Dette gjør at etiopisk adopterte i Norge har bedre mulighet enn adopterte fra mange andre land til å få innsyn i prosessen som ledet frem til adopsjon, samt andre beskrivelser knyttet til tiden i Etiopia. I noen tilfeller ligger det opplysninger i Etiopiaarkivet som kan bidra til å identifisere den adoptertes opprinnelige familie, selv om dette ikke fremgår av øvrige adopsjonsdokumenter. En del av dokumentene foreligger imidlertid bare på amharisk, og utvalget har ikke hatt ressurser til en systematisk gjennomgang av hva som ligger i disse mappene. Etter hva utvalget har fått opplyst, har Bufdir frem til nylig (2024) ikke regelmessig lagt ved dokumentene fra Etiopiaarkivet når adopterte har bedt om innsyn, ettersom de var av den oppfatningen at Etiopiaarkivet var duplikat av den norske mappen. Det var først da utvalget under sine arkivsøk påpekte at dette ikke var tilfellet, at praksis ble endret. Dette mener utvalget er uheldig.

Utvalget er videre kjent med at flere adoptivforeldre og adopterte har blitt kontaktet direkte av opprinnelig familie i Etiopia, blant annet via Facebook. Opprinnelig familie har da gjerne funnet frem til adoptivfamilien på bakgrunn av opplysninger de har fått tilgang til i et offentlig register i Etiopia, eller direkte fra oppfølgingsrapportene som adoptivfamiliene ble pålagt å sende jevnlig til Etiopia. Gjennom å henvende seg til barnehjemmet som barnet ble adoptert via, kunne familien, slik utvalget forstår det, få en generell oppdatering om barnet, og eventuelt få se bildene som lå ved adoptivforeldrenes rapporter. Imidlertid skulle opprinnelig familie ikke få tilgang til opplysninger som kunne identifisere adoptivbarnet eller adoptivfamilien i Norge.²²⁸ Utvalget er likevel kjent med at opprinnelig familie i minst ett tilfelle har vært i besittelse av oppfølgingsrapporter som både inneholdt bilder som var tatt i Norge og adoptivfamiliens navn/kontaktinformasjon. Utvalget anerkjenner at en slik situasjon kan utgjøre en belastning for de adopterte og adoptivfamiliene dette gjelder, og at dette har vært en svakhet med prosessen. Ettersom eventuell utlevering av oppfølgingsrapporter og informasjon om adoptivfamilier i Etiopia er forhold som i liten grad har vært under norsk kontroll, tar utvalget likevel ikke videre stilling til dette.

²²⁷ Se forklaring av *staged abandoning* i punkt 15.3.2.

²²⁸ Jf. bekreftelse fra etiopiske myndigheter på BUFAs tilsynsreise i 2003.

15.9 Oppsummering

Utvalgets mandat er å granske adopsjoner på systemnivå, blant annet ved å vurdere hvordan norske myndigheter har ført kontroll og tilsyn, hvordan behandlingen av enkeltsaker har vært innrettet, samt hvordan varsler om forhold som krevde oppfølging har blitt håndtert og hvilke vurderinger og tiltak som har blitt gjort.

I det følgende oppsummerer utvalget sentrale feil, mangler og risikofaktorer som er avdekket i adopsjonssamarbeidet med Etiopia, både hos etiopiske og norske aktører.

- Da adopsjonsarbeidet startet i 1991, var Etiopia et militærdiktatur. Generelt mener utvalget at det er betenkelig at norske myndigheter tillot adopsjonssamarbeid med land med militærdiktatur.
- Mellom 1998 og 2000 pågikk det en krig mellom Etiopia og Eritrea. Utvalget mener det er kritikkverdig at verken Statens ungdoms- og adopsjonskontor eller departementet gjorde undersøkelser eller nærmere vurderinger i forbindelse med dette.
- Utvalget mener at det foreligger en betydelig risiko for at opprinnelige foreldre til barn adoptert til Norge har samtykket til adopsjon uten å ha vært innforstått med det absolutte relasjonsbruddet som en slik beslutning medførte.
- Utvalget er kjent med to tilfeller av *staged abandonment* knyttet til barn som er adoptert til Norge, og mener det er risiko for at dette har skjedd også i flere saker.
- I noen tilfeller har opprinnelige foreldre/slektinger først tatt beslutningen om å adoptere bort barn *etter* at de ble gjort kjent med mulighet til å få økonomisk støtte til eventuelt gjenværende barn/søsken gjennom Adopsjonsforums søskenprosjekt. Dette utgjør en utilbørlig påvirkning av foreldrenes samtykke og er et brudd på grunnleggende adopsjonsrettslige prinsipper.
- Ansatte ved Adopsjonsforums samarbeidsbarnehjem Faya (2009–2013) oppga at utenlandsadopsjon var lagt frem som en «first option» for opprinnelige foreldre som hadde vansker med å ivareta barna sine. En slik praksis er i strid med subsidiaritetsprinsippet.
- Utvalget mener at praksisen med å flytte barn til Adopsjonsforums transitthjem før frigivelsesprosessen var fullført, medførte en risiko for at subsidiaritetsprinsippet ikke ble tilstrekkelig ivare tatt.
- Utvalget mener at den økonomiske kompensasjonen til Adopsjonsforums første utenlandskontakt (1991–2004) samlet sett var av en slik størrelsesorden at den var i strid med prinsippet om utilbørlig økonomisk vinning i barnekonvensjonen 1989 artikkel 21 d og forbudet mot urimelige høye godtgjørelser i Haagkonvensjonen 1993 artikkel 32 tredje ledd.
- Utvalget mener at avtalene om økonomisk støtte som Adopsjonsforum fra 2006 inngikk med private organisasjoner/barnehjem med ansvar for tildeling av barn for adopsjon, var i strid med prinsipper for til økonomiske transaksjoner i adopsjonsarbeid jf. blant annet barnekonvensjonen 1989 artikkel 21 d.
- Utvalget mener at det var kritikkverdig at Adopsjonsforum i flere tilfeller ensidig og på kort varsel trakk fast og betydelig støtte til drift av barnehjem og ulike hjelpeprosjekter.
- Utvalget mener det er kritikkverdig at norske adopsjonsmyndigheter ikke gjorde ytterligere undersøkelser etter informasjonen de mottok på tilsynsreisen i 2003. Dette gjelder både opplysninger om mistanker til en sentral myndighetsperson i Etiopia og opplysninger om Adopsjonsforums søskenprosjekt.
- Utvalget mener at norske myndigheter i større grad burde stilt spørsmål ved og undersøkt opplysningene i formidlingssøknadene om at Adopsjonsforum ga økonomisk støtte til barnehjemmene de fikk tildelt barn fra.
- Utvalget mener norske myndigheter ikke gjorde tilstrekkelige undersøkelser og tiltak for å sikre forsvarligheten ved adopsjonene til Norge utover 2010-årene, da det internasjonalt ble avdekket flere uregelmessigheter ved adopsjonsarbeidet i Etiopia.

Kapittel 16

Indonesia

16.1 Innledning

I perioden 1977–1983 ble det formidlet 155 adopsjoner fra Indonesia til Norge. Dette utgjør rundt 0,8 prosent av utenlandsadopsjoner til Norge gjennom formidler. Det er Adopsjonsforum som har stått for formidlingen. De bisto i gjennomføringen av adopsjoner både før og etter at de fikk formell formidlingstillatelse for landet i mai 1978, se nærmere i punkt 7.5.

Ankomne barn fordeler seg som vist i figur 16.1.

Formidlingsperioden fra Indonesia var forholdsvis kort, noe som blant annet skyldes at landet innførte nye regler for adopsjon i 1984, og med dette i praksis stengte for utenlandsadopsjon.¹

Formidlingsarbeidet var preget av den interne konflikten i Adopsjonsforum fra vinteren 1980/81, som blant annet førte til at en gruppering som hadde jobbet med adopsjoner fra Indonesia, trakk seg ut av organisasjonen og dannet den nye orga-

nisasjonen InorAdopt i august 1981. InorAdopt søkte deretter om (å overta) formidlingstillatelse i Indonesia, men fikk gjentatte avslag på dette fra norske myndigheter. I 1982 innførte norske myndigheter en midlertidig stans av adopsjoner fra Indonesia. Indonesiske myndigheter innførte selv full stans med virkning fra 1984.

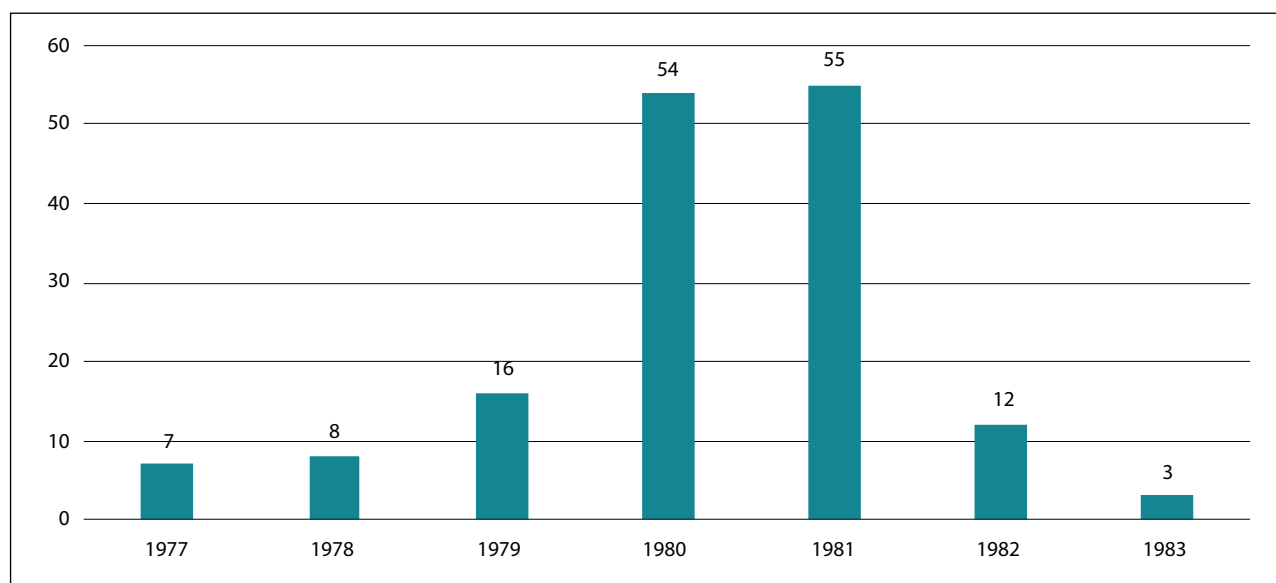
Norske adopsjonsmyndigheter (RIA) var på kontrollreise i Indonesia i september 1980, i desember 1981 og i august 1983.

16.2 Generell informasjon og historikk

Indonesia er en republikk og verdens største øyrike, bestående av over 17 000 øyer. Adopsjonene til Norge er gjennomført fra landets mest folkerike øy, Java. Indonesia er (per 2023) verdens fjerde mest folkerike land. Det er om lag 300 ulike etniske grupper og over 700 språk i Indonesia. Nærmere 90 prosent av befolkningen er muslimer.²

¹ Det ble imidlertid gitt dispensasjon til å fullføre påbegynte saker, se nedenfor.

² Store norske leksikon, <https://snl.no/Indonesia> (lesedato 12. mars 2026).



Figur 16.1 Adopsjoner formidlet fra Indonesia til Norge 1977–1983

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs og Adopsjonsforums statistikker (se punkt 3.5)

Frem til andre verdenskrig lå Indonesia under nederlandsk kolonistyre. Da Japan trakk seg ut av Indonesia etter okkupasjonen under andre verdenskrig, økte selvstyret. I de påfølgende tiårene var øyriket imidlertid preget av ulike politiske og militære konflikter. Mellom 1955 og 1999 ble det ikke avholdt frie valg, og i perioden 1966–1998 var landet et militærdiktatur.³

Fra 1960-årene ble det gjort grep for å industrialisere landet.⁴ Mellom 1970 og 1980 ble antallet fattige halvert, fra om lag 60 prosent av befolkningen i 1970, til i underkant av 30 prosent i 1980.⁵ Indonesia har vært kjent som et av landene i verden med høyest grad av korrupsjon.⁶

Rettspleien i Indonesia er en kombinasjon av kodifisert og sedvanebasert rett. Det eksisterer både religiøse og sekulære domstoler.⁷

Norge har hatt ambassade i Indonesia siden 1971.⁸

16.3 Regelverk og adopsjonsprosedyre

Utvalget har begrensede muligheter til å foreta en selvstendig utredning av indonesiske rettsregler fra 1970- og 80-årene, se nærmere under punkt 3.3. Den følgende beskrivelsen av regelverk og adopsjonsprosessen i Indonesia bygger på fremstillinger i andre lands granskingsrapporter, beskrivelser i norske myndighetsdokumenter (Rådet for internasjonale adopsjoner, Sosialdepartementet og Utenriksdepartementet), og i dokumenter innhentet fra Adopsjonsforum og InorAdopt. Det tas forbehold om unøyaktigheter.

Ved oppstarten av adopsjonssamarbeidet hadde ikke Indonesia lov eller annet regelverk som eksplisitt regulerte internasjonal adopsjon.⁹

Før 1978 kunne barn adopteres både via domstolene og gjennom lokale Notarius Publicus. Så langt utvalget har funnet beskrevet, ble likevel alle adopsjoner til Norge behandlet av en domstol.¹⁰ I et rundskriv fra det indonesiske justisdepartementet 24. februar 1978 ble det også bestemt at *alle* adopsjoner skulle behandles i domstolene. I samme rundskriv fremgikk det at adoptivforeldrene måtte møte personlig i retten, slik at eskortering av barn til mottakerlandene ikke var mulig.¹¹

Etter 1978 var adopsjonsprosessen som følger:¹²

Det første steget i en adopsjonsprosess var fraskrivelse av foreldreansvaret. Dersom foreldre (mødre) ikke ønsket eller var i stand til å ta vare på et barn, kunne de henvende seg til en notar, og overdra vergemålet til et barnehjem eller en stiftelse.¹³ Dersom barnet ble født på eller overlevert til en klinikk/ barnehjem, bisto gjerne personalet med det praktiske rundt denne prosessen. Mors signatur/fingeravtrykk var tilstrekkelig for frigivelse, det var ikke krav om personlig oppmøte hos notar.¹⁴ Mor kunne imidlertid i prinsippet trekke tilbake samtykket frem til adopsjonen var formelt gjennomført.¹⁵

Barnehjemmet innhentet nødvendige frigivelsesdokumenter og kontaktet en utenlandsk formidler, slik at denne kunne bistå med å matche barnet med mulige foreldre.¹⁶ Adopsjonsformidleren hadde på sin side oversikt over godkjente foreldre, som kunne matches med barna.

¹⁰ Barna som ble adoptert i 1977 kom, så vidt utvalget er kjent med, fra Jakarta, hvor domstolbehandling var fast praksis.

¹¹ Denne informasjonen er hentet fra AF/IA og RIA sine beskrivelser. Det bør merkes at den nederlandske granskingsrapporten beskriver utviklingen noe annerledes. Der skrives blant annet at det først var et sirkulær fra Høyesterett i 7. april 1979 som gjorde domstolsbehandling påbudt (punkt 7.2.).

¹² Basert på nederlandsk rapport og beskrivelser av AF/IA og RIA.

¹³ I de gjennomgåtte enkeltsakene har utvalget ikke sett eksempler på at fedre har vært involvert i frigivelsesprosessen. Det bemerkes imidlertid at enkeltsaksgjennomgangen har vært noe begrenset.

¹⁴ I et tillegg til søknad om formidlingstillatelse fra IA til RIA 4. februar 1982 går det frem at prosessen for frigivelse i Surabaya var blitt mer omstendelig – blant annet måtte mor nå møte personlig hos notar for at prosessen kunne fullføres i Jakarta. Dette tolker utvalget som at personlig fremmøte ikke hadde vært påkrevd tidligere.

¹⁵ Beskrivelse gitt av AF i brev til adoptivsøkere 15. januar 1982. Imidlertid antar utvalget at overflyttingen av (de fleste) barna til Jakarta i forbindelse med gjennomføringen av adopsjonen, i praksis reduserte opprinnelig mors mulighet til å trekke tilbake samtykket.

¹⁶ I Norges tilfelle skjedde tildelinger etter 1978 etter at søknaden var behandlet av PU, se kapittel 26.

³ Store norske leksikon, https://snl.no/Indonesias_historie (lesedato 12. mars 2026).

⁴ Store norske leksikon, https://snl.no/økonomi_og_næringsliv_i_Indonesia (lesedato 12. mars 2026).

⁵ BPS-Statistics Indonesia, <https://www.bps.go.id/en/statistics-table/1/MTQ5NCMx/number-of-poor-people-percentage-of-poor-people-and-the-poverty-line-1970-2017.html> (lesedato 12. mars 2026).

⁶ Ross H. McLeod, Soeharto's Indonesia: A Better Class of Corruption, *Agenda* Volume 7, nr. 2 2000 s. 99–112 (Australia National University). Det første året Indonesia ble tatt med i oversikten til Transparency International var i 1995, da ble de rangert på sisteplass av 41 land, med en score på 1,94 av 10 <https://www.transparency.org/en/cpi/1995>.

⁷ Store norske leksikon, https://snl.no/Indonesias_politiske_system (lesedato 12. mars 2026).

⁸ <https://www.norway.no/en/indonesia/for-nordmenn/om-ambassaden/> (lesedato 12. mars 2026).

⁹ Ifølge den nederlandske rapporten eksisterte det imidlertid en regulering for nasjonal adopsjon.

For å gjennomføre adopsjonen måtte adoptivforeldrene selv reise til Indonesia.¹⁷ Der fikk de overta barnet, og det skulle føres tilsyn i en sosialiseringsfase.¹⁸ For å gjennomføre selve adopsjonen måtte adoptivforeldrene møte sammen med en advokat og/eller representanter for det ansvarlige barnehjemmet i en domstol, hvor adopsjonen formelt ble godkjent. De fleste adopsjonene til Norge ble formelt gjennomført i Jakarta, men mange barn hadde først blitt overflyttet dit fra andre regioner. Det var den indonesiske organisasjonen / barnehjemmet Yayasan Sayap Ibu – som hadde lokal godkjenning for internasjonale adopsjoner – som administrerte adopsjonene. Fra 13. august 1981 kom det imidlertid en instruks fra det indonesiske justisdepartementet som medførte at adopsjonssakene måtte behandles lokalt, der hvor barnet var født / hadde vært bosatt de siste seks måneder.¹⁹ Man måtte dermed benytte andre samarbeidspartnere for barn i andre regioner enn Jakarta.

På norske adopsjonsmyndigheter (RIA) sin reise til Indonesia i 1980 fikk de selv overvære to adopsjonssaker til Norge da disse ble ført for retten i Jakarta. I rapporten står det beskrevet at dommeren stilte adoptivforeldrene flere spørsmål, og RIA bemerket at «[d]ommeren syntes å legge vekt på de samme spørsmål som vårt eget plasseringsutvalg gjør, og det var tydelig at dommeren forsøkte å forsikre seg om at barnets ve og vel var best mulig sikret».²⁰

Etter å ha gjennomført adopsjonen og ordnet med nødvendige reisedokumenter kunne barnet tas med til Norge.

I mars 1982 besluttet norske myndigheter en midlertidig stans av adopsjonene fra Indonesia.²¹ Under et norgesbesøk i august dette året, ga representanter fra det indonesiske justisdepartementet uttrykk for at de ikke ønsket at flere barn ble adoptert.²² Norge fikk imidlertid aksept fra det indonesiske sosialdepartementet til å fullføre

fem påbegynte saker, (hvorav tilsynelatende bare tre ble gjennomført).²³ Med virkning fra 1. januar 1984 stanset indonesiske myndigheter selv utenlandsadopsjonene.²⁴

16.4 Granskinger i andre mottakerland

Adopsjon fra Indonesia har blitt gransket av Nederland (perioden 1973–1984) og Danmark (perioden 1976–1981), og er planlagt gransket av Tyskland.

Ifølge den nederlandske rapporten ble det i perioden 1973–1981 gjennomført over 3000 adopsjoner fra Indonesia til Nederland. Det relativt store volumet må tilskrives den historiske tilknytningen mellom landene, som følge av at Indonesia i en periode var en nederlandsk koloni. Flere nederlandske formidlerorganisasjoner var aktive i perioden, og i tillegg ble det gjennomført et stort antall adopsjoner gjennom privatpersoner. En kidnappingssak i 1981, hvor en jente hadde blitt adoptert til Nederland uten foreldrenes viten og samtykke, fikk stor oppmerksomhet i Nederland, og førte til en større debatt. Den nederlandske granskingen konkluderer med en rekke ulike former for *abuses* i forbindelse med adopsjoner fra Indonesia. Dette inkluderer kidnappinger, dokumentforfalskning, bedrageri og korrupsjon. Barn skal blant annet uriktig ha blitt registrert som foreldrelose,²⁵ og foreldre ble feilinformert før de samtykket til adopsjon.²⁶ I tillegg beskrives historier og mistanker om såkalte «baby farms», hvor privatpersoner tjente penger på å innlosjere fødende og adoptere bort barna deres.²⁷ Granskingsrapporten konkluderer med at nederlandske myndigheter var kjent med irregulære forhold fra 1977, men intervenerte ikke aktivt for å avverge dette.²⁸

Den danske undersøkelsen gjelder de rundt 50 adopsjonene som ble foretatt fra Indonesia til

¹⁷ Formelt ble denne regelen innført ved rundskrivet 24. februar 1978, men norske adoptivsøkere som gjennomførte adopsjoner i Jakarta, måtte alt fra 1977 møte personlig i domstolen.

¹⁸ Ut fra henteiserapporter ser det ut til at det var barnehjemmet (YSI) som utførte tilsyn, og at det varierte hvor mye som ble lagt i disse besøkene.

¹⁹ RIA reiserapport 1.–12. desember 1981. Som det går frem nedenfor fikk AF likevel fullføre adopsjoner i Jakarta hvor dokumentene fra Surabaya var utstedt før denne datoen.

²⁰ RIA reiserapport, Asia-reise 13. september – 12. oktober 1980, s. 6.

²¹ Midlertidig stans, se RIA-nytt april 1982. Adopsjonene fra Øst-Java ble stanset av lokale myndigheter, jf. bl.a. brev fra RIA til InorAdopt 8. september 1982.

²² Svar fra sosialministeren i Stortingets spørretime 8. desember 1982, oversendt til ambassaden i Jakarta 28. januar 1983.

²³ Teleks til UD fra ambassaden i Jakarta 3. februar 1983 og brev til den indonesiske ambassaden fra UD 30. mars 1983.

²⁴ *Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie* (2021), punkt 7.1.

²⁵ *Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie* (2021), punkt 7.3.3.

²⁶ *Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie* (2021), punkt 7.3.6.

²⁷ I rapporten blir «baby farms» definert som steder hvor kvinner fødte (med eller uten samtykke og/eller mot betaling), hvorpå barna ble gitt til adopsjon.

²⁸ *Rapport. Commissie onderzoek interlandelijke adoptie* (2021), punkt 7.5.

Danmark i perioden 1976–1981. Undersøkelsen er foretatt av den danske sentralmyndigheten (Ankestyrelsen). Rapporten er basert på saker fra justisministeriets og Adoptionsnævnets arkiver, dokumenter fra DanAdopt, samt 13 enkeltsaker. Det fremgår at private/uavhengige adopsjoner ikke har preget formidlingen, i motsetning til hva som var tilfellet for Nederland. Videre har det ikke blitt adoptert barn fra barnehjemmet Kasik Bunda og øya Biak som ble fremhevet i den nederlandske rapporten. Ankestyrelsen kunne ikke se at de danske kontaktpersonene samarbeidet med lokale mellommenn, og barna ble dermed ikke flyttet fra sted til sted før adopsjonen. Det ses eksempler på at kontaktpersonene har avsluttet samarbeid grunnet uetisk oppførsel fra ulike aktører. Ankestyrelsen konkluderer med at de tilgjengelige opplysningene overordnet sett ikke vitner om en prosess som har vært forbundet med ulovlig formidling, selv om adopsjonsprosessen var forholdsvis uregulert sett med nåtidens øyne.

16.5 Oversikt over utvalgets landundersøkelser

Adopsjonsarbeidet i Indonesia ligger langt tilbake i tid (1977–1983), gjaldt en avgrenset periode (7 år) og omfatter forholdsvis få adopsjoner (155, dvs. ca. 0,8 prosent av alle utenlandsadopsjoner til Norge). Utvalgets undersøkelser har vært noe begrenset av tilgang på tilgjengelige kilder, særlig informanter.

Granskingsutvalgets undersøkelser av adopsjonsformidlingen fra Indonesia har fulgt malen for landundersøkelser, som skissert i punkt 3.6.3. Generell landinformasjon fra ulike kilder er innhentet. Andre mottakerlands granskinger er gjennomgått, og et mediesøk og et begrenset litteratursøk opp mot adopsjoner fra landet er gjennomført. Formidlingstillatelser og søknader om formidling fra landet er gjennomgått, samt dokumentasjon i tilknytning til disse. Det er gjort arkivsøk hos Bufdir (RIA), Riksarkivet (Sosialdepartementet og Justisdepartementet) og Utenriksdepartementet. Utvalget har også gjennomgått Adopsjonsforums og InorAdopts fysiske arkiver.

Utvalget har gjennomført intervju med én adoptivmor som har henvendt seg til utvalget. Utover dette har vi ikke mottatt enkelthenvendelser angående adopsjoner fra Indonesia. Indonesia har vært tema i intervju med en tidligere ansatt i Adopsjonsforum som var sentral i siste fase av formidlingsarbeidet, samt en av personene som senere ble sentral i InorAdopt.

Utvalget har gjennomgått 17 enkeltsaker. Adopsjonssakene frem til 1987 ble saksbehandlet hos fylkesmennene, og adopsjonsdokumentene ligger derfor i dag i deres respektive arkiver. Det er noe varierende hvilke dokumenter som finnes i de offentlige arkivene, men den indonesiske rettsavgjørelsen om adopsjon ligger i samtlige saker utvalget har gjennomgått.²⁹

16.6 Adopsjoner til Norge

16.6.1 Innledning

Adopsjonsforum startet sonderinger for adopsjon fra Indonesia i midten av 1970-årene, og de første adopsjonene med deres bistand ble gjennomført i 1977. I toppårene 1980 og 1981 ble det gjennomført over 50 hvert år. Totalt bisto/formidlet Adopsjonsforum 155 adopsjoner fra Indonesia mellom 1977 og 1983. I punkt 16.6.2 skal den praktiske organiseringen av adopsjonsarbeidet disse årene beskrives nærmere.

Som nevnt innledningsvis, ble arbeidet fra 1981 og fremover preget av en intern konflikt mellom Adopsjonsforums styre og gruppen som arbeidet med adopsjonene fra Indonesia. Denne varte helt til norske myndigheter innførte en midlertidig stans i 1982, og Indonesia selv stanset adopsjoner fra landet fra 1984. Utvalget har ikke funnet grunn til å foreta noen nærmere utredning av bakgrunnen for konflikten, eller å ta stilling til hvilken rolle ulike personer og grupperinger spilte i denne. Imidlertid ble det i forbindelse med omorganiseringen i 1981 avdekket og beskrevet flere kritikkverdige forhold som heftet ved adopsjonsarbeidet som hadde foregått frem til dette. I punkt 16.6.3 gir vi derfor en kort oppsummering av hvordan denne konfliktsituasjonen utspilte seg, før ulike uregelmessige forhold som ble avdekket beskrives nærmere. Norske myndigheters tilsyn er kort beskrevet i punkt 16.6.4. I punkt 16.7 gir utvalget sin vurdering av adopsjonsformidlingen fra Indonesia.

16.6.2 Organiseringen av adopsjonsarbeidet

Før Adopsjonsforum fikk sin første formidlingstillatelse – blant annet for Indonesia – i mai 1978, ble adopsjoner formelt sett ikke *formidlet*, men Adopsjonsforum bisto likevel søkere gjennom sitt *opp-*

²⁹ Utvalget har sett på saker fra henholdsvis (tidligere) Fylkesmannen Oslo og Akershus og (tidligere) Fylkesmannen i Østfold. Det varierer fra sak til sak hvor mange dokumenter som er arkivert, men det generelle inntrykket er at mappene hos Fylkesmannen i Østfold er noe fyldigere.

lysningsarbeid. Se nærmere om dette i punkt 7.5. Formidlingstillatelsen fra 1978 var tidsubegrenset, og Adopsjonsforum søkte derfor ikke om fornyelse av denne i formidlingsperioden. RIA måtte imidlertid godkjenne kontaktnettverket, og i den forbindelse ble det sendt nye søknader om godkjenning av utenlandskontakter og indonesiske samarbeidsorganisasjoner i 1979 og 1981, der også det generelle adopsjonsarbeidet beskrives nærmere.

Ettersom Adopsjonsforum først opprettet et lønnet sekretariat i 1981, var det frem til dette frivillige i Norge – gjerne med én primær landkontakt – som sto for formidlingen, samtidig som man hadde egne (frivillige) utenlandskontakter i opprinnelseslandet. De første årene var utenlandskontaktene primært norske statsborgere, ofte kvinner som fulgte sine ektemenn i forbindelse med deres arbeid i landet. Dette førte til at det var en noe større utskiftning av utenlandskontakter enn det man ser i senere perioder (i andre land).

Adopsjonsforums første utenlandskontakt ble engasjert i 1976 og var engelsk. Ettersom hun reiste hjem til England, overtok en norsk kvinne allerede tidlig i 1977.³⁰ I januar dette året ble det også inngått en avtale mellom Adopsjonsforum og stiftelsen Yayasan Sayap Ibu (YSI) i Jakarta.³¹ YSI blir senere beskrevet som den eneste offentlig godkjente adopsjonsaktøren i Indonesia, og forble en sentral samarbeidspartner i hele formidlingsperioden.³² Når frigitte barn i Jakarta-området ble tildelt Adopsjonsforums søkere bodde barna ofte allerede på YSI sitt barnehjem, eller de flyttet over dit i påvente av adopsjon.³³ Som det vil gå nærmere frem under, bisto imidlertid YSI etterhvert også med gjennomføringen av selve adopsjonsprosessen for barn fra andre regioner, uten at barnet bodde hos dem.

I tillegg til Jakarta, som ligger i vest på øya Java, ble det allerede i 1977 opprettet kontakt med institusjoner i Surabaya-området i øst på samme øy.³⁴ I søknaden om godkjenning av kontaktnet-

tverk til norske myndigheter i 1979 nevnes følgende institusjoner i Surabaya:

- Frelsesarmeens barne- og mødre hjem *Matahari Terbit*
- barne- og fødehemmet *Siti Miriam* (Zr. Marie Micheal BKJA Siti Miriam), senere også omtalt som «klinikken i Lawang»
- barne- og fødehemmet *Panca Dharma*,³⁵ senere også omtalt som «klinikken i Sukorejo/Pandaan»

I samme søknad går det frem at Adopsjonsforum hadde inngått avtale med en egen utenlandskontakt i Surabaya (heretter «Surabaya-kontakten»). Dette var en annen norsk kvinne, som hadde ansvar for å opprettholde kontakten med samarbeidspartnere og ivareta eventuelt tildelte barn på Øst-Java i tiden frem til adopsjon. Surabaya-kontakten hadde tett samarbeid med utenlandskontakten i Jakarta, ettersom det var sistnevnte som i hovedsak hadde ansvaret for å følge opp foreldre på hentereise og for gjennomføringen av selve adopsjonen i samarbeid med YSI.³⁶ Adopsjonsforum byttet utenlandskontakt i Jakarta i henholdsvis 1979 og 1981, begge var norske kvinner. Etter konflikten i 1981–82 fikk Adopsjonsforum nye utenlandskontakter i både Jakarta og Surabaya som begge var indonesere. Det ble imidlertid bare gjennomført fire adopsjoner etter det endelige bruddet med InorAdopt.

De fleste barna adoptert til Norge er oppgitt å ha blitt adoptert fra barne- og fødehemmet Panca Dharma i Surabaya.³⁷ Gravide kvinner kunne bo på klinikken frem til fødsel, og få medisinsk hjelp av tilreisende leger. I de tilfellene hvor mor ikke kunne eller ønsket å beholde barnet, la klinikken til rette for adopsjon, og kontaktet den norske Surabaya-kontakten (eller en adopsjonsformidler fra et annet land).

I Adopsjonsforums søknad om godkjenning av kontaktnettverk i mai 1979 beskrives det at barn som ble adoptert til Norge fra Panca Dharma ble overført til Frelsesarmeens barnehjem, Matahari Terbit, før adopsjonen ble gjennomført ved en

³⁰ De neste årene ser det ut til å ha utviklet seg et visst nettverk i Indonesia av nordmenn som på ulike måter bisto i adopsjonsarbeidet, men hvor ikke alle hadde formelle roller.

³¹ Avtale signert 30. januar 1977.

³² Som vist, var det ingen lovgivning som regulerte adopsjonsvirksomhet, og dermed vil det ikke si at andre «ikke-godkjente» institusjoner drev ulovlig. Institusjonen hadde godkjenning av guvernøren i Jakarta til dette. Stiftelsen er fremdeles aktiv, og driver i dag med ulike oppgaver (i tillegg til adopsjon), blant annet veiledning av familier og rehabilitering av barn med funksjonsnedsettelse, <https://www.sayapibujakarta.org/eng/about.html>.

³³ I noen tilfeller bodde barna også hjemme hos utenlandskontakten, jf. intervju med adoptivmor.

³⁴ I brev fra AF til JD 28. september 1977 opplyser AF at de har kontakt med Matahari Terbit, og har levert dokumenter der for en prøvesak.

³⁵ Navnet på klinikken blir skrevet ulikt i kildene: Pancha Dharma og Panca Dharma.

³⁶ Dette gjaldt i alle fall de fleste adopsjonene i 1980 og 1981.

³⁷ Rundt 120 av totalt 135 adopsjoner i perioden 1977–1981. Dette er et anslag av tidligere landkontakt, gjort i et brev fra IA til Sosialdepartementet 20. desember 1981. I RIA sin reiserapport 1.–12. desember 1981 står det også at «de fleste indonesiske adoptivbarn i Norge kommer fra dette stedet».

lokal domstol gjennom deres kontakter.³⁸ Fra 1980 skal imidlertid alle adopsjoner til Norge ha blitt gjennomført via YSI i Jakarta.³⁹ Surabaya-kontakten og hennes medhjelper – en norsk kvinnelig misjonær som var utdannet sykepleier – besøkte Panca Dharma for å følge opp de tildelte barna. I 1981 beskrives det at Surabaya-kontakten regelmessig flyttet barn tildelt norske søkere til det andre samarbeidsbarnehjemmet Siti Miriam i Lawang for videre pleie. Når adoptivforeldrene kom til Indonesia for å gjennomføre adopsjonen, ble barna hentet av representanter fra YSI på flyplassen i Surabaya. Dette ble gjerne gjort samme dag som barna skulle overleveres til adoptivforeldrene i Jakarta, slik at barna aldri bodde på barnehjemmet der.⁴⁰ Etter at adoptivforeldrene hadde overtatt barnet ble det gjennomført noen tilsyns-/oppfølgingsbesøk fra en ansatt ved YSI, før domstolsbehandlingen ble gjennomført. Adopsjonssaken ble ført i Jakarta, med bistand fra YSI.

Etter en regelendring høsten 1981 og omorganisering av Adopsjonsforums kontaktnettverk i 1981 ble sakene imidlertid igjen gjennomført i lokale domstoler.⁴¹ Fra høsten 1981 ble det likevel bare gjennomført 15 adopsjoner til Norge fra Indonesia. De 11 første av disse var saker som var påbegynt av representanten som da var i gang med å stifte InorAdopt, men ble fullført av Adopsjonsforum.⁴²

16.6.3 Konflikten fra 1981 og ulike forhold som ble avdekket

16.6.3.1 Kort om selve konflikten

Fra høsten 1980 og utover 1981 ble forholdet mellom Adopsjonsforums hovedstyre og landkontakten/teamet for Indonesia stadig mer anstrengt. Høsten 1981 hadde dette utviklet seg til en åpen konflikt med forholdsvis omfattende mediedek-

ning.⁴³ Fra landkontakten og hennes støttespillere sitt perspektiv, dreide uenigheten seg primært om at hovedstyret ikke i tilstrekkelig grad engasjerte seg i arbeidet på Indonesia. De mente videre at Adopsjonsforums styre lot byråkrati og fokus på papirarbeid gå foran barnas beste og effektiviteten i prosessene. Fra hovedstyrets side ble det derimot blant annet pekt på størrelsen på utgifter og mangelfull regnskapsføring for felleskassen for Indonesia.⁴⁴ Etter hvert som nye representanter fra Adopsjonsforum begynte å sette seg inn i / overta arbeidet med Indonesia oppsto det også uenigheter knyttet til forsvarligheten av det arbeidet som hadde blitt drevet. Det endte med at landkontakten og en rekke personer som var sentrale for arbeidet i Indonesia meldte seg ut av Adopsjonsforum, og i august 1981 stiftet de InorAdopt. Utenlandskontaktene og det eksisterende nettverket i Indonesia valgte i hovedsak å slutte seg til InorAdopt.⁴⁵

De neste årene var InorAdopt gjentatte ganger i kontakt med norske myndigheter blant annet gjennom søknader om å få (eller overta) formidlingstillatelse for Indonesia, men fikk avslag på dette.⁴⁶ Adopsjonsforum beholdt dermed tillatelsen, men grunnet bruddet med InorAdopt mistet de kontaktnettverket i Indonesia. Høsten 1981 var man derfor i den situasjonen at det var pågående adopsjonsprosesser i Indonesia som formelt var i Adopsjonsforums regi, men uten at de hadde fungerende utenlandskontakter der. Særlig oppsto det utfordringer i 12 saker, hvor barna (ifølge InorAdopt) allerede var tildelt Norge, men hvor prosessen mer eller mindre hadde stanset opp.

Adopsjonsforum, som på dette tidspunktet ble drevet av ulønnede frivillige, fikk bistand fra en kvinne som opprinnelig var indonesisk, men som hadde bodd i Norge i rundt ti år.⁴⁷ Sammen med et styremedlem i Adopsjonsforum og sekretariatslederen i RIA reiste hun i desember 1981 til Indonesia for å undersøke forholdene, og bistå med å

³⁸ Søknad om godkjenning av kontaktnettverk 16. mai 1979.

³⁹ Blant annet beskrevet av foreldre fra hentereisen i NRK dokumentaren *Gitt bort* (2023). I 1981 blir det på et styremøte hevdet at alle adopsjonene til AF hadde gått gjennom YSI. Det er mulig dette er korrekt for adopsjonene fra rundt 1980, men tilsynelatende altså ikke for samtlige adopsjoner tilbake i tid.

⁴⁰ Blant annet beskrevet av en adoptivfar i NRK-dokumentaren *Gitt bort* (2023).

⁴¹ Reiserapport RIA 1.–12. desember 1981.

⁴² I dokumentene knyttet til dette ser det ut til å ha vært litt frem og tilbake når det gjelder hvorvidt det var mulig å gjennomføre noen av disse adopsjonene i Jakarta, ettersom papirarbeidet hadde vært klart siden før regelendringen. Utvalget har ikke oversikt over alle adopsjonene, men forstår det slik at i alle fall noen av disse sakene ble ført lokalt i Surabaya-området.

⁴³ Se bl.a. Vårt Land 10., 18. og 28. nov 1981, VG 23., 29. og 30. desember 1981, 6. og 15. januar 1982 og 1. april 1982, Aftenposten 29. desember 1981 og 11. februar 1982, Drammens Tidende og Buskeruds Blad 28. desember 1981.

⁴⁴ Se punkt 7.5 om økonomistyringen i AF de tidlige årene.

⁴⁵ Bl.a. IA, InorAdopt – bakgrunn for søknad om rett til å formidle adopsjonar frå Indonesia, datert 29. januar 1981 (riktig år er trolig 1982).

⁴⁶ Bl.a. Søknad IA 17. september 1981, SD avslag på søknad om midlertidig bevilling 23. november 1981. I begynnelsen av oktober 1981 skrev også flere titalls Indonesia-søkere/adoptivforeldre til RIA for å uttrykke sin støtte til InorAdopt, jf. brev datert 2.–5. oktober.

⁴⁷ Kvinnen ble i 1982 ansatt i en deltidsstilling i AFs sekretariat med ansvar for Indonesia.

få gjennomført påbegynte adopsjonsprosesser. I januar 1982 reiste den samme kvinnen ned igjen. De tidligere utenlandskontaktene var til en viss grad hjelpelige med de påbegynte prosessene, selv om situasjonen medførte noen komplikasjoner.⁴⁸ I løpet av de første månedene av 1982 var imidlertid adopsjon av 11 barn gjennomført. Det siste barnet døde før adopsjonen ble gjennomført. Moren til dette barnet hadde signert frigivelsesdokumenter, men var likevel usikker på hvorvidt hun ønsket å adoptere det bort. Adopsjonsforum hadde derfor forventet å matche barnet med norske søkere, og hadde informert mor om at de uansett utfall av avgjørelsen ville dekke barnets opphold på Siti Miriam.⁴⁹ Barnet døde imidlertid før situasjonen var endelig avklart. Det ble gitt motstridende opplysninger fra Adopsjonsforum og InorAdopt om hva som var dødsårsaken.⁵⁰

16.6.3.2 Forhold avdekket i forbindelse med konflikten

Under Adopsjonsforums reiser i desember 1981 og januar 1982 ble det avdekket en rekke alvorlige forhold som fikk dem til å stille spørsmål ved forsvarligheten av adopsjonsarbeidet som var blitt gjennomført til da. Adopsjonsforums beskrivelse av feil og mangler ved arbeidet til tidligere Indonesia-ansvarlige må til en viss grad leses i lys av den pågående konflikten, hvor det var i Adopsjonsforums interesse at InorAdopt ikke ble ansett skikket til å overta formidlingsarbeidet. I flere av rapportene fremgår det likevel forhold som utvalget finner det nødvendig å belyse.

Panca Dharma

Mye av kritikken av adopsjonsarbeidet i Indonesia som ble fremsatt av ulike aktører i 1981, dreide seg om fødehemmet Panca Dharma.⁵¹ Rundt 90 prosent av alle de indonesiske barna som ble adoptert til Norge, skal ha kommet via denne klinikken.⁵²

13. august 1981 fremsatte en indonesisk avis en rekke anklager mot Panca Dharma. Ekteparet som styrte klinikken, ble beskyldt for å bruke klinikken til å skjule en illegal virksomhet der de tilbød ulovlige aborter og adopsjon. Det ble beskrevet hvordan prostituerte kom til klinikken for å føde og reiste hjem med en pengesum – men uten barn. En informant hadde opplyst til avisen at det ikke var vanskelig å skaffe falske dokumenter, og at det kunne være snakk om store pengesummer. Avisen hevdet at utlendinger måtte betale 800 000 IDR per barn (tilsvarende 7500–8000 kroner).⁵³

Avisartikkelen ble plukket opp av norske medier, og både Adopsjonsforum og den nyetablerte foreningen InorAdopt uttalte seg flere ganger om forholdene på klinikken. Mens Adopsjonsforum mente det var god grunn for bedre kontroll med adopsjonene fra Indonesia generelt, og denne klinikken spesielt, avviste InorAdopt beskyldningene. InorAdopt mente at det var «spesielle krefter i Indonesia som prøver å gi barneklinikken et dårlig rykte», og viste til at utenlandskontaktene deres hadde besøkt klinikken jevnlig i flere år uten å ha oppdaget noe irregulært.⁵⁴

Under Adopsjonsforums besøk i Indonesia i desember 1981 og januar 1982 la de vekt på å undersøke forholdene på klinikken nærmere. Rapportene fra besøkene må vurderes i lys av den pågående konflikten. Rapportskriveren var engasjert av Adopsjonsforum, men hadde på dette tidspunktet ingen formell tilknytning til organisasjonen – utover personlig kjennskap til et styremedlem. Samtidig var rapportskriveren selv født og oppvokst i Indonesia, og hadde etter utvalgets syn særlig gode forutsetninger for å komme i kontakt med – og å forstå de ulike aktørene som hun møtte. Opplysningene må sammenholdes med andre kilder, men utvalget mener denne rapporten er sentral for å belyse forholdene ved Panca Dharma, og har derfor valgt å gjengi de relevante delene i sin helhet nedenfor. Utvalgets tilføyelser/forklaringer er markert med [klammer].

⁴⁸ Blant annet oppsto det spørsmål knyttet til overlevering av barnas papirer gjennom ambassaden.

⁴⁹ AFs reiserapport desember 1981.

⁵⁰ InorAdopt mente barnet døde som følge av en salmonella-epidemi som også truet de resterende barna dersom de ble værende. Adopsjonsforum mente på sin side at dødsfallet skyldtes matvegring, ettersom barnet (i tidligere utenlandskontakts regi) hadde blitt flyttet bort fra moren og ikke tok til seg «kunstig næring».

⁵¹ Klinikken omtales ikke med navn, men det er klart at det gjaldt Panca Dharma, ettersom Sukoreju/Pandaan er nevnt, samt initialene på lederen av klinikken.

⁵² I 1981 blir det av tidligere landkontakt oppgitt at 120 av de gjennomførte adopsjonene fra Indonesia gjaldt barn som kom via denne klinikken, jf. brev fra tidligere landkontakt til Adopsjonsforum i 1981. Også i de 12 sakene som var påbegynt høsten 1981, kom barna fra Panca Dharma.

⁵³ Pos Kota 13. august 1981. Avisartikkelen er funnet i original og i oversatt versjon hos Adopsjonsforum. Det er ikke oppgitt hvem som har oversatt den, og InorAdopt hevder senere at den har blitt uriktig gjengitt. I ulike dokumenter ser vi at vekslingskursen blir anslått til at 10 000 IDR da var (i underkant av) 100 NOK.

⁵⁴ VG, *Prostituerte «selger» adoptivbarn?*, 30. desember 1981.

«Under mitt arbeid i Indonesia har jeg selv vært i Panca Dharma og møtt forskjellige personer for å få informasjon om de påstandene som var framsatt i indonesiske aviser.

Sukorejo ligger ca 40 km fra Surabaya og 45 km fra Malang. Klinikken (dette er hva vi her i Norge kaller en sykestue) ligger på landsbygda og det finnes ingen lege på stedet. Klinikken får legehjelp fra 2 distriktsleger fra Bangil (ca. 30 min. kjøring) og Pasuruan (ca. 40 min. kjøring) 2 ganger i uken.

Klinikken har avtale med Holland om leveranse av et visst antall barn i måneden (BIA Holland).⁵⁵ Etter forklaring av NN [advokat som bisto i sakene derfra] er det ca. 8 familier per måned som adopterer barn fra PD. Resten går til Sverige og Norge. Norge har fått et tilsagn på inntil 2 barn i uken (referat fra møte InorAdopt 24.8.81) og jeg har selv fått tilbud om 4 barn per måned. Nylig har også Italia fått barn fra klinikken.

Ved første besøk i desember, reagerte jeg på de hygieniske forholdene. I barnerommene lukket det sterkt av urin og avføring. Unger lå på laken som var kliss våte av urin (ved annet besøk var hygienen bedre og antall barn sterkt redusert).

Betjeningen måtte stryke tøyet på gulvet, fordi de manglet strykebrett. Det var tydelig underbemanning på klinikken. På grunn av stor tilgang på barn, var klinikken under ombygning. Det virker som om midlene ble brukt til bygningsmessige utvidelser og at de kom barna lite til gode.

Journaler (vekt, størrelse, legeundersøkelse etter fødsel osv.) fantes ikke for de barna som skulle sendes til Norge.

Ved andre besøk i januar, besøkte jeg innkvarteringsstedet for gravide mødre, som ligger vis-a-vis klinikken. Gravide kvinner kan komme tidlig til klinikken, få kost og losji, og bo på klinikken til barnet er født.

Hva er betenkelig ved dette?

Moren vil komme i en slags press-situasjon ved at hun bor, spiser og lever på klinikken frem til fødselen. Det gjør det vanskelig for moren å ev. ombestemme seg (klinikken har jo allerede betalt for henne i mndr.). I tillegg har det vist seg at papirene ofte har vært ferdige allerede 2-3 uker etter fødselen, noe som legger et ytterligere press på moren, og dermed

gjør det enda vanskeligere om moren skulle allikevel ønske å beholde barnet.

I tillegg frister de Rp 50.000,- ved avreise. [I underkant av 500 NOK]

Eks: Historien om C [et barn som var tildelt Norge].

Ved første besøk i Indonesia i desember besøkte NN [styremedlem AF] og jeg klinikken Siti Miriam i Lawang. Der var bl.a. et lite barn på ca. 3 mndr som het C. Søster NN1 [pleier] og jordmoren NN2 fortalte oss at moren til C gråt hver gang hun besøkte barnet sitt, og moren var også interessert i å vite hvor barnet skulle adopteres til. Hun ga inntrykk at hun var knyttet til barnet. Derfor ba vi søster NN1 kontakte moren for å undersøke om hun ville beholde barnet. Vi foreslo også å ordne et fadderskap e.l.

Ved mitt andre besøk i januar sa søster NN1 at Cs mor hadde sagt til henne at hun ville «løse ut» barnet for å kjøpe det tilbake.

Hva mente hun med å *kjøpe* tilbake barnet? Hvilket økonomisk tak har PD på denne moren og andre?

Det har vist seg at kvinner strømmer til klinikken fra alle kanter (Madium, Jember osv.). HVORFOR?

Det er da lett å forstå at bestyrerinnen kan 'garantere' et visst antall barn per mnd. Det er egentlig bare å telle gravide kvinner.

Det er blitt forfalsket barne-dokumenter.

Norge hadde et ønske om å ta imot tvillinger til et foreldrepar. Da tvillinger tilfeldigvis senere ble født, døde den ene. En jente som var født på samme dag, tok 'plassen' til den døde ungen, og papirene ble fikset deretter. Moren til jenta undertegnet de falske papirene. (Forklaringen av bestyrerinnen i januar d.å., men i desember i fjor hadde hun en annen forklaring. Ref. første rapport).⁵⁶

På denne tiden hadde hjemmet ganske mange barn, og på denne måten fikk man sendt avgårde 2 barn samtidig. Har dette skjedd før?

På noen av barnas dokumenter viser det seg at medisinske/ fysiologiske funn ikke stemmer overens med barnets angitte alder.

Bestyrerinnen på PD, fru IB, ga uttrykk for at hun ikke likte at barna ble transportert til klinikken i Lawang [Siti Miriam].

⁵⁵ Panca Dharma omtales ikke i den nederlandske granskingsrapporten.

⁵⁶ I rapporten fra desember 1981 forklarer bestyrerinnen på Panca Dharma at moren til tvillingene var død, og at man hadde ordnet det slik fordi man ellers måtte skaffe signatur fra tvillingens bestemor. De to barna endte opp med å bli adoptert til Norge hver for seg, jf. håndskrevet liste fra AF i perm med styredokumenter (u.d. men trolig fra 1982).

Eks.: Ved ett tilfelle døde et barn, allerede tildelt til norske foreldre, i Lawang [Siti Miriam]. NN [tidligere Surabaya-kontakt] forlangte et nytt barn *uten* å være villig til å betale omkostningene (Rp. 400.000) for dette. Hvorfor?

Foreldrene visste ikke om dette, og måtte evt. betale ekstra. NN [tidligere Surabaya-kontakt] hadde ansvar for barnet mens det var i Lawang og hadde dermed ansvar overfor foreldrene. Bestyrerinnen mente at barnet ikke ville dødd i Sukorejo [Panca Dharma], og var ergerlig fordi hun 'tapte' penger på å gi et nytt barn 'gratis'.

Dette bekrefter på den ene siden at NN [tidligere Surabaya-kontakt] var klar over de dårlige hygieniske forholdene i Sukorejo, fordi alle barn som skulle til Norge, ble transportert til Lawang [Siti Miriam] for opphold før videre- sendelse til Jakarta.

På den annen side viser det at det er lettere for bestyrerinnen å ordne saken 'internt' i Sukorejo om barnet hadde dødd der. Når barn blir overflyttet, er papirene klare, mellommenn har fått sitt etc. Med andre ord, hun taper penger!

Fra klinikken i Lawang [Siti Miriam] er det gitt klart uttrykk for at de mislikte at klinikken ble brukt som transittsted for barn til Jakarta. NN [tidligere Surabaya-kontakt] ordnet dette ved å henvende seg til hovedbestyrerinnen for klinikken i Malang.

Lokalbefolkningen i Pandaan-distriktet har i løpet av desember måned reagert med demonstrasjon overfor virksomheten ved PD. Årsak til demonstrasjon: Det ble kjent av befolkningen i distriktet at PD bare drev utenlandsadopsjon, når en indonesier kom og ønsket å adoptere barn fra klinikken. Han ble avvist og dette vakte sterke reaksjoner.

En person som har hatt nær tilknytning til PD i mange år har bekreftet følgende:

Barna fra PD var nesten alle i dårlig helse- tilstand, ikke som bestyrerinnen fru IB sa at 'alle barna var i fin form'. Dette forklarer også hvorfor NN [tidligere Surabaya-kontakt] flyttet alle barn til klinikken i Lawang [Siti Miriam].

Et barn, ferdig tildelt til utlandet, døde. En erstatning ble snart funnet, men dette barnet var yngre og mindre og barnet ble matet i hjel [sic.] for å oppnå samme størrelse og vekt som det første barnet som døde. Bestyrerinnen ville evt. ha sluppet å bytte papirer om hun hadde lyktes.

Bestyrerinnen fru IB jobber rotete, derfor er det viktig at man har god kjennskap til hennes arbeidsmåte slik at man kan unngå forfalskning av papirer.

Opplysninger fra bestyrerinnen i Siti Miriam – Lawang: Barna fra PD var nesten alle i dårlig helsetilstand. Alle data og opplysninger om barna til Norge ble overlevert *muntlig* fra NN [tidligere Surabaya-kontakt], ikke skriftlig.

Hennes nabo henvendte seg til PD for adopsjon, som forlangte Rp. 700.000 for et barn. De ba om å få et barn for Rp. 400.000,- men ble avvist.

Klinikken i Sukorejo [PD] har dårlig rykte i distriktet. Hun har selv ingen lyst til å ha noen forbindelse med PD.

Opplysninger fra Yayasan Sayap Ibu i Jakarta:

Barna fra PD var nesten alle i dårlig helse- tilstand. Mange av dem hadde behov for lege- hjelp med det samme de kom til Jakarta.

YSI har bedt om å få noen barn fra PD til innenlandsadopsjon, men var blitt nektet av fru IB. Hvorfor?

Søster NN, tidligere bestyrerinnen av Siti Miriam – Lawang mente at klinikken i Sukorejo ble drevet for business skyld.

Jeg kan bekrefte at hverken ind. myndighe- ter, bestyrerinner for barnehjem eller privat- personer i Indonesia går god for PD. Indone- sere selv ser på PD som business-sted.»

I rapporten trekkes det altså frem flere problema- tiske forhold, som for oversiktens skyld oppsum- meres punktvis her, sammen med noen nyanse- ringer.

- Klinikken ble oppfattet som dårlig drevet, underbemannet og med dårlig hygiene. Flere andre institusjoner/personer som var i kontakt med barna fra Panca Dharma, bekreftet at hel- setilstanden til mange av barna var dårlig.
- I intervju med utvalget uttrykte kvinnen som skrev rapporten, at beskrivelsene fra 1982 av forholdene på Panca Dharma nok var gjort med «norske briller». Hun sam- menlignet den med forholdene i Norge og ikke med tilsvarende klinikker i Indonesia.
- Det ble beskrevet to tilfeller hvor bestyrerin- nen hadde eller hadde forsøkt å forfalske bar- nets bakgrunnshistorie og bytte identitet på barn, tilsynelatende for å unngå ekstra papirar- beid ved et annet barns død. I flere andre tilfel- ler stemte ikke opplysninger i papirene over- ens med de barna det gjaldt. Det manglet også

dokumentasjon på helseopplysninger for barna som var tildelt Norge.

- De ble forklart fra tre ulike hold at barnehjemmet nektet lokale å adoptere barn, eventuelt forlangte en svært høy pris for dette.
- Det går frem at det ble betalt et gebyr på 400 000 IDR per barn, men at disse pengene tilsynelatende i liten grad kom barna til gode.
- Mødrene som valgte å adoptere bort barna sine, fikk en utbetaling på 50 000 IDR ved avreise. En mor snakket i etterkant om å «kjøpe tilbake» barnet sitt, uten at det er klart hva som ble ment med dette.⁵⁷
- I intervju med utvalget sa kvinnen som skrev rapporten, at denne godtgjørelsen også må ses i lys av indonesisk kultur. Hun forklarte at indonesere gjerne hadde en oppfatning av at man ikke setter like stor pris på noe man får gratis, som noe man har gitt en motytelse for. At mødrene fikk en pengesum i forbindelse med adopsjonen, ville dermed signalisere for dem at barna ville bli tatt godt vare på dit de kom.⁵⁸ I tillegg var de svært fattige og hadde ikke mulighet til å skaffe seg inntekt i perioden rundt fødsel.
- Flere beskyldte bestyrerinnen for å være profftmotivert og opptatt av penger.
 - I NRK-dokumentaren *Gitt bort* (2023) beskriver en tidligere pleier likevel at ekteparet som drev klinikken, først og fremst var opptatt av å hjelpe så mange kvinner som mulig og å redde barna. Det var et stort behov for bistand til ugifte mødre, og noen reiste langt for å få denne type hjelp. Pleieren fortalte også at ekteparet på et tidspunkt tok opp lån for å skaffe mat til alle de gravide kvinnene de innlosjerte.⁵⁹

Når det gjelder den økonomiske siden av adopsjonssamarbeidet, lå beløpet Adopsjonsforum betalte til Panca Dharma per barn, på rundt 400 000 IDR (tilsvarende rundt 4000 NOK) i 1981. Dette skal ha inkludert både oppholdsutgifter og en donasjon. Opplysninger knyttet til de siste 12 barna som ble tildelt før bruddet mellom InorAdopt og Adopsjonsforum, indikerer likevel at betalingen ikke var en dekking av reelle kost-

nader for tildelte barn, men var en forhåndsbetaling for kommende tildelinger:

I referatet fra Adopsjonsforums hovedstyremøte 15. desember 1981 kommer det frem flere opplysninger fra Adopsjonsforum og RIAs besøk i Indonesia høsten 1981:

Det ble under besøket avdekket hvordan adopsjonsarbeidet har vært drevet på Indonesia, det er sider ved dette arbeidet som har vært fullstendig ukjent for hovedstyret. Mye av oppmerksomheten er rettet mot barneklubben i Pandaan [Panca Dharma]. Den tidligere landskontakten på Indonesia overførte i høst kr. 60000,-. Til Pandaan som forskudd. Dette beløpet skulle gjelde 12 barn. Ingen av barna har kommet til Norge og barnas identitet var neppe kjent da forskuddet ble overført. Den tidligere landskontakten på Indonesia hadde en muntlig avtale med Pandaan på to barn i uken.

På et senere styremøte blir opplysningene om størrelsen på det overførte forskuddet justert til kr 48 000 (tilsvarende 4000 NOK / ca. 400 000 IDR per barn).⁶⁰

Antakelsen om at pengeoverføringen ikke var knyttet til spesifikke barn, men var en form for «forhåndsbetaling» for tildelinger, underbygges av opplysninger i andre dokumenter. I et tilleggsnotat til InorAdopt sin formidlingssøknad oktober 1981 viser blant annet den tidligere landkontakten til tolv barn som var tildelt Norge, og oppgir kjønn, alder og/eller fornavn på dem. Samtlige er oppgitt å være født før august 1981.⁶¹ Når adopsjonene til slutt ble fullført i januar/februar 1982, viser en oversikt fra Adopsjonsforum at barna i liten grad stemte overens med de InorAdopt hadde omtalt, da både navn og alder på en rekke av barna avvek: «For øvrig stemmer ikke de 12 barna som til slutt kom med de 12 barna det ble henviset til i InorAdopts søknad av 1.10.81. De fleste av de 12 barna er nemlig født i september 1981.»⁶² InorAdopt forklarte avviket med at det ikke var uvanlig at barn man i utgangspunktet hadde fått tildelt ble byttet, for eksempel grunnet død eller at de opprinnelige foreldrene likevel beholdt dem.⁶³

Utvalget har funnet lite omtale av Panca Dharma i dokumenter fra norske myndigheter. I

⁵⁷ I et brev fra AF til RIA 31. desember 1981 hvor det redegjøres for at dette barnet senere døde, går det frem at denne moren hadde fått utbetalt 35 000 IDR.

⁵⁸ Intervju med tidligere ansatt i AF 5. september 2025.

⁵⁹ NRK (2023), *Gitt bort*, episode 4: *Er historien om meg sann?*

⁶⁰ AF. Styremøte 16. februar 1982.

⁶¹ IA. Søknad om formidlingstillatelse 1. oktober 1981.

⁶² AF. Håndskrevet notat (u.d., men trolig fra 1982).

⁶³ RIA notat, Foreningen InorAdopts søknad om bevilgning til å formidle adopsjoner av barn fra Indonesia 15. januar 1982.

kommunikasjonen med ambassaden, ser ikke fødehemmet ut til å ha blitt nevnt.⁶⁴

I reiserapporten fra RIA sitt besøk i 1980 sies følgende om klinikken:

Det er noe uklart hvordan midler skaffes til veie til driften. Pasientene betaler noe selv, noe går av adopsjonsgebyret som søkerne betaler (ca 100 dollars) og resten er sannsynligvis gaver.⁶⁵

I reiserapporten fra RIAs besøk 1.–12. desember 1981 fremgår følgende:

At fødehemmet Panca Dharma blant de 12 barna har «laget» tvillinger av to ikke-biologiske søsken er graverende, men neppe enestående i Indonesia. De fleste adoptivbarn i Norge kommer fra dette stedet og det har tidligere ikke vært grunn til å mistenke dem for forfalskninger av barnas papirer. Likevel vil det by på problemer å godkjenne stedet som samarbeidspartner for fremtidig adopsjonsformidlingsvirksomhet.

I et notat fra sekretariatet i RIA 15. januar 1982 gjentas det at man ikke tidligere har hatt grunn til mistanke om misligheter. Opplysningene som fremgikk i avisene, var vanskelig å ta stilling til, men det var klart at klinikken hadde utstedt falske papirer på de to «tvillingene». Det konstateres at Adopsjonsforum ikke vil fortsette samarbeidet med klinikken, men utover dette tas det ikke stilling til eller drøftes hvorvidt det kunne ha forekommet uregelmessigheter i flere av sakene. Det konkluderes senere i notatet med at «[d]et er helt klart at Adopsjonsforums tidligere Indonesiateam – nåværende tillitsvalgte i InorAdopt – har utført et godt arbeid med adopsjoner fra Indonesia».

I årsrapporten konkluderte RIA slik om Adopsjonsforum: «Videre ble det fremholdt at Adopsjonsforum ikke har brutt forutsetningen for sin tillatelse til formidling av barn fra Indonesia, og rådet kan derfor ikke anbefale at denne trekkes tilbake.»⁶⁶

Dokumentasjon, bakgrunn og identitet

Som det har blitt beskrevet over, ble de fleste barna som ble tildelt Adopsjonsforums søkere fra Panca Dharma raskt overflyttet til den andre samarbeidsklinikken Siti Miriam. I forbindelse med den over omtalte «tvilling-saken», fikk Adopsjonsforums representant også kjennskap til en annen praksis som skapte utfordringer.

På landbesøket i desember 1981 besøkte representanten Siti Miriam, hvor flere av barna som var tildelt Norge, oppholdt seg. De ansatte kunne da fortelle om en episode som hadde utspilt seg dagen i forveien av representantens besøk, som dreier seg om den over nevnte «tvilling-saken».

Moren til A hadde kommet til klinikken for å ta bilde av seg og barnet før det gikk til adopsjon. Da to barn (A og B) ble gitt henne ble hun hysterisk og nektet kjennskap til B («jeg har bare født *ett* barn»).

Søstrene hadde fått oppgitt av NN [tidligere Surabaya-kontakt] at det var tvillinger.

Som det går frem over, var det bestyrerinnen på Panca Dharma som hadde oppført de to som tvillinger, da en av de faktiske tvillingene døde. Tidligere Surabaya-kontakt hadde derfor trolig bare videreformidlet den informasjonen hun selv hadde fått.⁶⁷

Et annet sted i denne reiserapporten fikk Adopsjonsforums representant beskrevet av ansatte på Siti Miriam hvordan prosedyren var når barna ble overført til dem fra Panca Dharma.

NN [tidligere Surabaya-kontakt] hadde ikke med liste over barnas navn og fødselsdato. Dette ble notert på barnas kort etter NNs uttalelse. Barnas kort divergerte på enkelte punkt i forhold til den liste vi [AFs representanter] hadde fått. 2 barn på vår liste var ikke på klinikken. Pleiersken syntes kontakten med NN [tidligere Surabaya-kontakt] var vanskelig fordi hun snakket 'uforståelig' indonesisk og de snakket ikke (dårlig) engelsk.

Dette stemmer også overens med beskrivelsen fra januar 1982, som også er gjengitt over.

Opplysninger fra bestyrerinnen i Siti Miriam – Lawang: Barna fra PD var nesten alle i dårlig helsetilstand. Alle data og opplysninger om

⁶⁴ Utvalget har gjennomgått materiale knyttet til Indonesia fra UD, hvor det ligger en del korrespondanse knyttet til andre forhold.

⁶⁵ Gjengitt i notat RIA, Foreningen InorAdopts søknad om bevilling til å formidle adopsjoner av barn fra Indonesia 15. januar 1982.

⁶⁶ RIA Årsmelding 1981 s.15.

⁶⁷ «Tvillingene» ble til slutt adoptert til Norge hver for seg.

barna til Norge ble overlevert *muntlig* fra NN [tidligere Surabaya-kontakt], ikke skriftlig.

Barnas dokumenter fulgte dermed tilsynelatende ikke barna fra Panca Dharma til Siti Miriam. I InorAdopts beskrivelse av saksgangen fra høsten 1981 går det frem at barnas dokumenter ble sendt til utenlandskontakten i Jakarta, slik at denne kunne gå i gang med de administrative forberedelsene for adopsjonen.⁶⁸ Det er mulig at dette er bakgrunnen for at barnas papirer ikke fysisk fulgte barnet. Av beskrivelsen i Adopsjonsforums rapport fremstår det uansett som om barnas identitet og helsetilstand ikke ble dokumentert overfor Siti Miriam, men bare ble muntlig kommunisert og deretter ført opp i barnas «kort».

Når det gjelder barnas bakgrunn og mors identitet som fremgår av dokumentene fra Panca Dharma, er det også ytterligere opplysninger som underbygger at dette ikke alltid var korrekt. I dokumentarserien *Gitt bort* på NRK (2023) intervjues en pleier som tidligere jobbet på Panca Dharma. Hun fortalte da at flere av mødrene som fødte på klinikken, hadde falsk identitet og signerte med falske navn. I noen tilfeller førte man også opp pleieren sitt navn i adopsjonspapirene i stedet for mors.⁶⁹ Det går ikke frem hvem som signerte frigivelsesdokumentene i sistnevnte tilfelle. I intervju med utvalget opplyste også Adopsjonsforums representant at det var mulig å føre opp uriktige navn i dokumentene. Kvinner kunne av ulike grunner selv ønske at barnet ikke skulle kunne kobles til dem.

I alle enkeltsakene utvalget har sett hvor barna kom fra Panca Dharma, ligger det en samtykkeerklæring («Statement of Surrender of a Child»). Mor identifiseres likevel utelukkende ved et fornavn, alder og et stedsnavn. I saker hvor barnet kommer fra andre barnehjem, ser det ut til å være noe mer informasjon.

Mistanker knyttet til bestyrerinnen av barne- og mødreheimet Matahari Terbit

En av uenighetene mellom Adopsjonsforum og grupperingen som senere dannet InorAdopt, knyttet seg til beskyldninger mot et styremedlem i Adopsjonsforum som midlertidig overtok som landkontakt en kort periode (1 uke) i løpet av vinteren 1980–1981. Beskyldningene gikk blant annet ut på at styremedlemmet og ektefellen skulle ha opptrådt irregulært i forbindelse med en

adopsjonsprosess fra Indonesia. Blant annet mente tidligere landkontakt at adopsjonen var «belastet» fordi ekteparet hadde hatt mye direkte kontakt med bestyrerinnen av Frelsesarmeens barne- og mødreheim Matahari Terbit, major NN.⁷⁰ Den tidligere landkontakten (nå tillitsvalgt i InorAdopt) skulle blant annet ha ment at major NN hadde forfalsket opprinnelig mors underskrift.

Styremedlemmet ble først bedt om å trekke seg – noe han frivillig gjorde. I februar 1982 ble han imidlertid invitert tilbake inn i styret – da styret etter å ha vurdert saken på nytt konkluderte med at ekteparet ikke hadde gjort noe galt.⁷¹

Beskyldningen ser likevel ut til å foranledige et økt fokus på major NN, og hennes rolle og opp treden i adopsjonsvirksomheten.

I brev til Adopsjonsforum datert i juli 1981, forteller svenske Adoptionscentrum om sine erfaringer med major NN. Bakgrunnen for brevet er oppgitt å være en forespørsel fra det over nevnte ekteparet, som ba om opplysninger for å avklare ryktene om major NN. Adoptionscentrum skriver at de har samarbeidet med Matahari Terbit og major NN i flere år. De hadde ikke fått så mange barn derfra, men hadde aldri hatt noen problemer med økonomi eller falske dokumenter. I juni 1980 fikk de likevel beskjed om at major NN hadde blitt flyttet til et annet barnehjem med større barn. På en reise i oktober 1980 fikk de høre at årsaken til at major NN var blitt flyttet til et annet barnehjem, var at hun hadde gjennomført adopsjoner for egen økonomisk vinning, først og fremst i samarbeid med Australia.

I september 1981 inviterte ekteparet selv major NN til Norge i forbindelse med hennes besøk i Nederland. Formålet var at hun skulle få treffe barna, og at de ønsket å forhøre seg nærmere om forholdene rundt egen adopsjon.

Da InorAdopt ble kjent med at major NN var i Norge, skrev de et brev til Adopsjonsforum der de formidlet hvilke «reservasjoner» de hadde vedrørende henne.⁷² Ifølge InorAdopt var det mest alvorlige forholdet knyttet til bruk av forfalskede dokumenter i en norsk adopsjonssak.⁷³ Arbeidsgiveren skulle ha blitt kjent med dette, og major NN skulle derfor ha blitt flyttet til et annet barnehjem som bare hadde barn i alderen 7–17 år, og

⁶⁸ IA. En beskrivelse av saksgangen, 15. oktober 1981.

⁶⁹ NRK (2023), *Gitt bort*, episode 4: *Er historien om meg sann?*

⁷⁰ Redegjørelse fra ekteparet til RIA datert 4. oktober 1981. Majortittelen var Frelsesarmeens og blir benyttet her for enklere å identifisere hvem det snakkes om.

⁷¹ Saken er beskrevet i referat fra styremøte 16. februar 1982.

⁷² Brev fra IA til AF 21. september 1981. Brevet avsluttes med at «[v]i går utifra at miss NNs [major NNs] besøk i Norge ikke skjer i samarbeid med Adopsjonsforum.»

hvor adopsjon var utelukket. Arbeidsgiveren hennes hadde gitt ordre om at hun ikke fikk ha befattning med flere adopsjoner, men denne ordren hadde hun ifølge InorAdopt ikke fulgt.

Videre beskriver InorAdopt at flere barn som ble overført til Matahari Terbit under en klar forutsetning om at disse skulle adopteres til Norge, likevel hadde blitt tildelt andre land. Da de hadde spurt henne om dette, sa hun at barna var døde. InorAdopt hadde likevel kjennskap til at noen av disse barna befant seg i Sverige og Australia. Major NN skal også, ifølge InorAdopt, ha bedt foreldre om å «betale for tjenester av en størrelsesorden som var helt uakseptabel og for utgifter som ikke hadde funnet sted». Hun skulle også ha tildelt barn etter eget «forgodtbefinnende». Flere norske søkere ble stående i kø i inntil halvannet år, mens det gikk mange barn til andre land. InorAdopt trodde en grunn til dette kunne være at den norske utenlandskontakten førte strengere kontroll med utbetalinger enn i tilfeller der utenlandske formidlere bare hadde lokale samarbeidspartnere.

I et åpent brev fra den australske formidlerorganisasjonen ASIAC («To whom it may concern») i oktober 1981 blir beskyldningene derimot avvist. De benekter at major NN hadde beriket seg på adopsjonene, eller at australske foreldre har betalt større summer for adopsjoner.

På Adopsjonsforums reise i desember 1981 ble saken fulgt opp, og man innhentet synspunkt fra ulike parter. Etter reisen i januar 1982 konkluderte Adopsjonsforums representant med at både Matahari Terbit og Major NN hadde et godt rykte i Indonesia. Hun mente tidligere representanter / InorAdopt hadde brukt saken til «å fremme egen person og prestisje».

Sekretariatslederen i RIA, som var med på deler av reisen i 1981, instruerte likevel Adopsjonsforum om ikke å samarbeide noe videre med Major NN.⁷³ Utover denne instruksjonen, som bare kort er nevnt i Adopsjonsforums egen reiserapport, har utvalget ikke sett spor av at det ble gjort ytterligere vurderinger av dette samarbeidet fra norsk myndighetshold.

⁷³ Denne saken er ikke funnet omtalt andre steder, og det ser ikke ut til at landkontakten tidligere hadde informert verken AF eller norske myndigheter om en slik mistanke. I en redegjørelse fra ekteparet som var mistenkt for samarbeid med Major NN til RIA (4. oktober 1981) oppgir de at tidligere landkontakt skulle ha sagt til en annen landkontakt at Major NN selv hadde signert frigivelseserklæringen i deres adopsjonssak. Det er mulig det er denne saken InorAdopt sikter til i sitt brev til AF.

⁷⁴ Dette fremgår av AFs reiserapport. Major NN blir ikke nevnt i RIAs rapport fra reisen 1.–12. desember.

16.6.4 Norske myndigheter

RIA var på tilsynsreise til Indonesia i 1980 og 1983. I tillegg påla Sosialdepartementet RIA å sende en representant i desember 1981 for å få klarhet i forholdene rundt de 12 pågående adopsjonene.

På reisen i 1980 møtte representantene fra RIA flere sentrale aktører, både Adopsjonsforums samarbeidspartnere og representanter fra myndighetene.⁷⁵ I møtet med to direktører i sosialdepartementet ble det blant annet fremhevet at Indonesia på dette tidspunktet prioriterte økonomisk utvikling, men at den sosiale utviklingen ville følge etter. Når det gjaldt adopsjon var dette et «delikat» tema, og den ene av dem uttalte at «siden 80 % av befolkningen i Indonesia er muslimer, er adopsjon ikke tillatt eller 'ikke-eksisterende'». Det ble understreket at selv om utenlandsadopsjon eksisterte i en «ikke ubetydelig utstrekning», gikk utviklingen mot en full stans. Fra referatet fremgår det videre at «[m]yndighetene er klar over at det handles med barn, og prøver å kontrollere dette».

I et senere møte med en direktør i justisdepartementet ble spørsmålet om en eventuell avtale mellom landene diskutert. Direktøren påpekte at det aldri hadde vært problemer med adopsjoner til Norge, men ga uttrykk for at utenlandsadopsjon generelt var et vanskelig tema. Den samme skepsisen gikk også frem i møte med fire representanter for sosialkomiteen i det indonesiske parlamentet: «We are not against adoption, but we have reluctance».

Da konflikten mellom InorAdopt og Adopsjonsforum eskalerte utover høsten 1981, ble norske myndigheter gjort oppmerksom på utfordringene med å gjennomføre de tolv påbegynte adopsjonene. Lederen av RIA ble som nevnt bedt av Sosialdepartementet om selv å reise til Indonesia i desember 1981 for å få klarhet i forholdene, og for å bistå i gjennomføringen.

På sin reise bisto hun med å få utlevert barne-dokumenter fra de tidligere landkontaktene, og hadde flere møter med ulike aktører, herunder det indonesiske justisdepartementet, sosialdepartementet, emigrasjonsmyndighetene i Jakarta og Surabaya og flere private organisasjoner.⁷⁶ De fikk en avklaring av myndighetenes syn på hvordan adopsjoner til utlandet skulle gjennomføres og mulighetene for fortsatt formidling.

⁷⁵ Alle sitater hentet fra RIA reiserapport, reise til Asia 13. september–12. oktober 1980.

⁷⁶ RIAs reiserapport Indonesia 1.–12. desember 1981.

16.6.5 Adopsjonsarbeidet 1982–1983

Etter at de 11 adopsjonene som var påbegynt av personene tilknyttet InorAdopt var fullført, ble det bare gjennomført en håndfull adopsjoner til Norge fra Indonesia. Disse adopsjonene ser som nevnt ut til å ha skjedd etter dialog mellom norske og indonesiske myndigheter.⁷⁷

I forbindelse med norske myndigheters tilsynsreise til Asia høsten 1983 besøkte statssekretæren og ekspedisjonssjefen i Sosialdepartementet Indonesia. Det ble gjennomført møter med representanter fra det indonesiske justisdepartementet og sosialdepartementet, og i tillegg besøkte representantene Yayasan Sayap Ibu (YSI). Basert på informasjonen i disse møtene ble det konkludert med at «situasjonen ikke er slik at adopsjoner fra Indonesia til Norge bør gjenopptas på nåværende tidspunkt».⁷⁸

16.7 Utvalgets vurderinger av samarbeidet med Indonesia

Adopsjonssamarbeidet med Indonesia ligger forholdsvis langt tilbake i tid og gjelder et begrenset antall adopsjoner i et relativt kort tidsrom. Kildematerialet og personer utvalget har kunnet intervju om forholdene, har vært noe begrenset. Utvalgets vurderinger og konklusjoner må ta høyde for kildesituasjonen. Samtidig mener utvalget at opplysninger som kommer frem, blant annet i forbindelse med konflikten mellom Adopsjonsforum og grupperingen som senere ble InorAdopt, gir tilstrekkelig informasjon til å identifisere flere ulike risikofaktorer og kritikkverdige forhold ved adopsjonsarbeidet fra Indonesia.

Norske myndigheter tillot uavhengige adopsjoner fra Indonesia fra 1977 og innvilget formidlingstillatelse fra landet i 1978. Landet var da et militærdiktatur. Generelt mener utvalget at det er betenkelig å innlede adopsjonssamarbeid med land med militærdiktatur.

Indonesia hadde ingen adopsjonslov i tiden det ble gjennomført adopsjoner til Norge. Utvalget mener det er betenkelig at norske myndigheter tillot adopsjoner fra et land hvor man manglet lovgivning for dette. Fra februar 1978 ble adopsjoner imidlertid regulert i et rundskriv fra justisdepartementet, hvor det fremgår at adopsjonene skulle

behandles i domstolene. Selv om adopsjonssystemet til en viss grad ble regulert, var Indonesia likevel som nevnt et militærdiktatur, og var preget av omfattende korrupsjon blant annet i rettsvesenet. Utvalget legger til grunn at dette innebar en betydelig risiko for at rettsprosessene ikke var forsvarlige og pålitelige, og for at man ikke kunne stole på riktigheten av dokumenter. Denne risikoen må norske myndigheter ha vært klar over.

Det foreligger flere indikasjoner på at barnas rette identitet og bakgrunn ikke var tilstrekkelig dokumentert og kontrollert før adopsjonene fra Indonesia ble gjennomført. For det første beskriver den tidligere landkontakten mistanker om at en adopsjon til Norge fra barnehjemmet Matahari Terbit skjedde på grunnlag av falske papirer, og forfalskning av mors underskrift.⁷⁹ For det andre har en tidligere pleier på Panca Dharma fortalt at flere mødre brukte falske navn, og at sykepleiere noen ganger ble oppført som mor.⁸⁰ En representant for Adopsjonsforum opplyste også i intervju med utvalget at falske navn trolig kunne forekomme. For det tredje ble det av Adopsjonsforums representanter avdekket to tilfeller hvor bestyrerinnen på Panca Dharma byttet om på barns identitet, fordi et allerede tildelt barn døde. For det fjerde flyttet Adopsjonsforum barn mellom institusjoner uten at dokumenter knyttet til barnets identitet fulgte barnet.

I sum mener utvalget at de praktiske omstendighetene rundt frigivelsesprosessen skapte betydelig risiko for at barns identitet bevisst eller på grunn av mangelfulle rutiner ble byttet om, at frigivelsesdokumenter ble forfalsket, eller at sentral informasjon om barna/barnas bakgrunn gikk tapt eller ble holdt skjult. Utvalget mener det er en klar svakhet i prosessen at barn ble flyttet mellom klinikker uten dokumentasjon. Dette skapte en betydelig risiko både når det gjelder forbyttning av identitet og feil i helseopplysninger. Utvalget har ikke grunnlag for å si noe om omfanget av eventuelle feil, men på bakgrunn av disse forholdene mener vi at det er en risiko for at barn kan ha blitt adoptert til Norge på feil grunnlag / med uriktig identitet.

Utvalget mener det er kritikkverdig at Adopsjonsforum ikke tidligere reagerte på forholdene knyttet til frigivelsen, og ikke informerte myndighetene om mistanker om forfalskede dokumenter

⁷⁷ Teleks til UD fra ambassaden i Jakarta 3. februar 1983 og brev til den indonesiske ambassaden fra UD 30. mars 1983.

⁷⁸ RIA, rapport fra tilsynsreise i Asia 12. august–3. september 1983.

⁷⁹ Utvalget har ikke funnet ytterligere omtale/dokumentasjon på dette. Men mistanken indikerer i seg selv at landkontakten ikke anså det som usannsynlig at dette kunne forekomme i adopsjoner fra Indonesia.

⁸⁰ NRK (2023), *Gitt bort*, episode 4: *Er historien om meg sann?*

og muligheten for uriktige opplysninger. Videre mener utvalget at informasjonen RIA etter hvert fikk om forholdene ved Panca Dharma, blant annet «tvilling-saken», burde ha foranlediget sterkere reaksjoner og grundigere undersøkelser og tiltak fra norske myndigheters side. Myndighetene burde i større grad tatt initiativ for å avdekke hvorvidt det var skjedd feil eller uregelmessigheter i tidligere adopsjoner til Norge fra denne klinikken.

Utvalget mener at ordningen som skal ha blitt avtalt med Panca Dharma om et visst antall barn per organisasjon per uke og det utvalget tolker som en forhåndsbetaling, skapte en risiko for at andre hensyn enn barnets beste ble styrende i adopsjonsprosessen. Utvalget mener at denne typen forpliktelser for et barnehjem øker sannsynligheten for at det blir utøvd utilbørlig press på mødre for å samtykke til frigivelse av barna. Det er kritikkverdig at Adopsjonsforum inngikk denne form for avtaler.

Utvalget mener at det ikke var tilstrekkelig avklart hvorvidt mødrene til barna ga informerte og frivillige samtykker til adopsjon. I «tvilling-saken», hvor en død tvilling ble erstattet med et annet barn født samme dag, oppga bestyrerinnen at det var moren til det enslige barnet som hadde signert/samtykket til frigivelsen av «tvillingene». Likevel ble denne moren «hysterisk» da hun senere fikk overlevert to barn til å ta bilde med. Situasjonen tyder på at moren ikke selv var klar over at hun hadde undertegnet en samtykkeerklæring om frigivelse av to barn.⁸¹

Det går videre frem at kvinner som fødte på Panca Dharma og som besluttet å adoptere bort barna sine, fikk utbetalt 50 000 IDR.⁸² Utvalget mener at denne praksisen kunne medføre en utilbørlig og uetisk påvirkning av mødrenes beslutning om å gi fra seg et barn til adopsjon. At en mor i ettertid uttrykte et ønske om å «kjøpe tilbake» barnet sitt, indikerer at mødrene oppfattet det slik at de fikk en økonomisk kompensasjon i bytte mot barnet. Utvalget har ikke funnet informasjon om hvordan ordningen med utbetalinger foregikk i praksis, eller hvorvidt det ble stilt eksplisitte krav om tilbakebetaling fra kvinner som angret beslut-

ningen om adopsjon. Utvalget mener likevel det er grunn til å tro at denne utbetalingen i praksis gjorde at det opplevdes vanskeligere for enkelte mødre å ombestemme seg om beslutningen om adopsjon.

Utvalget mener at prosessen for frigivelse av barna ikke i tilstrekkelig grad sikret frivillige og informerte samtykker fra opprinnelige foreldre. Det er kritikkverdig at norske myndigheter tillot adopsjoner fra et land uten tilstrekkelige mekanismer for å sikre at barna var frigitt på en lovlig og forsvarlig måte.

I reiserapporten til Adopsjonsforum nevnes det fra tre ulike hold at lokale personer hadde kontaktet Panca Dharma med ønske om å adoptere barn, men at dette ble avvist av bestyrerinnen der. Dersom det stemmer at indonesere ble avvist fordi man bare ville adoptere barn til utlandet, er det i strid med subsidiaritetsprinsippet som innebærer at barn først skulle forsøkes plassert innenlands før en eventuell utenlandsadopsjon. Subsidiaritetsprinsippet var på dette tidspunktet ikke konvensjonsfestet, men var likevel et sentralt prinsipp i den internasjonale debatten, og noe Stortinget i 1977 ga sin tilslutning til.⁸³

Utvalget mener det er positivt at Adopsjonsforum sendte representanter for å undersøke de mulig kritikkverdige forholdene høsten 1981, og for å sikre en lovlig gjennomføring av de påbegynte prosessene. Samtidig var det Adopsjonsforum selv som var ansvarlig for den praksisen de i ettertid beskrev som lite forsvarlig. Utvalget mener styret burde ha hatt tilstrekkelig innsikt i arbeidet til å gripe inn i disse forholdene tidligere.

Utvalget mener norske myndigheter gjorde noen positive grep etter hvert som situasjonen i Indonesia utviklet seg, og opplysninger om arbeidet kom frem. Det er positivt at Sosialdepartementet påla RIA sin representant selv å reise til Indonesia for å avklare regelverk og prosedyrer for eventuelt å fullføre de tolv påbegynte adopsjonene. Videre er det positivt at Sosialdepartementet i mars 1982 innførte en midlertidig stans av adopsjoner fra Indonesia, og deretter gikk i direkte dialog med indonesiske myndigheter om hvorvidt påbegynte saker kunne fullføres, og om det generelle formidlingsarbeidet eventuelt kunne

⁸¹ I den forbindelse påpeker utvalget også at i 1980 var bare 58 prosent av kvinnene i Indonesia lese- og skrivekyndige, jf. <https://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.LITR.FE.ZS?locations=ID> (lesedato 12. mars 2026).

⁸² Basert på reiserapportene og utvalgets intervju med kvinnen som skrev disse, er utvalgets forståelse at det bare var kvinner som overga barnet til adopsjon, som fikk denne summen.

⁸³ Adopsjonene fra Indonesia ble gjennomført før barnekonvensjonen (1989) og Haagkonvensjonen (1993). Prinsippet om subsidiaritet var likevel anerkjent, bl.a. gjennom prinsippene som ble utarbeidet på den europeiske konferansen i 1960, se punkt 5.4.5.2, jf. *Fundamental principles in inter-country adoption (as amended at the seminar) 1960*, vedlegg til NOU 1976: 55. Subsidiaritet var også et av prinsippene Stortinget sluttet seg til i 1977, se punkt 5.4.5.3.

gjenopptas. Utvalget mener imidlertid at norske myndigheter også tidligere burde ha opprettet en dialog med indonesiske myndigheter, for å sikre at adopsjonsarbeidet både ble ansett som forsvarlig og var ønskelig fra indonesisk side.

Adopsjonene fra Indonesia ble gjennomført sent i 1970-årene og tidlig i 1980-årene. Utvalget er på det rene med at mulighetene for kontroll, tilsyn og kommunikasjon var langt dårligere enn hva det har vært i nyere tid. Bevissthet og regelverk knyttet til økonomiske transaksjoner i forbindelse med adopsjonsarbeid var også mindre utviklet. Samtidig var landet preget av stor fattigdom og høy barnedødelighet. Det var mange mødre som var i en posisjon der det ikke var sosialt eller økonomisk mulig for dem å beholde barna, og behovet for alternativ omsorg var derfor stort. Videre legges det til grunn at landet hadde lite utbygget barneverns- og velferdssystemer. Utvalget mener at det umiddelbare behovet for å sikre sårbare barns velferd er et forhold som må tas med i betraktning når det skal vurderes hvilken aktsomhetsgrad som kreves i adopsjonsarbeid. Utvalget finner likevel at både Adopsjonsforum og norske myndigheter hadde anledning til å gjøre – og burde gjort – mer for å sikre at adopsjonene fra Indonesia var lovlige og forsvarlige. Det vises særlig til at Indonesia var et militærregime og var kjent for omfattende korrupsjon.

16.8 Om muligheten for adopterte å finne sitt biologiske opphav

Utvalget er kjent med ett tilfelle hvor en adoptert til Norge har lyktes i å gjenforenes med sin opprinnelige familie i Indonesia. I dette tilfellet hadde adoptivforeldrene imidlertid kontakter i Indonesia som kjente opprinnelig mor, og kunne videreformidle kontaktønsket.

Utvalgets undersøkelser, herunder gjennomgang av enkeltsaker, tilsier at adopterte fra Indonesia vil kunne møte utfordringer når det gjelder å finne sitt biologiske opphav. Opplysningene som fremgår i adopsjonsdokumentene om opprinnelig familie, er etter utvalgets erfaring begrenset, og vil ofte være utilstrekkelige for å identifisere opprinnelig mor. Det bemerkes her at det varierer hvor utfyllende opplysninger som er gitt om barnas bakgrunn, etter hvilket barnehjem barna opprinnelig kom fra. For barn adoptert fra Panca Dharma – som utgjør flesteparten av adopsjonene til Norge – er slike opplysninger sparsomme. Det er videre usikkert hvorvidt de opplysningene som

finnes er pålitelige. Av ulike årsaker ønsket mange mødre å være anonyme, og tilsynelatende har sentrale aktører akseptert å bruke fiktive navn. Det er ikke klart om fiktive navn bare har forekommet der mor uttrykkelig selv har hatt ønske om å være anonym, eller om de involverte aktørene også har skrevet uriktige navn på mødre på eget initiativ. Utvalget har ikke grunnlag for å si noe om omfanget av praksisen, men finner det sannsynlig at opplysningene som er oppgitt om opprinnelig mor i frigivelsesdokumentene, ikke alltid vil være korrekte.

16.9 Oppsummering

Utvalgets mandat er å granske adopsjoner på systemnivå, blant annet ved å vurdere hvordan norske myndigheter har ført kontroll og tilsyn, hvordan behandlingen av enkeltsaker har vært innrettet, samt hvordan varsler om forhold som krevde oppfølging har blitt håndtert og hvilke vurderinger og tiltak som har blitt gjort.

I det følgende oppsummerer utvalget sentrale feil, mangler og risikofaktorer som er avdekket i adopsjonssamarbeidet med Indonesia, både hos indonesiske og norske aktører.

- I perioden da det ble gjennomført adopsjoner fra Indonesia, var landet et militærdiktatur. Generelt mener utvalget at det er betenkelig at norske myndigheter tillot adopsjonssamarbeid med land med militærdiktatur.
- Det er en risiko for at barn kan ha blitt adoptert til Norge på feil grunnlag eller med uriktig identitet. Opplysningene om mor i frigivelsesdokumentene er ofte mangelfulle, og det er sannsynlig at opplysningene ikke alltid er korrekte. Særlig gjelder dette adopsjonene fra klinikken Panca Dharma.
- Prosessen for frigivelse av barna har ikke i tilstrekkelig grad sikret frivillige og informerte samtykker fra opprinnelige foreldre.
- Avtalen som Adopsjonsforums representant inngikk med klinikken Panca Dharma om et visst antall barn i uken og forhåndsbetaling av et fast beløp per barn, medførte en risiko for at andre hensyn enn barnets beste ble styrende i adopsjonsprosessen.
- Norske myndigheter tok noen positive grep etter hvert som situasjonen i Indonesia utviklet seg og opplysninger om arbeidet kom frem. Blant annet var det positivt at de sendte en representant til landet, opprettet kontakt med indonesiske myndigheter og innførte en midlertidig stans. Utvalget mener likevel at myn-

dighetene tidligere burde ha opprettet en direkte kontakt med indonesiske myndigheter.

- Adopsjonene fra Indonesia ble gjennomført i en periode da retningslinjer og prinsipper for utenlandsadopsjon var forholdsvis lite utviklet.

Utvalget mener likevel at norske myndigheter kunne og burde gjort mer inngående undersøkelser av muligheten til å gjennomføre forsvarlige adopsjoner og stilt strengere krav til virksomheten.

Kapittel 17

Kina

17.1 Innledning

Fra midten av 1990-årene ble Kina et av de største opprinnelseslandene for internasjonal adopsjon.¹ En viktig årsak var Kinas ettbarnspolitikk, som medførte at et høyt antall jentebabyer ble forlatt, frem til en oppmykning av ettbarnspolitikken fant sted utover på 2000-tallet.²

Kina er det tredje største opprinnelseslandet for adopterte til Norge. Det er formidlet totalt 3030 adopsjoner fra Kina til Norge, i perioden 1991–2017. Dette utgjør nærmere 15 prosent av alle adopsjoner formidlet til Norge. Tre organisasjoner har hatt formidlingstillatelse for Kina.

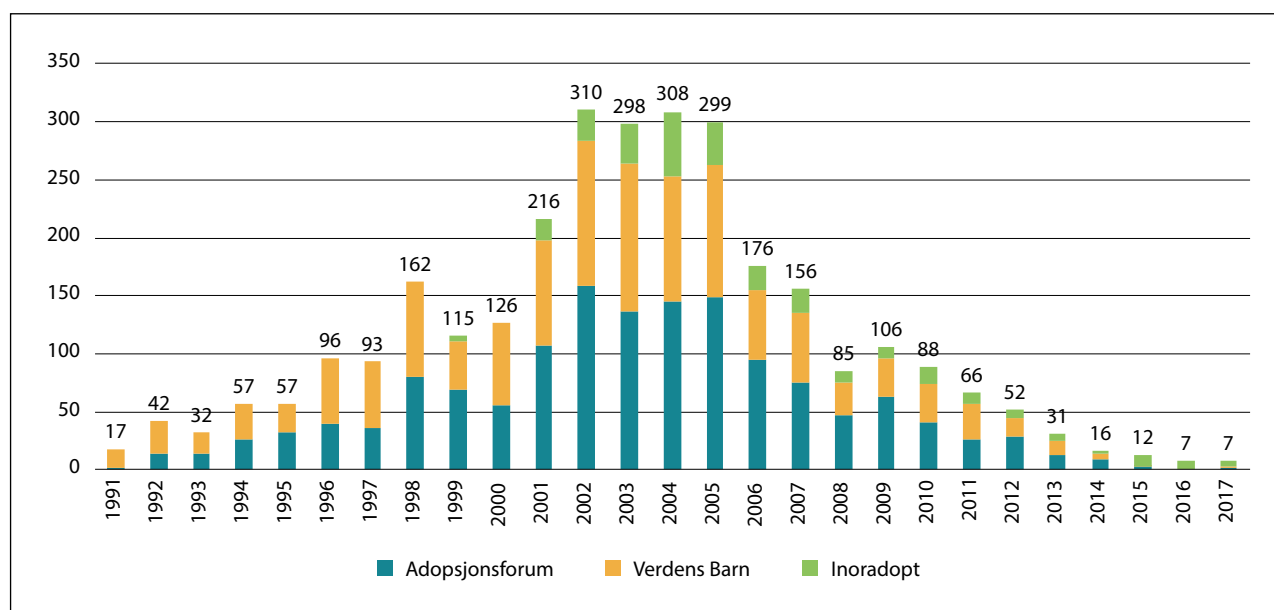
¹ Selman, P (2002). Intercountry adoption in the new millennium: the «quiet migration» revisited. *Population Research and Policy Review* 21 (s. 205–225), s. 214.

² Boa, X., Galiana, S., Li, K. & Long, C. X. (2023). Where have all the children gone? An empirical study of child abandonment and abduction in China. *Journal of Economic Behaviour & Organization* (208) 2023, s. 95–119; Johnsen, K. (2002) Politics of International and Domestic Adoption in China. *Law & Society Review* (2), 2002, s. 379–396.

Adopsjonsforum har formidlet flest, med 1454 adopsjoner totalt i perioden 1991–2017, deretter kommer Verdens Barn, med 1276 adopsjoner i perioden 1991–2017. InorAdopt har formidlet 300 adopsjoner i perioden 1999–2017.

De ulike adopsjonsformidlerne hadde ulike utenlandskontakter i Kina. I første halvdel av 1990-årene jobbet de også med ulike deler av det kinesiske statsapparatet, og i ulike provinser. Etter hvert ble imidlertid systemet i Kina sentralisert og mer strømlinjeformet. Det finnes derfor ingen vesentlige forskjeller mellom hvordan de ulike formidlerne etter hvert organiserte adopsjonsformidlingen fra Kina. På samme måte som andre formidlere og mottakerland, forholdt de seg til sentrale kinesiske myndigheter, som både godkjente utenlandske søkere og sto for tildeling av konkrete barn. Tildelingene kunne gjelde barn fra alle barnehjem i utenlandsadopsjonsprogrammet, og alle regioner.

Dette betyr at fra siste halvdel av 1990-årene kunne alt som er kjent om uetiske og ulovlige for-



Figur 17.1 Adopsjoner formidlet fra Kina til Norge 1991–2017

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs og formidlernes statistikker (se punkt 3.5)

hold knyttet til utenlandsadopsjoner formidlet fra Kina, i prinsippet også rammet adopsjoner til Norge. Undersøkelser av hva som generelt er rapportert om og kjent om slike uregelmessigheter er derfor sentralt for utvalgets vurderinger av formidlingen fra Kina. På den andre siden er detaljene i formidlingen knyttet til hver adopsjonsformidler noe mindre vesentlig enn i andre landundersøkelser.

Kina skiller seg fra mange andre opprinnelsesland i at det har en på verdensbasis prominent økonomisk og geopolitisk posisjon, i tillegg til å være et autoritært regime uten pressefrihet. Kinesiske myndigheter la etter hvert klare rammer for adopsjoner fra landet, og formidlere og andre lands myndigheter hadde liten anledning til å påvirke disse, eller få innsyn i sentrale deler av aktiviteten. Eksempelvis var det fra starten av høye offentlige gebyrer forbundet med ulike deler av prosessen i Kina, samt et krav/forventning om at hver adopsjon skulle medfølges av en donasjon på mellom 10 000 og 35 000 kroner til barnehjemmet som barnet bodde på. Imidlertid fikk norske myndigheter eller formidlerne begrenset kjennskap til hvordan midlene ble benyttet (jf. 17.5.2.1 og 17.5.6.2). I å tillate et adopsjonssamarbeid med Kina har man akseptert disse politiske og økonomiske rammene for adopsjonsformidlingen.

Utvalgets vurderinger og undersøkelser opp mot Kina har derfor fulgt to hovedproblemstillinger: Hvilke vurderinger har norske aktører og myndigheter gjort på ulike tidspunkt, med hensyn til forsvarligheten av systemet og risiko for ulovligheter? Hva er kjent om ulovlige og uetiske forhold knyttet til adopsjoner fra Kina, og er det indikasjoner på at slike forhold har omfattet adopterte til Norge?

17.2 Generell informasjon og nyere historie

Kina er en republikk i Asia og var lenge verdens mest folkerike land. I dag har Kina 1,4 milliarder innbyggere. I 1949 ble Kina gjenforent under en stabil sentralregjering da Folkerepublikken Kina ble opprettet med formann Mao Zedong som øverste leder.³

Kina er i praksis en ettpartistat, med Kinas kommunistparti som det statsbærende partiet.

Partilederen har tittelen generalsekretær, og siden 1992 har denne personen også vært president. Kommunistpartiet bestemmer politikken, mens staten gjennomfører den. Statsorganene har på alle nivåer parallelle partiorganer.⁴

Det administrative systemet består av fem nivåer: provinser, prefekturer, fylker, kommuner og landsbyer. Kina har 22 provinser, fem autonome regioner og fire sentralstyrte byer. «Byer» omfatter ofte både urban kjerne og omliggende rurale områder. Minoritetsområder – som autonome regioner og enkelte prefekturer og fylker – har formelt visse kulturelle og politiske rettigheter.⁵

Siden 2004 har det vært fastslått i Kinas grunnlov at staten skal respektere og beskytte menneskerettighetene. Likevel får landet kritikk fra organisasjoner og andre stater for alvorlige og systematiske brudd på flere av disse rettighetene. Ytrings-, forsamlings- og organisasjonsfriheten er sterkt begrenset, og både tradisjonelle og sosiale medier er underlagt statlig kontroll.⁶ På World Press Freedom Index ligger Kina i dag på 178. plass av 180 land, over bare Eritrea og Nord-Korea.⁷ I 2002, året indeksen ble etablert, lå landet på nest siste plass av 139 land.⁸

Rettspleien i Kina er organisert gjennom et system av «folkedomstoler» på alle nivåer, med en øverste folkedomstol som øverste instans.⁹ Dommere velges formelt av den nasjonale folkekongressen eller tilsvarende på lavere nivå.¹⁰ Et parallelt system finnes for påtalemyndighetene, med det øverste folkets prokurorembete som høyeste organ.¹¹

Ifølge ulike kilder er domstolene i Kina ikke uavhengige i samme forstand som i Norge og andre vestlige rettsstater, men inngår i et system der politiske myndigheter har betydelig innflytelse.¹² Det fremholdes blant annet at påtalemyndigheten har en sterk stilling i straffesaker, og at

³ Filseth, G. og Garberg, B. Store norske leksikon (2005–2007). *Folkerepublikken Kinas historie* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 30. april 2025 fra https://snl.no/Folkerepublikken_Kinas_historie

⁴ Berg, O. T., Garberg, B. og Sjøstedt, G. *Kinas politiske system* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 30. april 2025 fra https://snl.no/Kinas_politiske_system

⁵ Berg et al. (30. april 2025).

⁶ Garberg, B., Klepsvik, E. og Wedul, C. F. *Kina* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 30. april 2025.

⁷ Reporters Without Borders, World Press Freedom Index 2025: <https://rsf.org/en/index>

⁸ Reporters Without Borders (2016). «Reporters Without Borders publishes the first worldwide press freedom index (October 2002)», <https://rsf.org/en/reporterswithout-borders-publishes-first-worldwide-press-freedom-index-october-2002>

⁹ Berg et al. (30. april 2025).

¹⁰ Berg et al. (30. april 2025).

¹¹ Berg et al. (30. april 2025).

domstolenes rolle i slike saker kan være begrenset, mens dommernes handlingsrom i sivile saker i større grad gir rom for selvstendig vurdering.¹³ Videre beskrives rettsvesenet som preget av strukturelle utfordringer, herunder utbredt korrupsjon og bruk av uformelle forbindelser.¹⁴ Dommere utnevnes formelt av den nasjonale folkekongressen eller dens faste utvalg, med tilsvarende ordninger på lavere nivåer. Parallelt med domstolssystemet finnes et eget påtalemyndighetssystem, med Det øverste folkets prokuratorembeholdning som øverste organ.¹⁵

På Transparency Internationals korrupsjonsindeks har landet i dag en score på 43 (der 100 = ingen korrupsjon). Indeksen har data tilbake til 1995. Da lå Kina på 40. plass, med en score på 2,16 (av 10). I perioden med flest adopsjoner til Norge (2002–2005) lå landet på henholdsvis 59., 66., 71., og 78. plass, med en score på mellom 3,5, og 3,2 (den laveste i 2005).¹⁶

Norge er representert i Kina ved ambassade i Beijing (etablert i 1985) og generalkonsulater i Shanghai og Guangzhou.¹⁷

17.2.1 Ettbarnspolitikken (1979–2015)

Adopsjoner i og fra Kina var sterkt preget av ettbarnspolitikken, som ble introdusert av myndighetene i 1979 og varte frem til 2015. Ettbarnspolitikken ble innført som et tiltak for å bremse den raske befolkningsveksten og fremme økonomisk utvikling.¹⁸

Frem til 1960-årene ble den kinesiske befolkningen oppfordret til å få mange barn, og befolkningstallet steg kraftig.¹⁹ I 1970-årene begynte myndighetene derimot å oppfordre befolkningen til å gifte seg senere, og bare få to barn. Likevel mente kinesiske myndigheter at folketallet steg for fort, og i 1980 innførte myndighetene en grense på bare ett barn per familie.²⁰ Unntak fan-

tes for etniske minoriteter, og fra slutten av 1980-årene fikk også de fleste par i rurale områder tillatelse til å få et barn til dersom deres første barn var en jente.²¹ I 2016 ble grensen for alle familier økt til to barn, og i juli 2021 ble alle grenser fjernet.²²

Hvor strengt ettbarnsregelen ble håndhevet varierte mellom perioder, regioner og etter sosial status. Generelt var den strengere håndhevet i folketette områder. I mange tilfeller ledet den til harde sanksjoner, inkludert tvangsaborter, tvangssterilisering og tvangsbruk av prevensjonsmidler.²³ Familier som brøt med regelen, kunne bli ilagt store bøter og andre straffer. Politikken ble gjennomført blant annet ved hjelp av en sterk negativ insentivstruktur, der myndighetspersoner kunne bli straffet eller avsatt dersom det fant sted brudd på politikken innenfor deres ansvarsområde.²⁴ Barn født uten tillatelse, kunne bli nektet registrering i *Hukou*-systemet (et system for bostedskontroll²⁵). Denne registreringen var nødvendig for tilgang til helsehjelp, skolegang og arbeid, spesielt i urbane områder. Manglende registrering kunne vedvare inntil foreldrene betalte bøtene som ble ilagt som straff. Disse bøtene varierte over tid og sted. Ifølge noen kilder kunne de utgjøre 10–20 prosent av en families årlige inntekt, ifølge andre kunne de overstige en gjennomsnittlig årsinntekt.²⁶

På grunn av ettbarnspolitikken og en kulturell preferanse for guttebarn, førte politikken til at jenter ble forlatt eller gitt bort i stor skala.²⁷ I 1991 økte kinesiske myndigheter i tillegg straffene for

¹² Amnesty (2013). «Kina: Advokaten som står opp mot myndighetenes urett», <https://amnesty.no/kina-advokaten-som-star-opp-mot-myndighetenes-urett>

¹³ «Informasjons- og tilsynsreise til Kina 4.–9. mars 2006», datert 17. mars 2006, Jnr. 06/6543, Bufdir

¹⁴ Berg et al. (30. april 2025).

¹⁵ Berg et al. (30. april 2025).

¹⁶ Transparency International (2024). Corruption Perceptions Index – China: <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>
¹⁷ E-post fra UD til utvalget, 20. februar 2025.

¹⁸ Cai, Y. og Feng, W. (2021). The Social and Sociological Consequences of China's One-Child Policy. *Annual Review of Sociology*, 47(1), s. 587–606.

¹⁹ Hemminki, E., Wu, Z., Cao, G., & Viisainen, K. (2005). Illegal births and legal abortions—the case of China. *Reproductive health*, 2, 5. <https://doi.org/10.1186/1742-4755-2-5>

²⁰ Kane, P.; Choi, C. Y. (9 October 1999). «China's one child family policy». *BMJ*. 319 (7215): 992–994. doi:10.1136/bmj.319.7215.992.

²¹ Cai, Y. & Feng, W. (2021), s. 591.

²² Cai, Y. og Feng, W. (2021).

²³ Den første rene lovbestemmelsen på området kom ikke før i 2001, med *Population and Family Planning Law* (vedtatt 29. desember 2001), som hjemlet administrative sanksjoner og «social maintenance fees». I 1980-årene ble det etablert en sentral forvaltningsstruktur (State Family Planning) som sendte ut forordninger, implementeringstiltak og retningslinjer til provinser og kommuner. Mye av håndhevelsen skjedde gjennom lokale forskrifter som konkretiserte sanksjoner, registreringsregler, krav til fødselsattest mv. Kilde: Hemminki et al. (2005).

²⁴ Cai, Y. og Feng, W. (2021).

²⁵ Alle kinesiske borgere må være registrert som innbyggere i et bestemt område, og deres tilgang til offentlige tjenester som skole og helsetjenester er knyttet til dette bostedet. For å flytte fra landsbygda til en by må man søke om å få endret sin registrering, og først når dette er innvilget, får man – sammen med eventuell familie – full tilgang til sosiale rettigheter i det nye området. Kilde: Garberg, B.: *Hukou-systemet i Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 30. april 2025 fra <https://snl.no/Hukou-systemet>

²⁶ Hemminki et al. (2005).

den ganske utbredte praksisen med å ha et «uautorisert» barn boende hos seg, og dette førte til at rundt to millioner kinesiske barn, hovedsakelig jenter, ble overlatt til barnehjem.²⁸

Alt dette resulterte i en stor økning i antall foreldreløse jenter som ble gjort tilgjengelige for utenlandsadopsjon, særlig i 1990- og 2000-årene. Kina ble et av de største opprinnelseslandene for utenlandsadopterte barn i denne perioden. I 2005 estimerte FN at 11 230 barn ble adoptert til utlandet fra Kina.²⁹ Totalt ble minst 150 000 barn adoptert ut av Kina mellom 1992 og 2017.³⁰

17.3 Oversikt over utvalgets landundersøkelser

Granskingsutvalgets undersøkelser av adopsjonsformidlingen fra Kina har fulgt malen for landundersøkelser, som skissert i kapittel 3. Generell landinformasjon fra ulike kilder er innhentet. Andre mottakerlands granskinger og informasjon fra ISS er gjennomgått, og litteratursøk og medie-søk opp mot adopsjoner fra landet er gjennomført. Formidlingstillatelser og søknader om formidling fra landet er gjennomgått, samt dokumentasjon i tilknytning til disse. Det er gjort arkivsøk hos Bufdir, Barne- og familiedepartementet, Riksarkivet og Utenriksdepartementet. Utvalget har også fått tilgang til Adopsjonsforums, Verdens Barns og InorAdopts fysiske arkiver og digitale fellesområder.

Utvalget har i arbeidet med landundersøkelsene utvekslet erfaringer med den svenske granskingen og mottatt innspill fra Kinaforeningen. Utvalget har mottatt totalt to henvendelser fra adopterte fra Kina og gjennomført intervju med begge. I tillegg har vi snakket med tre adopterte fra Kina i forbindelse med møter med organisasjoner for adopterte og utvalgets arbeid med å hente inn innspill fra barn. Det er også gjennomført intervjuer med flere personer som har vært involvert i arbeidet med adopsjoner fra landet både hos norske myndigheter (7) og hos Adop-

sjonsforum (3), Verdens Barn (3) og InorAdopt (1).

Det er gjennomgått 22 enkeltsaker fra perioden 1991–2013. Se 17.6.3.1 for mer informasjon om enkeltsaksgjennomgangen og vurderinger som knytter seg til denne.

Adopsjoner fra Kina er gransket av Sverige (2025), og også omtalt i den nederlandske granskingsrapporten (2021). Den nederlandske granskingsrapporten slår fast at en rekke uregelmessigheter har blitt dokumentert i forbindelse med adopsjoner fra Kina. Den svenske granskingsrapporten konkluderer med at det var stor risiko forbundet med adopsjonsformidlingen fra Kina. Øvrige funn og forhold fra disse rapportene som er av betydning for adopsjoner fra Kina til Norge vil behandles i den følgende beskrivelsen og der disse ellers er relevant.

17.4 Oversikt over adopsjonsprosedyren i Kina

17.4.1 Lovreguleringer

Kina har en lang tradisjon for adopsjon som strekker seg tilbake til keisertiden (900–1800). Det var lenge vanlig at familier som ikke fikk en sønn, adopterte gutter, gjerne fra andre familiemedlemmer, for å fortsette den mannlige slektslinjen. Uformell nasjonal adopsjon eksisterer fremdeles i dag.³¹

Da Kinas ekteskapslov trådte i kraft i 1981 kom de første lovreglene om adopsjon i Kina.³² Før 1981 var det ingen formell regulering av adopsjoner eller lover om adopsjon i Kina. Men uformelle adopsjoner eller muntlig avtalte adopsjoner kunne likevel formaliseres gjennom å anskaffe et «Notarial Adoption Certificate», dersom notaren kunne konstatere at adopsjonen harmonerte med lokale praksiser og reguleringer.³³

Ifølge enkelte kilder, begynte Kina fra slutten av 1980-årene å tillate adopsjon til utenlandske borgere.³⁴ Etter økt etterspørsel fra utlandet i

²⁷ Johnson, K. (2016). *China's hidden children: Abandonment, adoption, and the human costs of the one-child policy*. Chicago: University of Chicago Press.

²⁸ Cai, Y. og Feng, W. (2021). The Social and Sociological Consequences of China's One-Child Policy. *Annual Review of Sociology*, 47(1), s. 587–606.

²⁹ United Nations-Department of Economic and Social Affairs-Population Division, *Child Adoption: Trends and Policies*, New York, United Nations, 2009.

³⁰ Selman, P. (2019). *International Adoptions from the People's Republic of China, 1992-2017*. Newcastle University, 2. mai 2019.

³¹ Johnson, K. (2002). «Politics of International and Domestic Adoption in China». *Law & Society Review*, Vol. 36: 2; ISS report (2023). Annex «Search for origins» China.

³² China: Marriage Law, 1. januar 1981, Artikkel 20: «The state shall protect lawful adoption. The relevant provisions of this Law governing the relationship between parents and children shall apply to the rights and duties in the relationship between foster-parents and foster-children. The rights and duties in the relationship between a foster-child and his natural parents shall terminate with the establishment of his adoption.» <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/1981/en/67024>

³³ ISS report (2023). Annex «Search for origins» China.

starten av 1990-årene om å adoptere barn fra Kina, kom Kinas adopsjonslov, som trådte i kraft 1. april 1992.³⁵ Loven ensrettet utenlandsadopsjonene og målet var å fjerne forvirring og korrupsjon som eksisterte på lokalt nivå.³⁶

1992-loven etablerte kriterier for hvem som kunne adopteres.³⁷ Dette gjaldt barn under 14 år som var foreldreløse (det vil si at begge foreldre var døde), forlatte (ukjente foreldre) eller dersom foreldre ikke kunne lokaliseres, eller ikke var i stand til å oppfostre dem grunnet «usedvanlige vanskeligheter» (dette gjaldt tilfeller der barnet hadde funksjonsnedsettelse³⁸). Ifølge loven kunne både verger, barneverdsinstitusjoner og foreldre oppgi barn til adopsjon.³⁹ Men den utbredte oppfatningen var og er at det ikke var lov å oppgi sitt barn til adopsjon i Kina. Prosessen for lovlig overgivelse fremstår derfor for utvalget som uklar.⁴⁰ Den daværende adopsjonsloven inneholdt også en bestemmelse om at den som forlater et spedbarn, skal ilegges bot, og dersom omstendighetene utgjør en straffbar handling, skal vedkommende etterforskes for et mulig strafferettslig ansvar.⁴¹

Adopsjonen skulle registreres ved et «Civil Affairs Department». En skriftlig avtale mellom adoptivsøker og parten som friga barnet til adopsjon skulle undertegnes.⁴² Ved utenlandsadopsjo-

ner skulle adopsjonen også signeres av notar.⁴³ Dersom en av partene (opprinnelige eller adoptivforeldre) ønsket å hemmeligholde adopsjonen, skulle dette respekteres.⁴⁴ Kina er det eneste av de 12 prioriterte landene i utvalgets mandat som har denne formen for adopsjonsbeslutning: i de 11 øvrige landene var det en domstol som fattet beslutning om adopsjon, med unntak av de tilfellene der adopsjonsbevilling ble gitt i Norge (se kapittel 27).

Loven stilte også enkelte krav til adoptivsøkerne. De måtte være over 35 år, barnløse og i stand til å oppfostre barnet. Det var videre bare anledning til å adoptere ett barn. Ved adopsjon av barn med funksjonsnedsettelse eller foreldreløse barn ble det gjort unntak fra alderskrav, kravet om barnløshet og regelen om at man bare kunne adoptere ett barn.⁴⁵

Loven forbød kjøp og salg av barn og bortføring av barn til adopsjon. Loven gjorde det også forbudt å forlate et spedbarn og straffet dette med en bot på opptil 1000 kinesiske yuan (CNY, cirka 1000 NOK).⁴⁶

Fra november 1993 trådte den tilhørende forskriften i kraft.⁴⁷ Forskriften regulerte blant annet hvilke dokumentasjonskrav som ble stilt alt etter hvem som oppga barnet til adopsjon. Dersom en

³⁴ Ifølge enkelte kilder var det før 1992 bare anledning til utenlandsadopsjon dersom adoptivsøkerne hadde en særlig tilknytning til Kina (se f.eks. Gordon, S. (1997), «The New Chinese Export: Orphaned Children – An Overview of Adopting Children from China», 10 *Transnat'l Law* 121 (1997), s.132–133. Imidlertid har ikke utvalget funnet informasjon om at det forelå noe *forbud* mot utenlandsadopsjoner til søkere uten en slik tilknytning. Dersom det har vært en slik retningslinje, regel eller praksis, er det uklart hvor strengt den har blitt overholdt.

³⁵ The Adoption Law of the People's Republic of China, 1992.

³⁶ ISS report (2023). Annex «Search for origins» China.

³⁷ Art. 4, The Adoption Law of the People's Republic of China.

³⁸ Dette ifølge et notat SAK fikk tilsendt fra den norske ambassaden i Beijing i juni 1993, men som opprinnelig kom fra den amerikanske ambassaden i Beijing, og som omhandler adopsjoner til amerikanske statsborgere. Her står følgende under «Children eligible for adoption: [...] '(c) Children whose natural parents are incapable of providing for them because of unusual hardship.' The Ministry of Civil Affairs and the Ministry of Justice have advised the American Embassy in Beijing that the above categories as defined under the new adoption law mean: [...] c) A child 'whose natural parents are incapable of providing for them because of unusual hardship' is a handicapped child.», 16. juni 1993, fra SAK til VB, «Adopsjoner fra Kina», 1340/93.

³⁹ Art. 5, The Adoption Law of the People's Republic of China. Til tross for bestemmelsen om at foreldre hadde anledning til å oppgi sitt barn til adopsjon, er det uklart hvordan denne ble tolket og praktisert. Ifølge O'Halloran er det mulig den ble beholdt plassering hos slektninger. Jf. Kap. 19. China, i O'Halloran (2021). *The Politics of Adoption*, Springer, s. 841.

⁴⁰ Se for eksempel SOU 2025:61, vol. 2, s. 400: «Eftersom det inte är juridiskt möjligt att överlåta vårdnaden av ett barn i Kina och det är förbjudet att överge ett barn har detta i många fall skett i hemlighet». Dette var også hva norske adopsjonsmyndigheter fikk opplyst fra kinesiske myndigheter, for eksempel under tilsynsreise til landet i 2002: «Da det i Kina ikke er tillatt å levere sitt barn for adopsjon, medfører dette at de forlates, men slik vi forsto det, som oftest på en slik måte at barnas biologiske mødre/foreldre nok regner med at de vil bli funnet». Jf. BUFA, 2002, «Rapport Informasjons- og tilsynsreise til Korea og Kina, 1.-13. september 2002». Se ellers Kap. 19 i O'Halloran (2021). *The Politics of Adoption*, Springer.

⁴¹ Kap V, Art. 30, The Adoption Law of the People's Republic of China, 1992. I tillegg var det i den kinesiske straffeloven fra 1979 en bestemmelse om at en person som grovt forsømmer sin lovpålagte plikt til å forsørge eller ta vare på en person som ikke er i stand til å forsørge seg selv, herunder barn, eldre eller syke, kan straffes med fengsel inntil fem år, jf. art. 183, Criminal Law of the People's Republic of China, 1979 (i revidert utgave av loven fra 1997 er bestemmelsen videreført i art. 261).

⁴² Art. 15. The Adoption Law of the People's Republic of China, 1992.

⁴³ Art. 20, The Adoption Law of the People's Republic of China, 1992.

⁴⁴ Art. 21, The Adoption Law of the People's Republic of China, 1992.

⁴⁵ Art. 6 og art. 8, The Adoption Law of the People's Republic of China, 1992.

⁴⁶ Art. 19, The Adoption Law of the People's Republic of China, 1992.

⁴⁷ Measures for Registration of Adoption of Children by Foreigners in the People's Republic of China, 1993.

barnevernsinstitusjon oppga barnet til adopsjon, skulle det foreligge skriftlig dokumentasjon på at barnet var forlatt, at foreldre eller verge hadde blitt søkt etter, eller at foreldre var døde og at andre personer med forpliktelser overfor barnet samtykket til adopsjon. Dersom barnet hadde funksjonsnedsettelse, skulle dette dokumenteres av helseinstitusjon.⁴⁸

Forskriften regulerte også hvilke gebyrer det skulle betales for i forbindelse med adopsjonene og at det var anledning til å motta donasjoner.⁴⁹ Forskriften fastsatte at de kinesiske aktørene skulle kontrolleres av «the civil affairs department of the State Council».⁵⁰

I april 1999 ble loven endret for å bedre legge til rette for adopsjoner, også nasjonale. Alderskravet til søkerne ble senket til 30 år, og det ble åpnet for at familier med flere barn kunne adoptere også barn uten helseproblematikk.⁵¹ Etter denne endringen skulle adopsjonen registreres ved «Civil Affairs Department». Notarialbekreftelse av adopsjonsrelasjonen var bare påkrevd dersom en av partene ønsket dette.⁵²

Kina signerte Haagkonvensjonen om internasjonale adopsjoner i 2000 og konvensjonen trådte i kraft fra 2006.⁵³ Kinas sosialdepartement («Ministry of Civil Affairs») ble sentralmyndighet, men de fleste oppgaver som fulgte av dette ble delegert til China Center of Adoption Affairs (CCAA), som i mars 2011 ble China Centre for Children's Welfare and Adoption (CCCWA).

Adopsjonsloven er i dag erstattet med en ny Civil Code, som kom i 2021, der kapittel V omhandler familie- og adopsjonsanliggender.⁵⁴

⁴⁸ Art. 5, Measures for Registration of Adoption of Children by Foreigners in the People's Republic of China, 1993.

⁴⁹ Art. 17, Measures for Registration of Adoption of Children by Foreigners in the People's Republic of China, 1993. «A foreign adopter who adopts a child in China should pay the registration fee and the notarization fee [...] The Chinese adoption organization may collect service fees [...] The adopter may pay the adoptee's rearing fee [...] such fee can only be used for the improvement of the welfare institution's facilities and can not be diverted for other purposes.»

⁵⁰ Art. 15, Measures for Registration of Adoption of Children by Foreigners in the People's Republic of China, 1993.

⁵¹ SOU 2025:61, vol. 2, s. 409; Johnson, K. (2002). «Politics of International and Domestic Adoption in China.» *Law & Society Review*, vol. 36: 2.

⁵² Artikkel 21, Adoption Law of the People's Republic of China, Amendment 1998. Også et nytt rundskriv ble utstedt: Measures for Registration of Adoption of Children by Foreigners in the People's Republic of China (25. mai, 1999).

⁵³ HCCH (2023). Country profile China.

⁵⁴ ISS report (2023). Annex «Search for origins» China; HCCH (2023). Country profile China.

I september 2024 stengte Kina for adopsjoner til utlandet. Dette ble begrunnet med at landet ønsket å prioritere nasjonale omsorgsløsninger.

17.4.2 Om adopsjonsprosedyren

17.4.2.1 Før adopsjonsloven trådte i kraft i april 1992

Proessen for de første adopsjonene fra landet er ikke spesielt detaljert beskrevet i kildematerialet. Ut fra opplysningene i formidlingssøknadene fra formidlerorganisasjonene ble de første adopsjonene fra Kina til Norge ordnet på følgende måte:

Verdens Barn

Verdens Barn sendte søknadsdokumentene fra godkjente adoptivsøkere til utenlandskontakten, en norsk kvinne som bodde i Hongkong. Utenlandskontakten besørget oversettelse av dokumentene og tok dem med til barnehjem hun var i kontakt med i Nanjing-området. Partiets representant på barnehjemmet måtte være positiv til adopsjon og signere papirene. Adopsjonen måtte så godkjennes i kommunen der barnehjemmet lå, og av lokale myndigheter i distriktene. Deretter kunne man søke om kinesisk pass og utreisettillatelse for barnet ved den lokale politistasjonen. Når dette var gjort, ba man om at barnets fødsels-/registreringsnummer ved barnehjemmet ble slettet.⁵⁵

Det er ikke klart for utvalget hvem som tildelte barna. Trolig ble dette gjort av barnehjemmet. Det er heller ikke klart når matchingen ble gjort, men utvalget har vært i kontakt med personer adoptert i 1991 som har forklart at deres adoptivforeldre ikke fikk opplyst navn eller fødselsdato på barna før hentereisen. Foreldrene reiste selv til Kina og hentet barnet. De oppholdt seg ca. to uker i landet. Utenlandskontakten fungerte da som reiseleder og bisto søkerne i prosessen.⁵⁶ Det ble gitt bevilling for adopsjonen i Norge, på

⁵⁵ Det fremgår ikke av VBs søknad hvorfor dette skulle gjøres, og utvalget har ikke funnet dokumentasjon eller informasjon om at norske adopsjonsmyndigheter etterspurte mer informasjon om dette. I søknaden står det kun: «Når dette er i orden [godkjenning av adopsjonen og søknad om pass og utreisettillatelse] går turen tilbake til barnehjemmet der man ber om at barnets fødsels- eller registreringsnummer slettes. Alle mennesker i Kina må ha et slikt nummer for i det hele tatt å få kjøpt mat, for å gå på skole, osv.» Kilde: VB til Familie- og forbrukerdepartement, 22. juni 1990, «Vedrørende godkjenning av adopsjon fra Kina».

⁵⁶ Vedrørende godkjenning av adopsjon fra Kina, fra VB til Familie- og forbrukerdepartementet, 22. juni 1990.

bakgrunn av «Notarial Certificate of Adoption» fra et offentlig notarkontor i Kina.

Adopsjonsforum

Adopsjonsforum sendte dokumentene til godkjente adoptivsøkere til «Division of Civil Affairs», «Department of Notarization», under justisdepartementet i Kina. De krevde norske adopsjonsmyndigheters forhåndsgodkjenning, samt sosialrapport, vigselfattest, fødselsattest, legeattest, arbeidsgiverattest og politiattest for søkerne. Dokumentene måtte oversettes i Norge, og legaliseres hos Notarius Publicus, UD, samt Kinas ambassade i Norge. Ble søkerne godkjent, sendte Department of Notarization siden et tildelingsforslag til Adopsjonsforum.⁵⁷

For barn bosatt utenfor Beijing ble adopsjonen avgjort i den aktuelle fylkesadministrasjonen, som så registrerte saken hos sentrale myndigheter.

Søkerne måtte selv reise til Kina for å hente barnet. Når søknaden var godkjent og barnets papirer kontrollert av Department of Notarization, kunne det søkes om kinesisk pass for barnet. Prosessen tok rundt ti dager.⁵⁸

Adopsjonsforum benyttet seg etter hvert av det statlige reisebyrået China Travel Service i forbindelse med familienes opphold og transport. Adopsjonsforum hadde lite kontakt med de enkelte barnehjemmene.⁵⁹

Også adopsjoner via Adopsjonsforum ble i begynnelsen sluttført ved at bevilling ble gitt i Norge. Norske adopsjonsmyndigheter (Statens adopsjonskontor) opplyste i mars 1991 til departementet at de behandlet dokumentene fra Kina som «frigivelsesdokumenter», og at barna ble adoptert etter norsk lov.⁶⁰ Praksisen ser ut til å ha opphørt rundt september 1992. Etter dette ble adopsjonen bare registrert i Norge, det ble ikke gitt norsk bevilling.

17.4.2.2 Adopsjoner etter 1. april 1992

I en rapport fra reise til Kina mot slutten av 1992, foretatt av norske adopsjonsmyndigheter (se 17.5.2) ble tildelings- og adopsjonsprosessen beskrevet på følgende vis: Organisasjoner godkjent av myndighetene i mottakerlandet sendte

søknadsdokumentene til Kinas sosialdepartement, som gjennomgikk dem og sendte dem til provinskontorene. Her foregikk tildelingen av barna. Opplysninger om barnet ble sendt til adopsjonsformidleren. Når søkerne aksepterte tildelingen, utferdiget barnehjemmet en «agreement». På dette grunnlag reiste søkerne til Kina. Et skriftlig samtykke mellom barnehjemmet og foreldrene ble undertegnet. Søkerne dro så til et «Civil Affairs Bureau» for registrering i «Civilregisteret», deretter til Notarius Publicus, og pass utstedes.⁶¹ Den norske ambassaden i Beijing var involvert ved å utstede visum til barnet.⁶²

Imidlertid fremgår det at Adopsjonsforum fortsatt fikk sine tildelinger fra Kinas justisdepartements «Department of Notarization» frem til China Center of Adoption Affairs (CCAA) ble operativt i juni 1996.⁶³

Mens Adopsjonsforum tidligere hadde betalt mindre per adopsjon enn Verdens Barn, ble donasjoner og avgifter forbundet med adopsjonen fra juni 1996 de samme for alle. Donasjoner til barnehjemmene ble standardisert til 3000 USD, og øvrige utgifter i Kina (registreringsavgift, passutstedelse, notarialbekreftelse, oversettelser, mv.) lå på ca. 1200 USD.

I 2009 steg donasjonskravet til ca. 5000 USD (35 000 RBN).⁶⁴

17.4.2.3 Etter Haagkonvensjonen trådte i kraft fra 2006

Adopsjonsprosessen på barnets side er ikke detaljert beskrevet i kildematerialet fra adopsjonsformidlerne eller hos norske myndigheter i 1990-årene, men forskriften fra 1993 (art. 6 [5]) fastsatte at barnehjem måtte fremvise dokumentasjon på at barnet var forlatt og at foreldre/verge var blitt søkt etter. Etter norske adopsjonsmyndigheters reise til Kina i 2006 (se 17.5.8.3), beskrives imidlertid prosessen på barnets side noe mer:

Når et barn ble funnet forlatt, plasserte politiet barnet på et barnehjem og igangsatte samtidig søk etter biologiske foreldre. Dersom foreldrene ikke meldte seg eller ble funnet innen 60 dager, ble det utstedt et dokument som formelt fastslo at barnet var etterlatt («Abandonment Certificate»).

⁵⁷ AF til BFD, 5. mars 1990, «Søknad om formidlingsrett for folkerepublikken Kina».

⁵⁸ AF til BFD, 5. mars 1990, «Søknad om formidlingsrett for folkerepublikken Kina».

⁵⁹ Søknad om regodkjennelse for folkerepublikken Kina, fra AF til SAK, 13. april 1994.

⁶⁰ SAK til BFD, 5. mars 1991.

⁶¹ SAK, 12. januar 1993, «Rapport fra reise i Asia 16.11. – 09.12.92».

⁶² SUAK, februar/mars 1999, «Rapport: Informasjons- og kontrollreise til Kina og Vietnam, 8. – 27. oktober 1998».

⁶³ 23. mai 96, AF til SAK, «Søknad om regodkjennelse for adopsjon fra Kina», 2005/94.

⁶⁴ SOU 2025:61, vol. 2, s. 411.

Barnet forble på barnehjemmet, og da det nærmet seg ett år, ble det vurdert om det skulle bli værende eller inngå i program for innenlands- eller utenlandsadopsjon. Barnehjemmets ledelse fremmet forslag til lokale myndigheter under Kinas sosialdepartement om hvilke barn som var aktuelle for utenlandsadopsjon, og det var myndighetene som fattet den formelle beslutningen om frigivelse.

Når frigivelsesdokumentet forelå, ble opplysninger om barnet sendt til CCAA i Beijing. CCAA gjennomgikk dokumentasjonen for å kontrollere at den var tilstrekkelig, og la i så tilfelle til grunn at prosessen i provinsen hadde gått riktig for seg. CCAA valgte deretter adoptivfamilie og foreslo tildeling, som ble organisert gruppevis.

CCAA sendte melding om tildelingene til samarbeidende formidlerorganisasjoner i utlandet og ba om bekreftelse på om adoptivsøkerne aksepterte. Når dette var avklart, meldte adopsjonsformidleren tilbake til CCAA, som deretter avklarte med provinsen når adopsjonen kunne gjennomføres.

Familiene reiste til Kina og videre til den aktuelle provinsen til avtalt tidspunkt. De overtok omsorgen for barna sine så snart som mulig, vanligvis innen 24 timer etter ankomst. Overleveringen skjedde ikke på barnehjemmet, og familiene fikk ikke besøke institusjonene.

Adopsjonen ble gjennomført innen én til to dager etter at familiene hadde overtatt omsorgen for barnet. Adopsjonsbevillingen ble utstedt av et administrativt organ under «Department of Civil Affairs» og ble vanligvis notarialbekreftet, selv om dette ikke var et formelt gyldighetskrav.

Barna fikk deretter utstedt kinesisk pass og visum til Norge, samt norsk reisedokument for innreise til Norge. Familiene reiste så tilbake til Norge sammen med barnet.⁶⁵

17.4.2.4 Adopsjon av barn med spesielle behov ble fra 2009 formidlet via digitale databaser

Fra 2000 fremgår det at CCAA oppfordret formidlerorganisasjonene til å formidle barn med spesielle behov,⁶⁶ og i 2005 fikk Adopsjonsforum beskjed om at disse søkerne ville bli prioritert. Adopsjonsutgiftene ville også bli redusert i disse sakene.⁶⁷

Fra 2009 utgjorde barn med særlige omsorgsbehov omtrent halvparten av alle utenlandsadopsjoner fra Kina.⁶⁸ Samme år introduserte CCAA den digitale databasen Online Operational System for Special-Needs Program, som lisensierte internasjonale adopsjonsformidlere kunne koble seg til mot en avgift. Adopsjonsformidlerne fikk kryptert tilgang til informasjon publisert av barnehjem om barn tilgjengelige for adopsjon, inkludert navn, kjønn, fødselsdato, diagnose, hvordan barnet ble funnet, provins og barnehjem, samt bilder.⁶⁹

Når nye barn ble lagt ut i databasen, innhentet formidlerne en vurdering fra en rådgivende lege. Adopsjonsformidlerne la deretter ut anonymisert informasjon om barnet på sine nettsider. Adoptivsøkere kunne deretter melde sin interesse, og adopsjonsformidleren «låste» så barnet til familien som først tok kontakt. Deretter hadde familien en gitt frist (fra mars 2010 var denne 72 timer) til å skaffe seg en uttalelse fra lege, ta stilling til om de ønsket å søke om å adoptere det konkrete barnet og presentere en rehabiliteringsplan for barnet. Formidlerorganisasjonen sendte deretter søknaden til sentralmyndigheten i Kina, som fattet den endelige avgjørelsen. Adopsjonsformidlerne skulle ikke ha kontakt med barnehjemmene; all kommunikasjon skulle gå gjennom sentralmyndighetene. Søkerne måtte også fremlegge sin adopsjonssøknad om det konkrete barnet til Faglig Utvalg.⁷⁰ Programmet ble gjerne omtalt som «72-timersprogrammet».

Fra september 2010 ble også en spesialliste for «barn med spesielt fokus» introdusert, for barn som hadde stått lenge på nettlisen eller som kinesiske myndigheter antok at det var vanskelig å finne familie til. Her kunne adopsjonsformidlere «reservere» konkrete barn i tre måneder mens de forsøkte å finne søkere til barnet blant sine medlemmer.

CCCWA hadde fra 2011 en «bonusordning» der adopsjonsformidlere som formidlet adopsjoner av barn fra «spesielt fokus»-listen, kunne få ekstra tildelinger, enten fra «ikke-spesielt fokus» eller fra «spesielt fokus»-listen.⁷¹

I 2013 ble systemet erstattet av Child Placement Information System for Intercountry Adoption (CPIS), administrert av CCCWA, for å ytterligere regulere og effektivisere internasjonale

⁶⁵ Bufdir, 17. mars 2006, «Informasjons- og tilsynsreise til Kina 4.–9. mars 2006», 06/6543.

⁶⁶ IAs arkiver, «Rapport fra Kina-tur 21. februar til 2. mars 2001».

⁶⁷ AF, 23. november 2005, «Reiserapport Kina, 13. – 21. oktober 2005», AFs arkiver.

⁶⁸ «CCAAs besøk i Norge den 25.– 27. mai 2010», referat i AFs arkiver, datert juni, 2010.

⁶⁹ SOU 2025:61, vol. 2, s. 411–412.

⁷⁰ Fra IA til Bufdir, 20. desember 2010, «Rutiner CCAA's onlineprogram».

adopsjoner. CPIS inkluderte fortsatt barn med spesielle behov, og mottakerlandene kunne laste opp informasjon om adoptivfamilier, dokumenter og akkrediteringsbevis for formidlerne. Registrerte adoptivforeldre kunne søke om barn med «spesielt fokus» og «ikke-spesielt fokus», mens nye søkere bare kunne søke om barn med «spesielt fokus». Etter adopsjon ble oppfølgingsrapporter også lastet opp i systemet.⁷²

17.5 Adopsjonsformidlingen til Norge

17.5.1 De første tillatelsene – ulike samarbeidspartnere og adopsjonene gjennomføres i Norge

17.5.1.1 Verdens Barn

22. juni 1990 søkte Verdens Barn om formidlings-tillatelse for Kina.⁷³ I tillegg til det som fremgår av punkt 17.4.2.1, ble det opplyst at Kina ikke hadde en adopsjonslov, men at Norges ambassadør i Beijing kunne hjelpe Verdens Barn med «et offentlig dokument vedr. adopsjon om nødvendig».⁷⁴

Det gis ikke nærmere informasjon i søknaden om hva slags dokument det er snakk om, og utvalget finner heller ikke annen skriftlig dokumentasjon på at norske adopsjonsmyndigheter stilte spørsmål om dette og i så fall hvilket svar de fikk.

Departementet ga i første omgang tillatelse til å gjennomføre 5 prøvesaker, betinget av at utenlandskontakten ble godkjent av Statens adopsjonskontor.⁷⁵ Godkjenning ble gitt 20. juli 1990.⁷⁶ Det fremgår at norske adopsjonsmyndigheter møtte utenlandskontakten før godkjenning ble gitt.⁷⁷

I februar 1991 redegjorde Verdens Barn for de første adopsjonene og søkte samtidig om generell godkjenning.⁷⁸ Denne ble gitt i april 1991, men

var begrenset i tid til ut 1993 og bare for Nanjing-området.⁷⁹

Verdens Barn formidlet sine 16 første adopsjoner fra Kina i 1991. Samarbeidet kom i stand gjennom en norsk misjonær, født og oppvokst i Kina, som bodde i Hongkong og arbeidet for en kinesisk hjelpeorganisasjon: «Amity Foundation». Hun hadde selv adoptert et barn fra Kina og var ifølge Verdens Barn «villig til å gjøre en innsats» for barna som levde på barnehjem, der forholdene ble beskrevet som «forferdelige». Det ble i Verdens Barns søknad opplyst at Amity fikk utdelt prosjekter fra kinesiske myndigheter og jobbet blant annet med foreldreløse barn i Nanjing-området. Amity hadde tillatelse til å ta imot økonomisk støtte fra utlandet til sitt humanitære arbeid og var positiv til utenlandsadopsjon.⁸⁰

I september 1991 reiste en representant fra Verdens Barn til Kina og hadde møter med en leder i Civil Affairs Department i Jiangsu. Lederen forklarte at 50 prosent av barnehjemmenes driftsutgifter ble dekket av staten, resten måtte skaffes til veie på annet vis. Verdens Barns representant besøkte et barnehjem Verdens Barn hadde fått tildeling fra, og hvor Verdens Barn også hadde donert en kuvøse og annet medisinsk utstyr. Verdens Barn hadde en forståelse av at barnehjemmene hadde rett til å kreve en donasjon ved hver adopsjon.⁸¹ Donasjoner lå fra starten av på 3000 USD (på denne tiden 21 000 NOK). Utenlandskontakten mottok 5000 kroner i månedslønn.⁸²

I tillegg hadde Verdens Barn ulike mindre bistandsprosjekter i Kina:

For å opprettholde vår goodwill med de lokale myndigheter trenger vi å bistå barnehjemmene med praktisk utstyr som senger, sengetøy, bleier, barneklær osv. Mål: 1992: ca. kr. 15 000,-.⁸³

I en intern rapport fra en hentereise i februar 1993 fremgår det at Verdens Barn i dette konkrete tilfellet hadde mottatt tildeling direkte fra Jiangsu-provinsen, uten at sosialdepartementet i Beijing

⁷¹ CCCWA (18. oktober 2011). «An Announcement on relevant Issues of Inter Country Adoption». Det fremgår i brev fra VB til EurAdopts medlemsorganisasjoner i «China group» (8. mai 2012, «Regarding China's 72 hours program – Working Group China») og påfølgende respons per e-post fra ulike formidlerorganisasjoner i EurAdopt, mai–september 2012, at VB er kritisk til en slik bonusordning. AF synes derimot ikke den er problematisk.

⁷² SOU 2025:61, vol. 2, s. 411–412.

⁷³ VB til FFD, 22. juni 1990, «Vedrørende godkjenning av adopsjon fra Kina».

⁷⁴ VB til FFD, 22. juni 1990, «Vedrørende godkjenning av adopsjon fra Kina».

⁷⁵ FFD til VB, 31. juli 1990, «Søknad om formidlingsrett for adopsjon fra Kina», 90/03953.

⁷⁶ SAK til VB, 20. juli 1990, «Godkjenning av foreningens utenlandskontakt for Kina», 1675/90.

⁷⁷ SAK til FFD, 9. juli 1990, «Søknad om formidlingsrett for adopsjoner fra Kina», 1091/90.

⁷⁸ VB til BFD, 11. februar 1991, «Søknad om generelle godkjenning for adopsjon av barn fra Kina».

⁷⁹ BFD til VB, 4. april 1991, «Søknad om formidlingsrett for adopsjon fra folkerepublikken Kina», 90/03953.

⁸⁰ VB til FFD, 22. juni 1990, «Vedrørende godkjenning av adopsjon fra Kina».

⁸¹ VBs arkiver, «Rapport fra en reise til Kina, september – oktober 1991».

⁸² VBs arkiver, «Rapport fra arbeidsreise 19.11.–26.11.91».

⁸³ Til VBs lokalavdelinger fra formann, mars 1992, «Adopsjonsrelaterte prosjekt».

var informert om dette. Rapporten beskriver interne uklarheter vedrørende adopsjonssystemet, og at det var uklart om det var sosialdepartementet eller justisdepartementet som skulle ha hovedansvaret for utenlandsadopsjonene. Verdens Barn forholdt seg generelt til sosialdepartementet. I hentereiserapporten bemerkes det at «det ser ikke ut som om det er noe system i forhold til lokale og sentrale myndigheter». Sosialdepartementet i Beijing var videre forbauset over å høre at Verdens Barn hadde betalt så mye for legaliseringer og stempeling av dokumenter i Jiangsu. Angående donasjoner sa sosialdepartementet at den enkelte institusjon kunne bestemme størrelsen på disse ut ifra hvor lenge barnet hadde oppholdt seg på institusjonen. Verdens Barn besøkte også et barnehjem i Wuxi, som hevdet at donasjonsbeløpet ikke kom barnehjemmet til gode, men gikk til Wuxis sosialavdeling som fordelte beløpet mellom ulike institusjoner i området etter behov. Barnehjemsbestyreren krevde derfor 500 USD ekstra per familie for utgiftene for barna. Verdens Barn gjorde derimot en utregning av hva de mente barnehjemmet hadde hatt av konkrete utgifter, og fikk bestyreren med på dette, selv om hun ikke ønsket å undertegne på skrevet Verdens Barn hadde utferdighet om dette.⁸⁴ Utvalget har ikke funnet informasjon om at denne rapporten ble delt med norske adopsjonsmyndigheter.

Redegjørelse fra adoptert fra den tidlige perioden

Utvalget har intervjuet en person som ble adoptert i løpet av den første perioden av formidlingen fra Kina, via Verdens Barn. Vedkommende har forklart at adoptivforeldre i gruppen som hentet barn sammen, har fortalt om ulike uregelmessigheter:

- Deler av prosessen ble utført bare etter at foreldrene hadde betalt hva de forsto som bestikkelser, blant annet til notaren. Utenlandskontakten var imot disse betalingene, men gikk til slutt med på dem.
- Usikkerhet hos utenlandskontakt om prosessen ville gå i orden, førte til hastverk da de skulle hente barna på barnehjemmet, og foreldrene våget eller ville derfor ikke stille spørsmål om barna (om vaner og preferanser eller om barnets bakgrunn og hvor det ble funnet e.l.) som de kanskje ellers ville gjort.

⁸⁴ VBs arkiver, «Rapport fra Kinatur 13. – 28. feb. 1993», sak 20/93 B.

- Foreldrene kunne ikke huske å ha fått navn, fødselsdato eller bilde av barna før de reiste til Kina.

Den adopterte har videre forklart at hun fikk opplyst at barna viste tegn på understimulering, blant annet kunne den adopterte ikke snakke, stå eller krabbe, til tross for at hun trolig var over ett år ved adopsjonen.

17.5.1.2 Adopsjonsforum

Mens Verdens Barn forholdt seg til det kinesiske sosialdepartementet, jobbet Adopsjonsforum gjennom det kinesiske justisdepartementet.

I mars 1991 søkte Adopsjonsforum om formidlingsrett for Kina for Beijing og Hebei-provinsen.

I tillegg til å gi en prosessbeskrivelse (se 17.4.2.1), opplyste Adopsjonsforum om at selv om det ikke fantes en adopsjonslov i Kina, ville et lovforslag bli behandlet i Folkekongressen, og at dette allerede fungerte som en rettesnor. En av Adopsjonsforums saksbehandlere hadde i februar 1991 reist til Beijing, der hun møtte myndighetspersoner, hovedsakelig i justisdepartementet, og et statlig barnehjem i Beijing som huset 400 barn under 15 år. Ifølge Adopsjonsforum hadde «mange» på myndighetsnivå «et overraskende positivt syn» på utenlandsadopsjon, og ønsket samarbeid med Norge.⁸⁵

Statens adopsjonskontor anbefalte å tillate 10 prøvesaker og godkjente utenlandskontakten.⁸⁶ Departementet ga i april 1991 tillatelse til 10 prøvesaker fra Beijing, Hebei og Tianjin, og ba om en redegjørelse etter disse var gjennomført.⁸⁷

I oktober 1991 opplyste Adopsjonsforum at Division of Civil Affairs, Department of Notarization under justisdepartementet nå ønsket å være involvert i tildelingsprosessen, og at de tildelte barn også fra andre regioner enn de Adopsjonsforum hadde godkjenning for. Adopsjonsforum søkte om å få tillatelsen endret til å gjelde alle barn tildelt gjennom Department of Notarization i Beijing.⁸⁸ Norske adopsjonsmyndigheter ga godkjenning for dette.⁸⁹

⁸⁵ AF til BFD, 5. mars 1991, «Søknad om formidlingsrett for folkerepublikken Kina».

⁸⁶ SAK til BFD, 7. mars 1991, «Søknad om formidlingsrett for folkerepublikken Kina», 410/91; SAK til AF, 10. april 1991, «Godkjenning av utenlandskontakt i Kina», 560/91.

⁸⁷ BFD til AF, 4. april 1991, «Søknad om formidlingsrett for adopsjon for folkerepublikken Kina», 91/02003.

⁸⁸ AF til SAK, 22. oktober 1991, «Adopsjonene fra folkerepublikken Kina», 560/91.

Adopsjonsforums første adopsjon fant sted i oktober 1991, fra Nanchang i Jiangxi-provinsen. I mars 1992 reiste så fem familier for å hente sine tildelte barn. Samtlige av barna var jenter på mellom 3 og 8 måneder. Det oppsto et problem i disse fem sakene, da barnevernet lokalt ba om en donasjon på 3000 USD per adopsjon. Department of Notarization hadde imidlertid bedt Adopsjonsforum om ikke å betale noe lokalt. Adopsjonsforum kjente til at andre organisasjoner ga donasjoner på denne størrelsen, og mente det hadde blitt skapt en forventning om dette. Saken endte med at søkerne ikke betalte. Siden fikk Adopsjonsforum en regning fra Kinas justisdepartement for ulike utgifter (dokumentarbeid, barnas opphold, mv.), på totalt 1508 USD per adopsjon. I Kina brukte Adopsjonsforum det statlige turistorganet China Travel Service til å besørge transport, innkvartering og tolk for de reisende.⁹⁰

Adopsjonsforum fremhevet i søknaden om fortsatt formidlingsrett at Adopsjonsforum var den første utenlandske formidlerorganisasjonen som tok direkte kontakt med sentrale myndigheter fremfor å oppsøke enkelte barnehjem, og mente dette ble satt pris på fra sentralt hold.⁹¹

Adopsjonsforum opplyste videre at til tross for en vedtatt adopsjonslov syntes det fortsatt uklart om det i fremtiden ville bli justisdepartementet eller sosialdepartementet i Kina som fikk det overordnede ansvaret for adopsjonsfeltet, og at det virket å være «en del usikkerhet om prinsipper og prosedyrer».⁹²

Adopsjonsforum fikk sin første generelle tillatelse for formidling i september 1992.⁹³

17.5.1.3 Norske myndigheters arbeid med de første tillatelsene

I arkivene til norske adopsjonsmyndigheter fremgår det ikke at det ble innhentet informasjon om

landforhold og adopsjonsprosessen i Kina fra andre aktører enn adopsjonsformidlerne før de første tillatelsene til prøvesaker eller de generelle tillatelsene ble gitt.

Utvalget har funnet informasjon om et møte mellom norske adopsjonsmyndigheter og den kinesiske ambassade 25. juni 1991.⁹⁴ Hva som var diskusjonstemaet her, fremgår ikke av dokumentene.

I mars 1992 sendte ambassaden i Beijing Kinas nye adopsjonslov til adopsjonsmyndighetene.⁹⁵

I juli 1992 sendte ambassaden i Beijing en artikkel om adopsjonsloven til norske adopsjonsmyndigheter.⁹⁶ Her hevdes det at selv om sosialdepartementet i Kina mente at prosessen for utenlandsadopsjon var strengere og mer kompleks for utlendinger enn for kinesiske borgere som ønsket å adoptere, måtte kinesiske borgere vente lenge for å få adoptere kinesiske barn.⁹⁷

Utover dette har ikke utvalget funnet informasjon om vurderinger eller dokumentasjon som ble innhentet før eller rundt tiden da de første tillatelsene ble gitt. Utvalget har stilt spørsmål til tidligere ansatte ved norske adopsjonsmyndigheter om hvilke undersøkelser som ble gjort i forbindelse med formidlingstillatelse for nye land. Fra departementets side ble det fremhevet at kompetansen på landforhold lå hos underliggende organ, også da departementet ga formidlingstillatelsene, ettersom saken ble forberedt av underliggende organ, men at man gjerne prioriterte en reise til nye samarbeidsland.⁹⁸ Fra en ansatt ved underliggende organ ble det imidlertid hevdet at det generelt ikke var et sterkt fokus på arbeidet med formidlingstillatelsene. Dette var fordi det fra politisk hold var ønske om «flere barn og flere samarbeidsland». Flere ansatte i underliggende organ hadde inntrykk av at departementet plasserte terskelen for godkjenning lavere enn det Bufdir og forgjengere gjorde.⁹⁹ Hvor representative disse uttalelsene er for forhold i starten av 1990-årene, er imidlertid uvisst, ettersom utvalget

⁸⁹ SAK til BFD, 28. oktober 1991, «Søknad fra Adopsjonsforum om endring av vilkårene for gjennomføring av foreningens tillatelse til prøvesaker i Kina», 1780/91; BFD til AF, 27. november 1991, «Søknad om endring av vilkårene for gjennomføring av foreningens tillatelse til prøvesaker i Kina», 91/02003.

⁹⁰ AF til BFD via SAK, 19. mai 1992, «Foreløpig rapport om Adopsjonsforums formidlingsvirksomhet i Kina samt søknad om fortsatt formidlingsrett», 2013/91.

⁹¹ AF til BFD via SAK, 19. mai 1992, «Foreløpig rapport om Adopsjonsforums formidlingsvirksomhet i Kina samt søknad om fortsatt formidlingsrett», 2013/91.

⁹² AF til BFD via SAK, 19. mai 1992, «Foreløpig rapport om Adopsjonsforums formidlingsvirksomhet i Kina samt søknad om fortsatt formidlingsrett», 2013/91.

⁹³ BFD til AF, 18. september 1992, «Søknad om fortsatt formidlingstillatelse på Kina», 91/02003.

⁹⁴ SAK til Kinas ambassade i Oslo, 15. juli 1991, «Norwegian associations authorized to work for the adoption of Chinese children into families residing in Norway», 1231/91.

⁹⁵ Kgl. norsk ambassade via UD til SAK, 12. mars 1992, «Kinas nye adopsjonslov», 1536/92 III.

⁹⁶ Kgl. norsk ambassade via UD til SAK, 10. juli 1992, «Kinas nye adopsjonslov».

⁹⁷ Beijing Review, 29. juni–5. juli 1992: «Foreign Adoption of Chinese Children Legalized».

⁹⁸ Intervju med tidligere ansatt i BFD, 8. desember 2025.

⁹⁹ Intervju med tidligere avdelingsleder i Bufdir, 27. juni 2024; intervju med tidligere ansatt i Bufdir, 26. mai 2025.

mangler informanter som var involvert i arbeidet med formidlingstillatelser hos underliggende organ fra denne perioden.

17.5.1.4 Adopsjonene gjennomføres i Norge

Som beskrevet (17.4.2.1) behandlet norske adopsjonsmyndigheter i starten dokumentene fra Kina som frigivelsesdokumenter, og barna ble adoptert i Norge etter ankomst og etter norsk adopsjonslov.

Utvalget har sett tre saker gjennomført i Kina før den kinesiske adopsjonsloven trådte i kraft, og fire saker der det gis bevilling i Norge. Til grunn for bevillingen i Norge ligger følgende dokument fra Kina: Notarial Certificate of Adoption på kinesisk og i engelsk oversettelse. Dette er et dokument på én side som bekrefter at en adopsjon er gjennomført ved at sertifikatet er utstedt. Etter informasjon om adoptivsøkernes navn, fødselsdato og bosted, og barnets navn, fødselsdato og bosted, følger følgende formulering:

This is to certify that the Children's Social Welfare Institute of [NN] city have agreed after, with the conjoints of the adoptive parents [NN1] and [NN2] have been volunteered to adopt the infant's [NN3] as their adopt daughter, to be named as [NN4], this adoptive relationship has been established since the issuing date of the Notarial Certificate.

Dokumentet er stemplet og signert av en lokal notar. Ingen øvrige opplysninger om barnets bakgrunn og hvordan barnet kom til barnehjemmet, eller dokumenter som fødselsattest, medisinske rapporter eller sosialrapporter ligger på saken. Barna var henholdsvis 3, 11, 6, og 7 måneder ved adopsjonen.

17.5.2 Norske adopsjonsmyndigheters reise til Kina i desember 1992

I desember 1992 reiste norske adopsjonsmyndigheter til Kina.¹⁰⁰ De reiste til Nanjing og til Beijing. I Nanjing besøkte de et barnehjem for 250 barn, som Verdens Barn hadde fått flere tildelinger fra. De overvar også prosessen ved Civil Affairs Department i Nanjing, der dokumentene som ga adoptivsøkerne tillatelse til å gå videre i adopsjonsprosessen, ble utstedt. Søkerne betalte 150 USD, svarte på spørsmål, mottok bilde av sitt

barn og undertegnet ulike dokumenter, deriblant adopsjonstillatelsen fra barnehjemmets sjef.

Norske adopsjonsmyndigheter fikk opplyst at det var kommet en instruks om at alle adopsjoner skal medfølges av en donasjon på mellom 2000 og 3000 USD til barnehjemmet. Kinesiske ektepar som adopterte, måtte gi tre månedslønner.

I Beijing møtte norske adopsjonsmyndigheter representanter fra justisdepartementet og sosialdepartementet, samt lederen for CCAA. Tildelings- og adopsjonsprosessen ble beskrevet (se 17.4.2.2), men kinesiske myndigheter varslet i møtet om at stadige endringer av systemet måtte forventes. Dette fordi utenlandsadopsjoner fra landet var et nytt fenomen. Norske adopsjonsmyndigheters oppsummering av reisen var følgende: «Vi sitter igjen med det inntrykk at ansvarsforholdet mellom departementene og mellom sentrale myndigheter og provinskontorene, ikke er endelig klarlagt».¹⁰¹

17.5.2.1 Den norske ambassade i Beijing med spørsmål om donasjonene

Den norske ambassaden i Beijing fikk i etterkant tilsendt reiserapporten. I sin tilbakemelding til norske adopsjonsmyndigheter anbefalte de at siden regelverket for adopsjon var nytt og gjenstand for endringer, burde de norske formidlerorganisasjonene bare arbeide innen begrensede geografiske områder hvor de kunne opparbeide god kontakt med lokale institusjoner og myndigheter.¹⁰²

Ambassaden mente videre at «det må utvises stor forsiktighet fra norsk side ved adopsjon fra Kina». Dette fordi adopsjon var et vanskelig tema som ambassaden fryktet kunne lede til «en politisk belastning på forholdet» mellom landene. Ambassaden anbefalte norske adopsjonsmyndigheter å invitere en delegasjon fra Kina til Norge.¹⁰³

Videre hadde ambassaden spørsmål om donasjonene på 2000–3000 USD. De ville vite om disse fulgte av en bestemmelse i den nye loven, om bestemmelsen i så fall ble håndhevet konsekvent, om beløpet var gjenstand for forhandling i hvert enkelt tilfelle, til hvem betalingen ble foretatt, hvil-

¹⁰¹ SAK, 12. januar 1993, «Rapport fra reise i Asia 16.11. – 09.12.92».

¹⁰² Fra Kgl. norsk ambassade i Beijing til SAK, 27. januar 1993, «Informasjons- og inspeksjonsreise i Asia 16/11–9/12 1992», 103/93.

¹⁰³ Fra Kgl. norsk ambassade i Beijing til SAK, 27. januar 1993, «Informasjons- og inspeksjonsreise i Asia 16/11–9/12 1992», 103/93.

¹⁰⁰ SAK, 12. januar 1993, «Rapport fra reise i Asia 16.11. – 09.12.92».

ken valuta som ble benyttet, og om den ble foretatt med kontanter.¹⁰⁴

Adopsjonsforum svarte følgende på spørsmålene fra ambassaden: Deres inntrykk var at det var Kinas sosialdepartement som oppfordret institusjonene til å kreve en så høy donasjon, og at Kinas justisdepartement snarere støttet Adopsjonsforum i at denne donasjonen ikke skulle betales. Dette hadde imidlertid ført til en del ubehag for søkerne på hentereise. Andre organisasjoner Adopsjonsforum var i kontakt med, betalte disse donasjonene. Adopsjonsforum hadde i stedet betalt drøye 2000 USD til justisdepartementet, per adopsjon, som da dekket både Notarius Publicus-avgift (205–250 USD), registreringsgebyr (150 USD), dokument- og passutstedelse (125–500 USD), barnets opphold (600–1050 USD), oversettelse (350–380 USD), politiklarering (100 USD) og donasjon (250–300 USD).¹⁰⁵

Verdens Barn opplyste i brev at de betalte donasjonen i USD, og at de «i stor utstrekning» hadde kunnet «være med på disponeringen av pengene», ved innkjøp av kuvøse, oppussing, nyansettelser, mv.¹⁰⁶

I mai 1993 hadde norske adopsjonsmyndigheter et møte med Verdens Barn angående donasjonene. Det ble opplyst at det ble gitt mellom 3000 og 5000 USD i donasjoner per adopsjon. Det ble kvittert for mottatt beløp og Verdens Barn ba samtidig om en underskrift på at barna var frivillig overgitt til adopsjon. Verdens Barn oppga at de forsøkte å påvirke til at donasjonene ble brukt til konkrete og synlige formål. Kinesiske provinssmyndigheter og Kinas sosialdepartement kjente til donasjonene, adoptivforeldrene gjorde det derimot ikke. I tillegg ble det betalt 800–1000 USD for passutstedelse, oversettelser og annet. De samlede utgiftene for en adopsjon fra Kina gjennom Verdens Barn kunne altså være opp til 6000 USD.¹⁰⁷ Ifølge Kinas statistiske årbok fra 1991, var en gjennomsnittlig årsinntekt i Kina i 1990 på 2140 CNY, etter datidens kurs drøye 440 USD.¹⁰⁸ En donasjon til et barnehjem på 5000 USD utgjorde altså drøye 11 gjennomsnittlige årslønner i Kina etter datidens kurs og lønnsnivå.¹⁰⁹

Det kom videre frem at Adopsjonsforum og Verdens Barn også hadde ulik oppfatning av kravene til søkerens alder, og om et barn nummer to måtte ha en helseanmerking for å kunne tildeles.¹¹⁰

17.5.3 Adopsjonsstans 1993 for å motvirke «kommersialisering»

I mai 1993 meldte den norske ambassaden i Beijing at Kina midlertidig hadde stanset adopsjoner til utlandet. Stansen var både knyttet til at temaet var vanskelig politisk, og at det var problemer med gjennomføringen av den nye adopsjonsloven. Ambassaden opplyste at «kinesiske myndigheter later til å være svært oppsatt på å få etablert et regelverk som er i samsvar med adopsjonsloven og internasjonal rett på området, og som dessuten fungerer bedre i praksis enn hva som har vært tilfellet hittil». En ansatt ved den amerikanske ambassaden i Kina antydte at myndighetene ønsket å forhindre «en økt kommersialisering av adopsjoner, og til å tilbakeføre inntektene til relevante velferdstiltak. Imidlertid er det allerede mange penger involvert i adopsjonssaker, og i hvilken grad sentralmyndighetene vil kunne kontrollere hva som foregår på lokalplanet, er mer usikkert».¹¹¹

Adopsjonsforum opplyste imidlertid at justisdepartementet i Beijing aldri hadde informert Adopsjonsforum om noen «adopsjonsstopp», dette kom bare fra Kinas sosialdepartement («Ministry of Civil Affairs»). I et møte Adopsjonsforum hadde med justisdepartementet i Beijing, ble det sagt at dette dreide seg om en konflikt mellom departementene. Adopsjonsforum uttrykte et

¹⁰⁸ Tabell nr. 3.3., s. 38, i World Bank, 1992, «China: Reforming the Urban Employment and Wage System». Ifølge denne rapporten tilsvarte 1 kinesisk yuan (CNY) i 1991 0,19 USD. 1 USD tilsvarte 5,33 CNY. I 1995 lå en gjennomsnittlig årsinntekt i Kina på 4538 CNY, eller ca. 530 USD (Kilde: Tabell 4.7, s. 50, i World Bank, 1997, *China: Higher Education Reform*). I 1999 lå en kinesisk gjennomsnittlig årsinntekt på ca. 8350 CNY, eller ca. 1000 USD. (Kilder: China Statistics 2005, «5-21 Average Wage of Staff and Workers and related Indices», https://allcountries.org/china_statistics/5_21_average_wage_of_staff_and_workers.html?; World Bank 2024, «Official exchange rate (LCU per US\$, period average) – China», <https://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.FCRF?locations=CN>).

¹⁰⁹ Demick skriver at barnehjemsbestyrere i Kina i 1990-årene knapt tjente rundt 3000 USD per år, men tidfester ikke estimatet presist. Demick, B. (2025). *Daughters of the Bamboo Grove. China's Stolen Children and a Story of Separated Twins*. Granta, s.73–76.

¹¹⁰ Referat fra møte 19. mai 1993 mellom SAK og VB. Uten journalnummer.

¹¹¹ Fra Kgl. norsk ambassade Beijing til SAK, 11. mai 1993, «Kina: Midlertidig stans i adopsjoner til utlandet», 791/93.

¹⁰⁴ Fra Kgl. norsk ambassade i Beijing til SAK, 27. januar 1993, «Informasjons- og inspeksjonsreise i Asia 16/11–9/12 1992», 103/93.

¹⁰⁵ AF til SAK, 12. februar 1993, «Adopsjon av barn fra Kina», 341/93.

¹⁰⁶ VB til SAK, 15. april 1993, «Deres ref 341/93 LL av 11. februar 1993 vedr adopsjoner fra Kina», 406/93.

¹⁰⁷ Referat fra møte 19. mai 1993 mellom SAK og VB. Uten journalnummer.

ønske om å fortsette samarbeidet med justisdepartementet, blant annet fordi de opplevde dem som «atskillig mer moderat når det gjelder økonomiske krav til søkerne/foreningen enn Ministry of Civil Affairs», og ba Statens adopsjonskontor om tillatelse til dette. Adopsjonsforum fremhevet at ikke noe land hvor barnehjemmene er offentlige har et kostnadsnivå for adopsjoner i nærheten av det kinesiske.¹¹²

Utvalget har ikke funnet norske adopsjonsmyndigheters svar på Adopsjonsforums søknad om å fortsette samarbeidet med Kinas justisdepartement, til tross for stansen.

I november 1993 trådte nye regler for prosedyrene omkring utlendingers adopsjon av kinesiske barn i kraft, og stansen fra Kinas sosialdepartement ble opphevet.¹¹³

Norges ambassade i Beijing opplyste at adopsjonssøknader heretter skulle sendes til det nyopprettede China Centre for Adoption Affairs (CCAA), underlagt både sosial- og justisdepartementet. Søkere ville ikke lenger ha anledning til å henvende seg direkte til ulike provinser. CCAA skulle heretter bistå søkere med å finne frem til aktuelle barn. Etter at foreldrene samtykker til en tildeling, utstedes et kunngjøringsbrev som utgjør grunnlaget for visumsøknad til Kina. De ble fremdeles lagt opp til at søkerne skal betale mellom 3000 og 4000 USD til barnehjemmene, til dekning av faktiske kostnader for barnets opphold og til å bedre forholdene på barnehjemmene.¹¹⁴

Adopsjonsforum bemerket i brev til norske adopsjonsmyndigheter at de fant det betenkelig at det ble antydte 4000 USD i gebyr/donasjon, og mente at kinesiske myndigheter behandlet adopsjonsformidlingen til utlandet som en «melkeku» for sosialsektoren. Selv om et «visst overskudd» fra utenlandsadopsjoner ikke var urimelig i land med små ressurser på barnevernsområdet, mente Adopsjonsforum at beløpet var for høyt. Adopsjonsforum ville vite om dette var noe ambassaden kunne være villig til å gå i dialog med kinesiske myndigheter om. Adopsjonsforum vurderte også ta opp temaet i EurAdopt.¹¹⁵

Verdens Barns utenlandskontakt mente at det i Kina pågikk en maktkamp mellom hvilket departement som skulle ha ansvaret for adopsjonsfeltet.

Det ble opplyst at CCAA ennå ikke var operativt fordi departementene ikke ble enige om hvor kontoret skulle ligge. Mens sosialdepartementet hadde ansvar for barnehjemmene i landet, hadde justisdepartementet ansvar for adopsjonsgodkjenningen ved de lokale notarene. Da CCAA ble opprettet under sosialdepartementet, skal justisdepartementet ha bedt Verdens Barn se bort fra dette, og mens sosialdepartementet stanset adopsjoner, fortsatte justisdepartementet å behandle dem. Verdens Barn håpet at departementene nå hadde kommet til en viss enighet, og at kontoret snart ville bli operativt.¹¹⁶

I forbindelse med Verdens Barns og Adopsjonsforums søknader om regodkjenning for formidling fra Kina i 1994, ba Statens adopsjonskontor Barne- og familiedepartementet om en vurdering av om 4000 USD var et urimelig donasjonsbeløp, og hva en i så fall burde gjøre med problemet. Statens adopsjonskontor anbefalte imidlertid å «se saken noe an» til man så hvordan dette ble i praksis når CCAA var ferdig etablert og i funksjon.¹¹⁷

I interne notater på den aktuelle saken hos departementet fremgår det at deres vurdering var at den kinesiske adopsjonsloven hadde et absolutt forbud og kjøp og salg av barn, men at retningslinjene fra 10. november 1993 anga rammer for gebyrer og donasjonsbeløp.¹¹⁸ På spørsmål fra departementet kunne Statens adopsjonskontor ikke redegjøre for hvordan svenske adopsjonsmyndigheter forholdt seg til donasjonstematikken.¹¹⁹ Det ble fremhevet at Statens adopsjonskontor hadde nær kontakt med ambassaden i Beijing og var opptatt av problemstillingen, og det ble opplyst at «pengene går inn på en navngitt konto hos sentralmyndighetene».¹²⁰ Departementets vurdering var dermed at «[s]iden det er kinesiske myndigheter som krever at beløpene stilles til disp., synes det å være lite vi kan gjøre i denne omgangen». Det ble foreslått å gi godkjenning ut 1995, med en henstilling om at Statens adopsjonskontor fulgte utviklingen nøye.¹²¹

¹¹⁶ Fra VB til SAK, 18. februar 1991, «Adopsjoner fra Kina», 982/94.

¹¹⁷ SAK til BFD, 6. mai 1994, «Søknad om regodkjenning for folkerepublikken Kina», 820/94.

¹¹⁸ BFD, 8. juli 1994, «Merknad til saknr. 91/02003 og saknr. 90/03953».

¹¹⁹ BFD, 7. juli 1994, «Merknad til saknr. 91/02003 og saknr. 90/03953».

¹²⁰ BFD, 2. mai 1994, «Merknad til saknr. 91/02003 og saknr. 90/03953».

¹²¹ BFD, 31. august 1994, «Merknad til saknr. 91/02003 og saknr. 90/03953».

¹¹² Fra AF til SAK, 29. juni 1993, «Adopsjon fra Kina».

¹¹³ Fra Kgl. norsk ambassade Beijing til SAK, 1. februar 1994, «Adopsjon av barn fra Kina».

¹¹⁴ Fra Kgl. norsk ambassade Beijing til SAK, 1. februar 1994, «Adopsjon av barn fra Kina».

¹¹⁵ AF til SAK, 14. februar 1994, «Adopsjoner fra Kina», 269/94.

Departementet fornyet Verdens Barns og Adopsjonsforums tillatelser og skrev følgende i sistnevnte:

Den kinesiske adopsjonsloven ser ikke ut til å være til hinder for at adopsjonsforeningene eller adopsjonssøkerne kan bli innkrevd et beløp til dekning av utgifter som knytter seg til barnets underhold ved institusjonen o.l. Vi ber derfor Adopsjonsforum om til enhver tid å vurdere rimeligheten av et slikt krav, og at en eventuell betaling skjer i kontrollerte former. Det forutsettes i denne forbindelse at Statens adopsjonskontor følger utviklingen nøye.¹²²

I den nye godkjenningen av utenlandskontakt fra september 1994, ba norske adopsjonsmyndigheter også Verdens Barn om å «til enhver tid vurdere rimeligheten av de aktuelle donasjonsbeløp, og påse at innbetalingen skjer i kontrollerte former».¹²³ Departementet forutsatte at Statens adopsjonskontor fulgte utviklingen nøye.¹²⁴

Utvalget har spurt en tidligere ansatt i departementet som var involvert i saken om hvorvidt departementet burde gjort en egen vurdering av rimeligheten av kravet. Vedkommende viste til vurderingene som ble gjort den gangen: at når det var kinesiske myndigheter som satte kravene, opplevde departementet at det var vanskelig å gjøre noe med dem. Vedkommende utdypet også:

Å si at donasjonene var for høye hadde ikke så mye for seg når konsekvensen av å si dette var å stoppe opp. Det ville være et vanskelig politisk spørsmål. Det var sterke krefter i Norge som ville øke antall adopsjoner fra utlandet. Mange sto på venteliste i lang tid. Disse holdningene preget også situasjonen på 90-tallet.¹²⁵

17.5.4 Informasjonsutveksling med svenske adopsjonsmyndigheter

Sveriges adopsjonsmyndighet, NIA (Nämnden för internationella adoptionsfrågor),¹²⁶ delte i 1994 sin rapport fra reise til Kina med norske adopsjonsmyndigheter. NIA ble informert om at tallene for

utenlandsadopsjon fra Kina nå lå på «flere hundre» årlig, og at samarbeid var etablert med en rekke land. NIA forhørte seg om familieplanleggingspolitikken, og fikk opplyst at hver provins hadde sin kvote, og at reglene varierte. Dersom et ektepars førstefødte var en jente, var det anledning til å få ett barn til. Å få for mange barn ga økonomiske sanksjoner. NIA fikk løftet problemstillinger de opplevde som problematiske – blant annet Kinas praksis med å splitte søskenpar i forbindelse med adopsjoner, og at kinesiske myndigheter aksepterte søkere på 45–50 år, men fikk lite gehør for dette. Kinesiske myndigheter var tydelige på at det etter Kinas adopsjonslov bare var mulig å adoptere ett barn av gangen, med mulig unntak for tvillinger.¹²⁷

Kinesiske myndigheter opplyste at blant barna som bodde på institusjon fantes det tre kategorier: foreldreløse barn (barn hvis foreldre var døde, eller som hadde gitt fra seg foreldreretten), overgitte (*övergivna*) barn (barn uten kjente foreldre), og barn med funksjonsnedsettelse. Kina hadde nå 1200 barnehjem, og hadde også systemer for fosterhjemsomsorg.¹²⁸

I motsetning til forestillingen om at barna som befant seg på institusjon i Kina stort sett var forlatt av ukjente foreldre, opplyste kinesiske myndigheter at det vanligvis var foreldrene som plasserte barna på barnehjem, og at foreldrene sto for kostnadene ved oppholdet. NIA fikk besøke Beijing Welfare Institution. Av de 440 barna som bodde der, ble det opplyst at de fleste var i kontakt med sine foreldre og reiste jevnlig hjem. NIA besøkte også Nanjing og to barnehjem der.¹²⁹

NIA fikk også detaljerte redegjørelser for adopsjonsprosessen. Det ble opplyst at sakens

¹²⁶ NIA hadde i perioden 1973–1979 ansvar for formidling av utenlandsadopsjoner. Fra 1979 autoriserte de og bedrev tilsyn med formidlerorganisasjonene. NIA ble i 1997 sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen. Jf. SOU 2025:61, vol. 1, s. 182.

Ifølge et hefte fra norske adopsjonsmyndigheter i 1993, lignet NIA mer på ordningen man tidligere hadde i Norge med Rådet for Internasjonale Adopsjoner (RIA). RIA opphørte i 1987 da Statens adopsjonskontor ble opprettet (se punkt 6.4). NIA hadde 11 medlemmer, dels representanter fra politiske partier, dels fagpersoner, som ble oppnevnt av regjeringen for et begrenset tidsrom. NIAs sekretariat besto i 1993 av ni personer. Statens adopsjonskontor hadde i 1993 6 ansatte, hvorav to arbeidet med generell administrasjon, to var sosionomer, en var jurist og en var samfunnsviter. Kilde: *Statens adopsjonskontor informerer*, nr. 1, 1993.

¹²⁷ Bufdirs arkiver: NIA, 18. januar 1995, «Rapport från NIAs besök i Kina 17 – 28 november 1994».

¹²⁸ Bufdirs arkiver: NIA, 18. januar 1995, «Rapport från NIAs besök i Kina 17 – 28 november 1994».

¹²⁹ Bufdirs arkiver: NIA, 18. januar 1995, «Rapport från NIAs besök i Kina 17 – 28 november 1994».

¹²² BFD til AF, 7. september 1994, «Søknad om regodkjennelse av formidlingstillatelse for folkerepublikken Kina – Adopsjonsforeningen Adopsjonsforum», 91/02003.

¹²³ Fra SAK til VB, 15. september 1994, «Regodkjennelse av utenlandskontakt i Kina», 2004/94.

¹²⁴ Fra BFD til VB, 7. september 1994, «Søknad om forlenget formidlingstillatelse for Kina – Adopsjonsforeningen Verdens Barn», 90/03953.

¹²⁵ Intervju med tidligere ansatt i BFD, 8. januar 2026.

dokumenter ble arkivert i Kina og bevart for evig tid. Det ble opplyst at den adopterte vil ha mulighet til innsyn i dokumentene sine som voksen. Adoptivbarn mistet sitt kinesiske statsborgerskap ved adopsjonen, ettersom Kina ikke tillot dobbelt statsborgerskap.¹³⁰

Det fremgår ikke av arkivet til norske adopsjonsmyndigheter at NIAs rapport førte til ytterligere undersøkelser, for eksempel om bakgrunnen til barna som frigis til adopsjon til utlandet.

Mens NIAs rapport fra 1994 er på ca. 13 sider, var norske adopsjonsmyndigheters rapport fra reisen til Kina i 1992 på 2 ½ side. Førstnevnte fremstår som langt mer detaljert og grundig.

17.5.5 Vurderingen av oppstarten i Kina

Utvalget har funnet lite informasjon om hvilke vurderinger som ble foretatt før de første tillatelsene om prøvesaker fra Kina ble gitt i 1990 og 1991, og de første generelle tillatelsene ble gitt i 1991 og 1992.

Det fremgår av arkivmaterialet at norske adopsjonsmyndigheter fra 1992 var i kontakt med den norske ambassaden i Beijing, og i noen grad med svenske adopsjonsmyndigheter, men utvalget har ikke funnet informasjon om eller dokumentasjon på at det ble bedt om, eller hos norske adopsjonsmyndigheter foretatt, en reell vurdering av forsvarligheten av å tillate et adopsjonssamarbeid med landet. Politiske forhold¹³¹ synes ikke vurdert, herunder landets manglende respekt for grunnleggende menneskerettigheter og det faktum at landet var svært lukket.

Verken norske myndigheter eller de norske adopsjonsformidlerne synes å ha problematisert at barna som kom til Norge, uten unntak hadde ukjent bakgrunn. Kinas ettbarnspolitik, hvordan denne ble håndhevet, og hvordan dette eventuelt kunne innvirke på barnas frigivelsesprosess, synes ikke undersøkt. Utvalget mener at dette er kritikkverdig og at langt grundigere undersøkelser burde vært gjort.

Det synes heller ikke problematisert at landet ikke hadde en adopsjonslov da de første tillatelsene til prøvesaker ble gitt. Prosessen for barnas

frigivelse til adopsjon, tildelingsprosessen og prosedyren for adopsjonene synes ikke tilstrekkelig utredet, jf. forvaltningsloven § 17. Da de generelle tillatelsene til Verdens Barn og Adopsjonsforum ble gitt, var det hovedsakelig adopsjonsformidlernes egen rapportering som utgjorde grunnlaget for vurderingen. Videre synes det ikke vurdert med hensyn til risikoer at adopsjonssystemet fremsto uavklart og var gjenstand for maktkamp mellom ulike departementer i Kina utover i 1990-årene. Et uavklart system og uklar ansvarsfordeling var særlig relevant å vurdere, sett i lys av de høye kostnader knyttet til adopsjonene. Utvalget mener dette er kritikkverdig og at langt grundigere undersøkelser burde vært gjort.

Utvalget mener det er positivt at norske adopsjonsmyndigheter hadde dialog med andre motakerland og innhentet informasjon om landforhold på denne måten. Sammenlignet med svenske adopsjonsmyndigheters reise til Kina i 1994, fremstår imidlertid undersøkelsene norske adopsjonsmyndigheter gjennomførte under sin reise til landet i 1992 som svært begrensede. NIAs rapport fra reisen i 1994 er langt mer detaljert og grundig enn den norske rapporten fra 1992. Selv om NIA trolig kunne bygge på erfaringer fra flere gjennomførte adopsjoner enn det norske adopsjonsmyndigheter hadde på tidspunktet for sin reise, er det likevel påfallende hvor begrenset norske adopsjonsmyndigheters informasjonsinnhenting var i begynnelsen av adopsjonsformidlingen fra Kina. NIAs rapport fra 1994 viser at flere sentrale problemstillinger allerede var identifiserbare på dette tidspunktet og burde vært undersøkt også tidligere i 1990-årene.

Norske adopsjonsmyndigheter var imidlertid opptatt av kravet om donasjoner. Utvalget mener det er positivt at det ble stilt spørsmål om utgiftene ved adopsjoner fra landet, at det ble innhentet detaljerte opplysninger om hvordan utgiftene for adopsjonene fordelte seg på ulike poster og hvordan og til hvem donasjonene konkret ble innbetalt.

Utvalget mener imidlertid at departementet burde gjort grundigere undersøkelser og vurderinger av rimeligheten av donasjonskravet i forbindelse med fornyelsen av formidlingstillatelsen i 1994, særlig i lys av at adopsjonsformidler hadde etterlyst nærmere veiledning fra norske adopsjonsmyndigheter. Departementets henstilling til adopsjonsformidlerne i 1994 om selv å vurdere rimeligheten av donasjonskrav uten nærmere føringer er kritikkverdig. Dette innebar at et uforholdsmessig stort ansvar ble lagt på formidlerorganisasjonene, og at de ble vist for stor tillit.

¹³⁰ Bufdirs arkiver: NIA, 18. januar 1995, «Rapport från NIAs besök i Kina 17 – 28 november 1994».

¹³¹ Som dem knyttet til demonstrasjonene på den himmelske freds plass våren 1989, der hæren slo ned demonstrasjonene og et stort antall mennesker mistet livet, etterfulgt av mange arrestasjoner, utstenging av utenlandsk presse og sensur, jf. Filseth, G. *Den himmelske freds plass* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 30. april 2025 fra https://snl.no/Den_himmelske_freds_plass

17.5.6 Adopsjonsformidlingen 1995–2000

17.5.6.1 CCAA ble operativt i 1996

Selv om CCAA ble varslet opprettet allerede i 1993, var det ikke før i juli 1996 at det ble sendt ut et formelt skriv om at senteret var operativt.¹³² Senteret ble etter mye tautrekking lagt under sosialdepartementet («Ministry of Civil Affairs») i Kina. All formidling av barn til adopsjon skulle heretter gå gjennom dette sentralorganet.

Da Adopsjonsforum besøkte senteret i oktober 1997, hadde det 26 ansatte fordelt på fire avdelinger: den første tok seg av generell administrasjon, den andre registrerte søknader og sjekket formalia, den tredje kontrollerte søknadene og sjekket at kinesiske krav var oppfylt, den fjerde hadde ansvar for matchingen og sendte ut beslutning om tildeling til formidlerorganisasjoner og provinsmyndigheter. I tillegg mottok de påkrevde oppfølgingsrapporter fra adoptivforeldre etter adopsjon.¹³³

Da Verdens Barn besøkte senteret i mai 1997, innrømmet nestleder for CCAA at de opplevde et stort press fra mange organisasjoner, særlig fra USA med sine over hundre organisasjoner. Verdens Barn konkluderte: «Skal VB få flere adopsjoner i 1997 og 1998 må vi få/ha en person i Beijing som nesten daglig har den tillitt og myndighet at vedkommende kan 'pusje' våre saker i CCAA. [...] Her kan mye oppnås hvis dette gjøres på en fornuftig og etisk riktig måte».¹³⁴

17.5.6.2 Donasjoner fremdeles et tema

Norske adopsjonsmyndigheter hadde fremdeles fokus på donasjonene. Ved ulike anledninger ba de formidlerne bekrefte at donasjoner til barnehjemmene ikke ble gitt i kontanter.¹³⁵ Norske adopsjonsmyndigheter ba også ambassaden om å undersøke dette, og ambassaden opplyste at sosialdepartementet i Kina bekreftet at donasjonen ble betalt direkte til barnehjemmet.¹³⁶

Adopsjonsforum opplyste imidlertid at de (frem til CCAA ble operativt) overførte donasjoner og øvrige gebyrer til Kinas justisdepartement.¹³⁷ Adopsjonsforums inntrykk var at «donasjonene som betales i Kina faktisk går til en forbedring av standarden på barnehjemmene». De rapporterte om søkere som hadde vendt tilbake til barnehjem de hadde besøkt før, og meldt om en nivåheving.¹³⁸

I 1997 opplyste Adopsjonsforum at donasjoner til barnehjem ble overført til Adopsjonsforums utenlandskontakt, som overførte den videre til institusjonens dollarkonto, eller betalte den ved hjelp av bankremisse. Det ble alltid mottatt offisiell kvittering.¹³⁹

Verdens Barn hadde derimot overført donasjoner enten til barnehjemmenes konto, til delstatsmyndigheter, eller overlevert dem i kontanter til barnehjemmet under hentereisen. Dette var praksis frem til 1996.¹⁴⁰ I Verdens Barns formidlings-tillatelse fra 1996 var det et vilkår at «donasjonsbe-løp bare må innbetales via sentrale adopsjonsmyn-digheter i Kina og ikke som kontantdonasjoner direkte til barnehjemmene».¹⁴¹ Under en av Verdens Barns reiser til Kina i 1996 ble det derfor utarbeidet en løsning der donasjonene ble overført via kontoen til en opplæringsinstitusjon som Verdens Barn samarbeidet med i forbindelse med et hjelpeprosjekt de hadde i landet.¹⁴²

I praksis lot dette seg likevel ikke gjøre. Verdens Barns sekretariat la frem for styret i Verdens Barn hvorfor barnehjemmene var negative til å motta donasjoner via bankoverføring:

Barnehjemmene er motvillig til å gi oss deres bankkonto fordi banken beholder pengene lenge for å få renter ut av dem. Det er ofte langt mellom barnehjemmet og banken. De ligger ofte ikke engang i samme by. Derfor tar det mye tid for barnehjemmet å skulle sjekke om pengene er overførte og kommet på deres konto. [...] Ikke alle barnehjem godtar at vi har overført pengene, men vil ha pengene på sin

¹³² CCAA til VB, 12. juli 1996, «China Center of Adoption Affairs».

¹³³ AF til SUAK, 7. september 1998, «Rapport fra reise til Kina – okt./nov. 1997».

¹³⁴ VBs arkiver, «Rapport fra arbeidsreise til Kina 10.05.97–15.05.97», sak 27/97 A.

¹³⁵ F.eks. SAK til AF, 27. juni 1996, «Søknad om fornyet formidlingstillatelse i Folkerepublikken Kina», 1374/95, eller BFD til VB, 9. september 1996, «Søknad om forlenget formidlingstillatelse for adopsjon fra Kina – Verdens Barn», 90/03953.

¹³⁶ Faks fra Kgl. norsk ambassade i Beijing til SAK, 24. juni 1996, «Adopsjoner i Kina», 133/96.

¹³⁷ AF til SAK, 2. juli 1996, «Søknad om fornyet formidlingstillatelse for Folkerepublikken Kina».

¹³⁸ AF til SAK, 23. mai 1996, «Søknad om regodkjennelse for adopsjon fra Kina», 2005/94.

¹³⁹ AF til SAK, 3. november 1997, «Søknad om fornyet formidlingstillatelse for Kina», 1947/96.

¹⁴⁰ VBs arkiver, «Overføring av donasjoner til Kina», sak 48/98.

¹⁴¹ BFD til VB, 9. september 1996, «Søknad om forlenget formidlingstillatelse for adopsjon fra Kina – Verdens Barn», 90/03953.

¹⁴² VBs arkiver, «Arbeidsreise til Kina 28 desember til 9 januar 96».

konto før de tillater at barna reiser. Dette medfører forlengelse av en allerede lang adopsjonsprosess.¹⁴³

Det ble foreslått at når bankoverføring ikke var mulig, skulle reiseleder ta med en sjekk pålydende aktuelle beløp. Sjekken skulle utstedes til barnehjemmet og barnehjemmets bankkonto skulle føres på. Reiseleder skulle så gå sammen med leder for barnehjemmet i banken hvor beløpet ble deponert på barnehjemmets konto.¹⁴⁴

I en forklaring til en økonomisk oversikt for ulike adopsjonsland som Verdens Barn sendte til norske adopsjonsmyndigheter i september 1997, oppga de at donasjonene til barnehjemmene «sendes lokalt».¹⁴⁵

17.5.6.3 InorAdopts oppstart i Kina

Våren 1995 søkte InorAdopt (IA) om formidlingsrett for Kina.¹⁴⁶ InorAdopts vurdering var at Kina «er et så stort land at der er plass til flere [formidlerorganisasjoner]», og ønsket «å kunne tilby våre søkere et alternativt land, hvor vi vet der er mange små barn som trenger foreldre». IA oppga at de hadde et ønske om å «forkorte ventetiden for de som ønsker seg spebarn», særlig IAs eldre søkere som ikke kunne forvente en tildeling av små barn fra IAs andre opprinnelsesland Brasil og Ungarn.¹⁴⁷

IA søkte også om godkjenning av utenlandskontakt i Kina, en kinesisk statsborger som også jobbet med adopsjonsformidling for kanadiske formidlerorganisasjoner, og som de forespeilte å betale 1000 USD for hver gjennomførte adopsjon.¹⁴⁸

Verdens Barn og Adopsjonsforum var negative til at enda en norsk forening skulle få tillatelse.¹⁴⁹ De mente dette ikke var til søkerens fordel, da det ville føre til høyere totale kostnader jo flere for-

eninger som måtte «dele» på barna som ble tildelt norske søkere.¹⁵⁰

I juni 1995 ba norske adopsjonsmyndigheter om ambassaden i Beijings hjelp til å vurdere problemstillingen om IA burde gis tillatelse til å arbeide i Kina. Statens adopsjonskontor ønsket å vite om «en slik konsentrasjon i Kina er ønskelig for norske interesser, og med bakgrunn i hvor følsom adopsjonsproblematikken anses å være i Kina».¹⁵¹

Ambassaden hadde problemer med å få arrangert et møte med rette myndighet i Kina. Først i mars 1996, fikk de snakket med en fra CCAA.¹⁵² Ambassaden opplyste at den «fikk forståelse av at man fra kinesisk side ikke hadde spesielle synspunkt på antall foreninger fra Norge, så lenge foreningene følger det kinesiske regelverket og går gjennom Adopsjonscenteret i Kina».¹⁵³

Statens adopsjonskontor ba deretter departementet om en vurdering i saken. Selv fant kontoret ikke å kunne tillegge det avgjørende vekt at Verdens Barn og Adopsjonsforum hadde reist betenkeligheter ved at en tredje forening skulle gis tillatelse. De fikk opplyst at i både Sverige og Danmark fantes det to formidlere med tillatelse for Kina. Statens adopsjonskontor tilrådte at IA ble gitt prøvetillatelse for inntil 15 saker.¹⁵⁴

Departementet ga tillatelse til ti prøvesaker i september 1996.¹⁵⁵ Prøvetillatelsen ble først gitt ut august 1997, deretter forlenget ut 1997,¹⁵⁶ og siden ut 2000.¹⁵⁷

De første adopsjonene ble ikke gjennomført før mot slutten av 1998, fordi IA forventet å ta inn søkere som ønsket å adoptere fra Kina inntil de hadde fått en tillatelse til prøvesaker.¹⁵⁸ Deretter

¹⁴³ VBs arkiver, «Overføring av donasjoner til Kina», sak 48/98.

¹⁴⁴ VBs arkiver, «Overføring av donasjoner til Kina», sak 48/98.

¹⁴⁵ VB til SAK, 15. september 1997, «Forklaring på økonomisk oversikt på ulike adopsjonsland», 2049/97.

¹⁴⁶ AI til SAK, 8. mars 1995, «Søknad om tillatelse til å formidle adopsjon av barn fra Kina» 90/03953; IA til SAK, 10. mai 1995, «Søknad om prøvesaker i Kina», 954/95; IA til SAK, 12. mai 1995, «Søknad om formidlingsrett i Kina», 1137/95.

¹⁴⁷ IA til SAK, 10. mai 1995, «Søknad om prøvesaker i Kina», 954/95.

¹⁴⁸ IA til SAK, 15. mai 1995, «Søknad om godkjenning av utenlandskontakt i Kina», 1138/95.

¹⁴⁹ VB og AF til SAK, 19. april 1995, «Ad. InorAdopts søknad om formidlingsrett i Kina», 671/95.

¹⁵⁰ AF til SAK, 23. mai 1996, «Søknad om regodkjennelse for adopsjon fra Kina».

¹⁵¹ SAK til Kgl. norsk Ambassade i Beijing, 27. juni 1995, «Adopsjoner i Kina».

¹⁵² SAK til BFD, 30. april 1996, «Søknad fra InorAdopt om prøvetillatelse til adopsjonsformidling fra Kina», 0638/96.

¹⁵³ Kgl. norsk ambassade til SAK 18. mars 1996, «Adopsjoner i Kina», 177/96.

¹⁵⁴ SAK til BFD, 30. april 1996, «Søknad fra InorAdopt om prøvetillatelse til adopsjonsformidling fra Kina», 0638/96.

¹⁵⁵ Den første tillatelsen til IA har vi ikke funnet, men det fremgår av senere korrespondanse at denne ble litt 9. september 1996. Kilde: IA til BFD, 27. juni 1997, «Søknad om forlengelse av tidsbegrensning for prøvetillatelse av adopsjonsformidling fra Kina».

¹⁵⁶ BFD til IA, 30. oktober 1997, «Søknad om forlenget prøvetillatelse til adopsjonsformidling fra Kina», 97/00194.

¹⁵⁷ BFD til IA, 20. september 1999, «Søknad om fortsatt formidlingstillatelse – prøvetillatelse for adopsjon fra Kina», 97/00194.

¹⁵⁸ IA til SUAK, 28. september 1998, «Vedrørende SUAKs besøk i Kina – InorAdopts godkjenning i Kina».

tok godkjenningen av søkerne i Norge og Kina lang tid.

Grunnet problemer med å få registrert IA hos CCAA, som fra høsten 1998 opplyste at de ikke ønsket å nye samarbeide med flere formidlerorganisasjoner, fikk ikke IA gjennomført noen adopsjoner fra Kina i 1999.¹⁵⁹ Dette kom på plass mot slutten av 1999.¹⁶⁰ I 2001 formidlet IA 19 adopsjoner fra Kina.

Generell formidlingstillatelse for Kina ble gitt IA i desember 2000, begrenset i tid til ut 2002.¹⁶¹

17.5.6.4 Norske adopsjonsmyndigheters reise til Kina i 1998¹⁶²

I oktober 1998 reiste norske adopsjonsmyndigheter på en informasjons- og kontrollreise til Kina. Tre personer fra Statens ungdoms- og adopsjonskontor deltok, samt en fra Barne- og familiedepartementet. Ambassaden i Beijing var involvert i å forberede reisen, og norske adopsjonsmyndigheter sendte på forhånd en rekke spørsmål de ønsket utdypet og besvart under besøket.¹⁶³

Kina var på dette tidspunktet det landet som sto for det høyeste antallet adopsjoner til Norge per år.

Delegasjonen møtte først den norske ambassaden. Deretter reiste de til Wuhan for å overvære en adopsjonsprosess i provinsen. Overleveringen av barna skjedde på et hotell, da det ikke var anledning til å besøke barnehjemmene. Barna var i alderen 1,5 til 2,5 år og fremsto nært knyttet til fostermødre/de ansatte ved barnehjemmene.

I møte med lokale myndigheter fra Hubeis Civil Administration og tre representanter fra CCAA, stilte norske adopsjonsmyndigheter spørsmål om helseattestene og troverdigheten av disse. Det ble forklart at CCAA utførte matchingen på bakgrunn av dokumenter fra provinsene, og at de ikke ba om oppdaterte legeerklæringer selv om lang tid kan ha gått.

Norske adopsjonsmyndigheter fikk også besøke det største og nyeste barnehjemmet i byen, som huset rundt 500 barn fra 0 til 16 år. Barna ble opplyst å være foreldreløse – enten for-

latte eller at foreldrene var døde. Mange var i kontakt med slektninger, som ikke hadde anledning til daglig omsorg.

I Beijing hadde norske adopsjonsmyndigheter møte med ledelsen i CCAA. De fikk en omvisning på kontoret og møtte flere av saksbehandlerne.

Norske adopsjonsmyndigheters oppsummering av reisen var at alt indikerte at adopsjonsprosessen var «ryddig, oversiktlig og foregår i gode former». De påpekte at barnas helseattester fra provinsene var lite utdypende og gamle, og at barnets bakgrunnshistorie kunne vært bedre opplyst, men at deres inntrykk var at CCAA ville arbeide for å bedre situasjonen.

Det fremgår ikke av referatet om det ble stilt spørsmål om ettbarnspolitikken eller frigivelsesprosessen for barna, eller om korrupsjonsfare ble diskutert med for eksempel den norske ambassaden. Det ble heller ikke gjennomført møter med organisasjoner, som for eksempel Unicef, som på dette tidspunktet var aktiv i landet.

Adopsjonsforums representant, som var med på reisen, skrev sitt eget referat fra turen. Her fremgår det blant annet at CCAA, på spørsmål om kontrollmekanismer, hadde oppgitt at «det kinesiske adopsjonssystemet var basert på tillit – til at lokale myndigheter og myndighetene sentralt gjorde jobben sin. [...] I et land med 1,2 mrd innbyggere kunne man ikke ha detaljert kontroll».¹⁶⁴

17.5.7 Adopsjonsformidlingen på 2000-tallet

17.5.7.1 Økning i søknader og adopsjonsformidling av barn med særlige omsorgsbehov

Fra starten av 2000-årene arbeidet altså alle de tre norske adopsjonsformidlerne i Kina. Samtidig ga CCAA signaler om at søkertallene fra utlandet steg. For å begrense søkertallet, ga CCAA i 2001 alle adopsjonsformidlere som jobbet i Kina en kvote på antall søknader de fikk lov til å sende et gitt år. Kvoten var basert på et gjennomsnitt av formidlede adopsjoner via organisasjonen de siste tre årene.¹⁶⁵

I en reiserapport fra Adopsjonsforum i 2002, står det at CCAA var redd ventetiden gradvis ville øke, og at senteret mottok mellom 12 000 og 13 000 søknader i løpet av 2001. Ventetiden fra en

¹⁵⁹ IAs arkiver, «Status Kina – Mai 1999».

¹⁶⁰ IAs arkiver, 29. februar 2000, «Statusrapport – Kina».

¹⁶¹ SUAK til IA, 20. desember 2000, «Søknad om generelle tillatelse til formidling av barn med henblikk på adopsjon fra Kina», 98/02053.

¹⁶² SUAK, februar/mars 1999, «Rapport: Informasjons- og kontrollreise til Kina og Vietnam, 8. – 27. oktober 1998».

¹⁶³ Disse spørsmålene har utvalget ikke funnet, men det nevnes i SUAK, februar/mars 1999, «Rapport: Informasjons- og kontrollreise til Kina og Vietnam, 8. – 27. oktober 1998».

¹⁶⁴ AFs arkiver, 3. november 1998, «Reiserapport. Deltakelse på SUAKs kontrollreise Kina, 7. oktober – 14. oktober 1998».

¹⁶⁵ CCAA, 12. oktober 2001, «Notice of receiving application documents for adoption in the year of 2002».

søknad ble registrert i Kina til tildeling, hadde våren 2002 økt til 13–14 måneder.¹⁶⁶ Høsten 1999 lå den på 6–8 måneder.¹⁶⁷

På samme tid satte Kina i gang programmer for å fremme utenlandsadopsjon av eldre barn og barn med ulike helseanmerkninger og særlige omsorgsbehov.

Under en reise IA foretok til Kina i 2001, ble de forespurrt av CCAA om de var interessert i å formidle adopsjon av barn med «spesielle behov», som CCAA hadde et nyopprettet program for. Programmet gjaldt, ifølge IAs reiserapport, barn over to år, og barn med mindre helseproblematikk. IA søkte umiddelbart om godkjenning fra CCAA om å formidle fra programmet, og fikk etter kort tid klarsignal.¹⁶⁸

Adopsjon av barn med særlige omsorgsbehov hadde også blitt formidlet til norske søkere i 1990-årene, blant annet til søkere med barn fra før. Verdens Barn opplyste i 1994 til norske adopsjonsmyndigheter at «de familier som har hatt barn fra før (egenfødte) har adoptert barn fra Kina med så små 'feil' at vi ikke har tatt kontakt med dere. Dette har dreidd seg om en liten utvekst/vorte på nesen og Hep B.»¹⁶⁹

I 1990-årene hadde altså adopsjonsformidlerne en oppfatning om at det som i Kina kunne bli vurdert som et barn med helseproblematikk, i Norge ville oppfattes som noe minimalt eller enkelt å behandle. Samtidig har utvalget sett eksempler på at helseopplysningene om barna i mange tilfeller ikke var oppdaterte eller gode nok. Allerede i 1996 uttrykte Verdens Barn bekymring om at foreldre som aksepterte barn med helseproblematikk ikke var forberedt på dette.¹⁷⁰

I 2000-årene ble imidlertid situasjonen den at barnas helseproblematikk oftere var mer alvorlig. Etter hvert ser det også ut til å bli et økende problem at barna hadde helseproblematikk som det ikke var opplyst om fra kinesisk side. Utvalget har sett eksempler på at foreldre på hentereise opplevde seg presset av kinesiske aktører til å akseptere barn som hadde langt større omsorgs- og behandlingsbehov enn de var forberedt på.

Både de ulike adopsjonsformidlerne og norske adopsjonsmyndigheter tok ved flere anlednin-

ger opp denne problematikken med CCAA, som redegjorde for hvordan de arbeidet for å forbedre og kvalitetssikre opplysningene.¹⁷¹

I en statusrapport til sine søkere i 2008, opplyste IA at de arbeidet med å få godkjenning til å formidle fra programmet for «Barn med spesielle behov» (programmet som etter hvert ble omtalt som 72-timersprogrammet, se 17.4.2.4), og i oktober 2009 fikk de en slik godkjenning fra CCAA. I mai 2010 hadde de fått tildelt flere barn gjennom dette programmet, og i mai 2010 informerte de sine søkere om at de hadde kapasitet til å ta imot flere søknader her.

IAs arbeid med dette programmet ble stanset av Bufdir i juli 2010. Bufdir mente det reiste en rekke problemstillinger at IA – etter Bufdirs mening – var så aktivt involvert i matchingen av foreldre og barn, og direktoratet hadde også betenkeligheter med den korte fristen på 72 timer.¹⁷²

I mars 2011 fikk IA, etter å ha imøtekommet en rekke krav fra Bufdir og ha laget klarere rutiner for formidlingen gjennom programmet, igjen tillatelse til å formidle gjennom programmet.¹⁷³

17.5.7.2 Kina satte strengere krav til søkere for å begrense søkertallet

Selv om kinesiske myndigheter hadde satt et tak på antall organisasjoner CCAA samarbeidet med i 1996 og innført kvoteordning for organisasjonene i 2001, mottok Kina fremdeles flere søknader enn de ønsket. I desember 2006, ga CCAA derfor beskjed om at de fra og med mai 2007 ville iverksette nye krav til adoptivsøkerne.

Mens Kina tidligere hadde akseptert noen kategorier av enslige søkere, ville de nå prioritere ektepar gift i minst to år. De innførte også en øvre aldersgrense på 50 år, samt strengere krav til

¹⁶⁶ Reiserapport, AFs arkiver, «28.03 – 09.04.02 Reiserapport Kina».

¹⁶⁷ AF til SUAK, 14. september 1999, «Søknad om fornyet formidlingstillatelse for Kina», 98/01516.

¹⁶⁸ IAs arkiver, «Rapport fra Kina-tur 21. februar til 2 mars 2001».

¹⁶⁹ VB til SAK, 8. februar 1994, «Ad formidlingstillatelsen på Kina, ref 191/94», 191/94.

¹⁷⁰ VBs arkiver, «Arbeidsplan for Kina» sak 43/96.

¹⁷¹ For eksempel: VBs arkiver, «Rapport fra Kinatur 3. – 18. november 2002» hvor VB hadde møte med CCAA om helseopplysningene; VBs arkiver, «11.–19.01.2002 Reiserapport til Kina», hvor VB diskuterte helseproblematikk med CCAA, BLAS og andre; BUFA, «Rapport Informasjons- og tilsynsreise til Korea og Kina, 1.–13. september 2002»; AFs arkiver, «Reiserapport 11.–21.03.96», hvor AF tok opp viktigheten av korrekt helseinformasjon med kinesiske aktører; AFs arkiver «Reiserapport, 28.03–09.04.02», hvor AF diskuterer helseopplysninger med CCAA, som redegjorde for hvordan de jobbet med å heve kvaliteten på helseopplysningene.

¹⁷² Bufdir til IA, 12. juli 2010, «Foreløpig stans i formidlingen av barn fra Kina gjennom '72-timers online-program'», 2008/18263-7.

¹⁷³ Bufdir til IA, 8. mars 2011, «Midlertidig formidlingstillatelse Kina – barn med spesielle behov», 2008/18263-16.

søkernes helsesituasjon og forutsetninger, samt vandel, økonomi og utdanning.¹⁷⁴

På et felles styreseminar for de tre adopsjonsforeningene i januar 2007, ble de nye kravene diskutert. Norske adopsjonsmyndigheter (Bufdir) var også til stede med en representant. I referatet fra seminaret fremgår det at «foreningene og Bufdir er innforstått med at innstramming var nødvendig i Kina, og innser også at en reduksjon i søkermassen gjennom skjerping av søkerkriteriene er en mer hensiktsmessig løsning enn nye kvoteordninger».¹⁷⁵

Departementet sendte imidlertid ut beskjed til Bufdir om at søknader om adopsjon fra Kina skulle bli «prioritert i alle regioner».¹⁷⁶ I e-post fra Bufdir til regionene og Bufetat, ble det presisert:

[...] anmodningen fra departementet [er] å anse som et pålegg til Bufetat om å prioritere behandling av søknader som gjelder adopsjon av barn fra Kina fra og med i dag og så lenge det har noen hensikt i forhold til å få logget inn flest mulig søknader hos kinesiske adopsjonsmyndigheter før innstrammingen i kravene til adopsjonssøkere trer i kraft 1. mai 2007.¹⁷⁷

CCAA opplevde tilsynelatende et lignende skred av søknader fra samtlige formidlerorganisasjoner de samarbeidet med i forkant av at de nye reglene trådte i kraft.

Fra og med 2007 steg ventetiden i Kina kraftig. I februar 2007 meldte IA at ventetiden lå på 16 måneder. Mot slutten av 2008 hadde den steget til 32. Et år senere lå den på 42 måneder og i 2010 var ventetiden på over 4 ½ år.¹⁷⁸

17.5.7.3 Norske adopsjonsmyndigheters reiser til Kina og kontakt med kinesiske sentralmyndigheter

I 2002 foretok norske adopsjonsmyndigheter en informasjons- og tilsynsreise til Kina. Hovedformålet med reisen var å ta rede på hvordan CCAA så på problematikken med for dårlige helseopplys-

ninger og arbeidet som ble gjort for å sikre at disse var tilstrekkelige. Norske adopsjonsmyndigheter hadde også løftet tematikken da CCAA besøkte Norge i mai, 2002. I Kina møtte de CCAA, de besøkte også et barnehjem, og et barnesykehus, samt fikk en orientering om samfunnsforhold fra den norske ambassaden i Beijing. CCAA opplyste at de etterstrebet at barnas helseopplysninger ikke skulle være eldre enn seks måneder når CCAA foretar matchingen. Supplerende opplysninger kunne innhentes ved behov. Det ble understreket at henvendelsen i så fall skulle gå til CCAA, ikke direkte til institusjonen der barnet bodde. CCAA opplyste videre at det ikke ble ført detaljert kontroll med bruken av donasjonene som formidlerorganisasjonen ga til barnehjemmene, og som fremdeles lå på 3000 USD per adopsjon. Imidlertid kunne misbruk avsløres gjennom tilsyn, og slik misbruk ville medføre at institusjonen mistet sin lisens til å formidle barn til adopsjon til utlandet.¹⁷⁹

I oktober 2005 var norske adopsjonsmyndigheter igjen i Kina – da ikke på en ordinær informasjons- og tilsynsreise, men fordi representanter for norske adopsjonsmyndigheter var invitert til en markering i Sør-Korea, og bestemte seg for å besøke Beijing på samme reise for å ha møter med ambassaden og med CCAA. Haagkonvensjonen skulle fra 2006 tre i kraft i Kina, og norske adopsjonsmyndigheter var interessert i nærmere informasjon om hvordan landet planla å sette konvensjonen i verk, og hvilke endringer som kunne ventes. CCAA opplyste at i samsvar med subsidiaritetsprinsippet i Haagkonvensjonen hadde kinesiske myndigheter vedtatt å fremme nasjonale adopsjonsprogram, og at antall adopsjoner til utlandet i fremtiden ikke kom til å øke over dagens nivå. Norske adopsjonsmyndigheter tok opp spørsmålet om barnas bakgrunn, med henvisning til prinsippet nedfelt i barnekonvensjonen og Haagkonvensjonen om at barnets biologiske identitet så langt råd er burde bringes på det rene. CCAA fremholdt at det ville bli gjort mer for å finne barnets opprinnelige foreldre, blant annet ved annonsering i pressen. CCAA fremholdt også at det ikke var noe i kinesisk familiepolitikk eller adopsjonspolitik som innebar at opprinnelig familie ble tvunget til å oppgi sine barn.¹⁸⁰

Allerede i mars 2006 reiste norske adopsjonsmyndigheter igjen til Kina, da i forbindelse med

¹⁷⁴ Bufdir til AF, VB, IA, 9. januar 2007, «Vedrørende bekreftelser om formidling av adoptivbarn fra Kina», 2006/6543-18.

¹⁷⁵ «Felles styreseminar for de tre adopsjonsforeningene Radisson SAS Gardermoen 5. – 6. januar 2007», AFs arkiver, 23. januar 2007.

¹⁷⁶ E-post fra BLD til Bufdir, 18. januar 2007, «Adopsjoner fra Kina», 06/24472-3.

¹⁷⁷ E-post fra Bufdir til regionene, Bufetat, 19. januar 2007, «Anmodning om prioritet, adopsjonssøknader fra Kina», 06/24472-3.

¹⁷⁸ InorAdopt, «Statusrapport Kina» februar 2007; oktober 2008; oktober 2009; desember 2010.

¹⁷⁹ BUFA, «Rapport Informasjons- og tilsynsreise til Korea og Kina, 1.–13. september 2002».

¹⁸⁰ Bufdir, «Referat fra møtet i China Centre of Adoption Affairs, Beijing 18. Oktober 2025», 06/6543.

Hunan-saken (se punkt 17.5.8). Dette var den siste reisen norske adopsjonsmyndigheter foretok til Kina.

Representanter fra CCAA kom deretter til Norge i mai 2006. Referat fra dette møtet foreligger ikke i arkivene utvalget har gjennomgått, men det fremgår av tidligere og senere korrespondanse at blant annet økt ventetid i Kina og endringer i prosedyrer i forbindelse med implementeringen av Haagkonvensjonen sto på agendaen.¹⁸¹

Også i 2010 kom representanter fra CCAA til Norge og møtte Bufdir og de tre adopsjonsformidlerne. Hovedtema i dette møtet var 72-timersprogrammet.¹⁸²

I 2011 uttrykte Bufdir et ønske om å reise til Kina etter at CCCWA fremmet krav om at oppfølgingsrapportene måtte være skrevet av samme instans som utredet søkerne. Bufdir mente det ikke fantes hjemler til å pålegge kommunene å skrive slike rapporter, og ønsket dialog med CCCWA om saken. Den norske ambassaden i Beijing hadde et møte med CCCWA i juli 2011, der Bufdirs spørsmål ble tatt opp. Ifølge ambassadens referat fra møtet var CCCWA ikke avvisende til å ta imot et delegasjonsbesøk fra Norge, men mente også at et skriv CCCWA siden skulle utferdige ville gi svar på spørsmålene Bufdir hadde om implementeringen av de nye reglene.¹⁸³ Bufdir uttrykte til departementet at «CCCWAs svar må forstås dithen at det fra kinesisk side ikke er ønskelig å ta imot en norsk delegasjon».¹⁸⁴ Reisen ble ikke noe av.

I 2014 mottok Verden Barn et ønske fra CCCWA om å besøke Norge. Bufdir sendte CCCWA en formell invitasjon, som først ble akseptert, og siden avlyst grunnet endringer i delegasjonens reiseplan.¹⁸⁵

I 2017 uttalte Bufdir til adopsjonsformidlerne at direktoratet vanskelig kunne tenke seg et videre samarbeid med Kina «uten at kontakten på myndighetsnivå forbedres og det blir mulighet for innsyn i den kinesiske adopsjonsprosessen».¹⁸⁶

17.5.8 Hunan-saken

2005 var året da flest barn ble adoptert til utlandet gjennom det kinesiske utenlandsadopsjonsprogrammet: Ca. 14 500 barn ble dette året adoptert til 17 ulike mottakerland.¹⁸⁷ 2005 er også året da den største saken om ulovligheter i forbindelse med utenlandsadopsjoner fra Kina ble kjent, den såkalte Hunan-saken.

Kinesiske myndigheter og andre, eksterne aktører som har undersøkt saken har ulike versjoner av hva som var sakens omfang, og om dette var et enestående tilfelle eller ikke. I det følgende gis en fremstilling av faktum, så langt det lar seg fastslå, samt hva kinesiske myndigheter forklarte om saken. Deretter følger en redegjørelse for hva ulike eksterne undersøkelser konkluderer med. Til sist følger en redegjørelse for hvordan norske aktører og myndigheter forholdt seg til saken, utvalgets funn, og utvalgets samlede vurdering av saken.

17.5.8.1 Sakens forløp og kinesiske myndigheters respons

I november 2005 pågrep politiet i Qidong to kvinner fra Guangdong på Hengyang togstasjon, sammen med tre spedbarn. Det viste seg at de tre jentebabyene skulle overleveres mot betaling til ulike barnehjem i Hunan.¹⁸⁸ Etterforskningen av saken avdekket flere impliserte personer. 27 personer ble arrestert.¹⁸⁹

Ifølge ulike nyhetsartikler, skulle den kriminelle gruppen ha operert siden 2002, og bortført eller kjøpt så mange som 1000 barn fra Guangdong-provinsen og overlevert dem til barnehjem i Hunan for mellom 400 og 538 USD.¹⁹⁰ Ifølge den offisielle tiltalen, som fulgte kort etter, ble imidlertid bare forhold i 2005 inkludert, og følgende barnehjem var implisert:

¹⁸⁷ Stuy, B. (2014). Open Secret: Cash and Coercion in China's International Adoption Program, *Cumberland Law Review*, 44 (3), s. 361.

¹⁸⁸ Meier, P.J. og Zhang, X. (2008). «Sold into adoption: the Hunan baby trafficking scandal exposes vulnerabilities in Chinese adoptions to the United States.» *Cumberland Law Review*, 39(1), 87–130. Ifølge Demick (2025), ble derimot den første pågripelsen gjort i forbindelse med oppdagelsen av 12 babyer i pappkasser på en minibuss i Hengyang. Demick, B. (2025). *Daughters of the Bamboo Grove. China's Stolen Children and a Story of Separated Twins*. Granta, s. 70–86.

¹⁸⁹ Meier & Zhang (2008), s. 89; Demick (2025), s. 70–86.

¹⁹⁰ Meier og Zhang (2008); Washington Post, 12. mars 2006, «Stealing Babies for Adoption»; Shanghai Daily, 25. november 2005, «Orphanages accused in baby-trading scandal». Blant de tiltalte Demick intervjuet, var det noen som anslo at det dreide seg om flere tusen, jf. Demick (2025), s. 70–86.

¹⁸¹ E-post fra Bufdir til CCAA, 5. mai 2006, «Topics to be discussed during CCAA's visit in Norway», 06/6543-11; brev fra Bufdir til CCAA, 11. september 2006, «Re: information – Article 17 litra c of the Hague Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption», 06/6543-16.

¹⁸² AFs arkiver, «CCAA's besøk den 25.–27. mai 2010 til Norge».

¹⁸³ E-post fra ambassaden i Beijing til Bufdir, 22. juli 2011, «Oppfølging etter møte med CCCWA», 764/11.

¹⁸⁴ Fra Bufdir til BFD, 29. august 2011, «Nye krav fra Kina i adopsjonssaker – orientering om status», 2006/6543-55.

¹⁸⁵ E-post fra VB til Bufdir, 17. juni 2014, «CCCWA delegation», 2013/69744-7; Sak 2013/69744-8 til -12.

¹⁸⁶ Bufdir, 23. juni 2017, «Oversendeles av referat kontaktmøte 31. mai 2017», 2017/54483-13

- Hengdong County
- Hengnan County
- Hengshan County
- Hengyang County
- Guangrong
- Qidong

Til sammen skulle disse i 2005 ha kjøpt over 70 barn, enten direkte fra noen av de tiltalte, eller fra andre barnehjem i området.¹⁹¹

Etter at barna kom til disse barnehjemmene i Hunan, henvendte en ansatt seg til det lokale politikontoret og fikk en rapport om at barna hadde blitt funnet på gaten eller brakt til barnehjemmet. Deretter kunne de få notarialbekreftet sertifikat på at barna var forlatt.¹⁹²

I februar 2006 ble det avsagt dom i saken. Tre personer som hadde overlevert barn til barnehjemmene mot betaling ble dømt til 15 års fengsel. Barnehjemsdirektøren for Hengdong County fikk en fengselsstraff på 1 år (hvorav han sonet 3 måneder¹⁹³). Seks andre ble også idømt fengselsstraffer på mellom 3 og 13 år, og over 20 ansatte ved ulike barnehjem og det lokale Civil Affairs Department, ble angivelig sagt opp.¹⁹⁴ I tillegg ble adopsjoner fra Hunan stanset i flere måneder.

Saken, som først ble omtalt i en Hunan-avis i november 2005, ble raskt plukket opp av nasjonal presse,¹⁹⁵ og spredte seg deretter til en rekke utenlandske medier, deriblant norske.¹⁹⁶ Kinesiske myndigheter la imidlertid lokk på den nasjonale mediedekningen av saken etter noen uker.¹⁹⁷

CCAAs offisielle uttalelser om saken til ulike mottakerland var at den omfattet 78 barn, og at 16 av disse var formidlet til adopsjon til utlandet. De aktuelle mottakerlandene ville bli informert. CCAA opplyste videre at de hadde undersøkt sakene og funnet at alle de 16 barna var reelt forel-

dreløse eller forlatt av sine foreldre, og ikke bortført. Det var ikke aktuelt å hente barna tilbake.¹⁹⁸

17.5.8.2 Eksterne undersøkelser av saken

Washington post publiserte i mars 2006 en lengre reportasje om saken.¹⁹⁹ Journalisten hadde snakket med flere involverte i saken – blant annet enkelte forsvarsadvokater og kilder knyttet til aktoratet – og hadde i tillegg fått tilgang til deler av dokumentasjonen som ble lagt frem for retten.

Artikkelen gjenga kilder som forklarte at handelen med barn i Hunan strakk seg tilbake til 2001, og at så mange som 1000 barn kunne vært bortført eller kjøpt i Guangdong og solgt videre til barnehjem i Hunan. Foruten de seks allerede omtalte barnehjemmene ble også Changning County nevnt av en av forsvarsadvokatene som involvert.

Ifølge flere av journalistens kilder kunne barna som ble solgt til barnehjemmene, også ha vært bortført. Særlig utsatt var barn av migrantarbeidere i Guangdong, ettersom man antok at det var mindre sannsynlighet for at slike familier ble tatt på alvor av politiet.

Artikkelen gjenga dessuten kilder i vestlige hjelpeorganisasjoner som hevdet at korrupsjon var en risiko på barnehjemmene, og som beskrev store hindringer kinesiske borgere møtte dersom de ønsket å adoptere.²⁰⁰

I en senere artikkel av Brian Stuy, som blant annet baserte seg på intervjuer med involverte parter²⁰¹ og dokumenter fra rettsaken, inkludert registre fra de aktuelle barnehjemmene, beskrives bakgrunnen for at saken i det hele tatt ble oppdaget og fikk medieomtale.²⁰² Under følger en redegjørelse for hvordan denne artikkelen presenterer sakens hendelser.

Ifølge Stuy (2014) viste dokumentene fra rettsaken at den kriminelle gruppen hadde levert barn til barnehjemmene i Hunan mot betaling siden 1995. Fra 1996 begynte barnehjemmene å tilby ansatte og mellommenn betaling for å skaffe

¹⁹¹ Stuy (2014), s. 381; Fenghuang Weekly, mars 2006, «The Hengyang Infant Dealing Case: Benevolence or vice?». Denne artikkelen nevner også Changning som et av de involverte barnehjemmene.

¹⁹² Washington Post, 12. mars 2006, «Stealing Babies for Adoption»; Fenghuang Weekly, mars 2006, «The Hengyang Infant Dealing Case: Benevolence or vice?».

¹⁹³ Stuy (2014), s. 377.

¹⁹⁴ Congressional-Executive Commission on China, 31. mars 2006, «Hunan court sentences infant traffickers; New Orphanage Standards Due Soon».

¹⁹⁵ China Daily, 25. november 2005, «Orphanages accused in baby-trading scandal».

¹⁹⁶ VG, 26. februar 2006, «- Solgte spedbarn på Internett»; Aftenposten 19. april 2006, «Dømt for babytrafficking». Ifølge opplysninger i Bufdirs arkiv skal også TV2 Nettavisen ha skrevet om saken.

¹⁹⁷ Toronto Globe and Mail, 15. desember 2005, «China shuts down reports about baby trafficking».

¹⁹⁸ Stuy (2014), s. 380; brev til den danske ambassaden i Beijing fra sosialdepartementet i Kina, 17. mars 2006 [sendt fra danske adopsjonsmyndigheter til Bufdir 24. mars 2006]; AP, 17. mars 2006, «No babies in trafficking case sent to US: China». Se også punkt 17.5.8.3.

¹⁹⁹ Washington Post, 12. mars 2006, «Stealing Babies for Adoption».

²⁰⁰ Washington Post, 12. mars 2006, «Stealing Babies for Adoption».

²⁰¹ Moren til to av de dømte kvinnene, forsvarsadvokaten til de dømte kvinnene og forsvarsadvokaten til den dømte barnehjemsbestyreren.

²⁰² Stuy (2014).

barn, først 200 CNY per barn, økende til 3500 CNY i 2005. Politiet arresterte flere ganger medlemmer av den kriminelle gruppen mellom 1998 og 2003, men løslot dem etter at barnehjemmene hevdet at de arresterte tok seg av og transporterte barn til barnehjemmene, og at det ikke handlet om kidnapping.²⁰³

I 2005 forsøkte barnehjemmene å omgå den kriminelle gruppen og heller gå direkte til en av personene som skaffet barna. Da dette mislyktes, anmeldte de den kriminelle gruppen. Etter arrestasjonene krevde politiet totalt 4,8 millioner CNY fra barnehjemmene. For å legge press på dem til å betale fikk politiet en lokal journalist til å publisere en artikkel om at barnehjemmene kjøpte barn. Artikkelen ble plukket opp av den engelskspråklige avisen China Daily og fikk internasjonal spredning. Da barnehjemmene fortsatt nektet å betale, ble det publisert en ny artikkel som eksplisitt koblet saken til utenlandsadopsjon.²⁰⁴

Tjenestemenn ved Hengyang City Civil Affairs forsøkte å hindre at saken nådde Beijing og utløste ytterligere gransking. Utfallet av etterforskningen ble en rettssak som ble raskt gjennomført.²⁰⁵

Rettsdokumenter som Stuy har tilgang til, viste at over 800 barn var blitt overlevert mot betaling av den kriminelle gruppen til en rekke barnehjem i Hunan, og at nesten samtlige av disse var blitt adoptert til utlandet. Ifølge Stuy skal det også ha kommet barn berørt av saken til Norge.²⁰⁶ I hvilken grad barnehjemmene hadde levert barn videre til andre barnehjem i provinsen mot betaling, er uklart, men ifølge Stuy var også flere barnehjem i Hunan og Guangdong involvert.²⁰⁷

Stuys undersøkelser tyder på at reaksjonene mot de ansvarlige var mildere enn kinesiske myndigheter hevdet: flere beholdt stillingene sine eller ble flyttet til andre oppgaver.²⁰⁸

I etterkant av saken ble det ifølge Stuys kilder holdt et møte mellom CCAA og en rekke barnehjemsbestyrere. Her fastsatte CCA et maksbeløp på 500–1000 CNY som barnehjemmene kunne betale per barn. CCAA skal ha opplyst om at bar-

nehjem som betalte mer enn dette, selv måtte ta ansvar for konsekvensene. Samtidig skal CCAA ha gjort det klart at barnehjemmene fortsatt måtte skaffe så mange barn som mulig, ifølge en barnehjemsbestyrer som deltok på møtet.²⁰⁹

Det fremdeles mye som ikke er klart om Hunan-saken: Sakens omfang er fortsatt ikke tilstrekkelig klargjort. Det er ikke kjent hvem barna var, eller hvordan den kriminelle gruppen som solgte dem til barnehjemmene fikk tak i dem og hvorvidt noen var bortført og hadde familier som lette etter dem.²¹⁰ Demick fremhever imidlertid statistikk som viser at frem til 2001, omfattet rundt tre fjerdedeler av alle rapporterte barnebortføringer i Kina gutter. Etter 2000 begynte imidlertid kjønnsforskjellene å utjevnes.²¹¹

Det er heller ikke klart hvor barna berørt av Hunan-saken endte opp.²¹² Stuys kilder mener imidlertid at barn som var kjøpt fra den kriminelle gruppen, og som befant seg på barnehjem da Hunan-saken ble oppdaget, ble adoptert til utlandet til tross for kinesiske myndigheters forsikringer om at så ikke ville bli tilfelle.²¹³

17.5.8.3 Norske myndigheters respons

I februar 2006 ble Bufdir klar over Hunan-saken etter omtaler av rettssaken i norske og internasjonale medier. Det fremgikk der at det dreide seg om en praksis som gikk tilbake til 2002, og at seks ulike barnehjem i Hunan var involvert.²¹⁴

Av Adopsjonsforums arkiver fremgår det at Adopsjonsforum ble gjort oppmerksom på saken via et av sine medlemmer i desember 2005, og at «et barnehjem som er omtalt kan ha vært kilde til tildeling til Norge». Adopsjonsforum ville be sin utenlandskontakt undersøke nærmere, og ville «følge opp om det skulle være hold i at dette berører adopsjoner til Norge, og ha beredskap i tilfelle det skulle komme henvendelser om dette fra media eller andre».²¹⁵ Utvalget har ikke funnet

²⁰³ Stuy (2014).

²⁰⁴ Stuy (2014).

²⁰⁵ Stuy (2014).

²⁰⁶ Stuy (2014), s. 382. Stuy har delt enkelte dokumenter fra saken som angår adopsjoner til Norge med utvalget, men utvalget kan ikke konkludere sikkert hva disse dokumentene viser. Jf. e-postkorrespondanse mellom utvalget og Stuy, 12. desember 2025–8. januar 2026, 25/2990-2 og -3.

²⁰⁷ Stuy (2014) s. 381–382.

²⁰⁸ Stuy (2014).

²⁰⁹ Stuy (2014). Se også punkt 17.5.9.2 og SOU 2025:61, vol. 2, s. 420–422.

²¹⁰ Demick (2025) s. 78–80.

²¹¹ Demick (2025) s. 80–82.

²¹² Meier, P. J., & Zhang, X. (2008). Sold into adoption: the Hunan baby trafficking scandal exposes vulnerabilities in Chinese adoptions to the United States. *Cumberland Law Review*, 39(1) (s. 87–130) s. 90; Demick (2025), s. 78–80.

²¹³ Stuy (2014).

²¹⁴ Dersom ikke annet fremgår, baserer redegjørelsen under seg hovedsakelig på rapporten «Informasjons- og tilsynsreise til Kina 4.–9. mars 2006», datert 17. mars 2006, Jnr. 06/6543, Bufdir, samt Bufdir. Notat til ledelsen fra Avdeling for ungdom og familie, 28. februar 2006, «Vedrørende adopsjonssamarbeidet mellom Norge og Kina», 06/6543-2.

informasjon eller dokumentasjon om at Adopsjonsforum informerte norske adopsjonsmyndigheter om saken.

I kjølvannet av oppslagene i februar 2006 tok Bufdir kontakt med de tre norske adopsjonsformidlerne og ba dem ta rede på om deres forening hadde mottatt barn fra noen av de seks involverte barnehjemmene de siste årene. InorAdopt opplyste at det ble formidlet adopsjon av 16 barn fra Hengyang i 2004 via deres forening. Bufdir undersøkte så dokumentene de hadde mottatt i disse sakene.²¹⁶

I et internt notat om saken fra adopsjonsseksjonen til ledelsen i Bufdir fremgår følgende vurderinger: Det er kinesiske myndigheter som har ansvar for å forsikre seg om at ingen barn havner i adopsjonsprosess på urettmessig måte. Haagkonvensjonen åpner ikke for at norske myndigheter kan føre tilsyn med andre lands godkjente organer. Ved mistanke om urett kontaktes sentralmyndigheten i opprinnelseslandet, eventuelt kan den norske tillatelsen trekkes tilbake. Verken de norske adopsjonsformidlerne eller Bufdir har mulighet til å avdekke eventuelle uregelmessigheter ved enkeltadopsjoner, så lenge dette ikke fremkommer av de offisielle dokumentene i saken. Bufdir er «henvist til å stole på at opplysningene som gis er korrekte, og at kinesiske myndigheter har forsikret seg om at barnet har behov» for adopsjon.²¹⁷

Bufdir mente imidlertid situasjonen i Hunan nå gjorde det «nødvendig å ta stilling til om det fortsatt kan anses som trygt å fortsette adopsjonssamarbeidet [med Kina], eller om dette inntil videre må legges på is». Notatet pekte på at det til sammen hadde kommet 2228 barn fra Kina til Norge – 299 barn i 2005, «tilsvarende 51 prosent av alle barn som ble adoptert til Norge dette året». Det ble bemerket: «Gitt de meget store konsekvensene en eventuell stans i samarbeidet med Kina vil få for de mange norske familiene som søker å adoptere barn fra dette land, synes det åpenbart at en slik beslutning ikke bør tas på det grunnlag som pr i dag foreligger.» Hensynet til barnas eller opprinnelige foreldre ble ikke nevnt i

notatet. Notatet opplyste at ambassaden i Beijing var kontaktet for å få tilgang til de opplysningene de kunne fremskaffe om saken, og at saken ville bli diskutert med departementet.²¹⁸

1. mars 2006 var det et møte mellom Bufdir og Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) om saken. BLD ønsket nærmere informasjon om hvordan formidlingen av adoptivbarn fra Kina foregikk, og om det var noen kontakt mellom adopsjonsforeningene og barnehjemmene i Kina. Det ble konkludert med at det så snart som mulig burde arrangeres en informasjons- og tilsynsreise til Kina for å ta nærmere rede på de faktiske forholdene i saken, og spesielt om noen av barna som på lovstridig måte hadde havnet på barnehjem i Kina, kunne ha kommet til Norge.²¹⁹

6. mars 2006 reiste to representanter fra Bufdir og én representant fra BLD til Kina.

I forkant av reisen var Bufdir i kontakt med svenske og danske adopsjonsmyndigheter om saken. Her fikk de opplyst at svenske adopsjonsmyndigheter ble orientert om saken fra sin ambassade allerede i november 2005. Det ble da rettet en henvendelse til CCAA om saken, men per mars 2006 hadde de ikke fått et svar. Dette var noe av bakgrunnen for at norske adopsjonsmyndigheter bestemte seg for å reise. Danske adopsjonsmyndigheter var ukjent med saken, og det samme var Sekretariatet for Haagkonferansen, inntil Bufdir tok kontakt. ISS kunne heller ikke gi Bufdir ytterligere opplysninger om saken.²²⁰

I Kina fikk delegasjonen en orientering fra ambassaden om kinesiske samfunnsforhold. Her fikk de opplyst at i praksis kunne det være noe begrenset i hvilken grad de sentrale myndigheter kunne styre det som skjedde på provinsnivå, og at provinsmyndigheter hadde større selvråderett enn det strukturen la opp til. Det ble opplyst at landet var svært kontrollert, men samtidig «veldig korrupt», og at domstolene ikke var uavhengige, særlig ikke i straffesaker.²²¹

De møtte også sosialdepartementet i Kina («Ministry of Civil Affairs») og CCAA. Direktøren for CCAA ga «en grundig forberedt orientering om saken sett fra deres ståsted». Det ble forklart

²¹⁵ AFs arkiver, «Referat fra ledermøtet 20.12.05», sak 9. Handel med barn i Kina.

²¹⁶ Dette ifølge rapporten «Informasjons- og tilsynsreise til Kina 4.- 9. mars 2006», datert 17. mars 2006, Jnr. 06/6543, Bufdir. Utvalget har ikke funnet selve henvendelsen fra Bufdir til adopsjonsformidlerne eller deres svar i Bufdirs arkiv.

²¹⁷ Bufdir. Notat til ledelsen fra Avdeling for ungdom og familie, 28. februar 2006, «Vedrørende adopsjonssamarbeidet mellom Norge og Kina», 06/6543-2.

²¹⁸ Bufdir. Notat til ledelsen fra Avdeling for ungdom og familie, 28. februar 2006, «Vedrørende adopsjonssamarbeidet mellom Norge og Kina», 06/6543-2.

²¹⁹ Bufdir. «Informasjons- og tilsynsreise til Kina 4.- 9. mars 2006», datert 17. mars 2006, Jnr. 06/6543. Utvalget har ikke funnet et eget referat fra møtet.

²²⁰ Bufdir. «Informasjons- og tilsynsreise til Kina 4.- 9. mars 2006», datert 17. mars 2006, Jnr. 06/6543.

²²¹ Bufdir. «Informasjons- og tilsynsreise til Kina 4.- 9. mars 2006», datert 17. mars 2006, Jnr. 06/6543.

at til sammen 16 barn (av totalt 84) som kunne knyttes til saken hadde blitt adoptert til utlandet. Ytterligere 6 hadde blitt adoptert innenlands, mens de resterende fortsatt var på barnehjemmene. Ingen av disse ville bli adoptert ut av landet. Det var ikke aktuelt å tilbakeføre barna til sine biologiske foreldre, ettersom ingen av barna var frastjålet sine foreldre eller meldt savnet. De aktuelle barna ble regnet som forlatt, og adopsjonene ble ansett for å være gyldige. CCAA ønsket ikke å gi informasjon om hvilke land de 16 barna var kommet til, men opplyste at disse ville bli kontaktet.²²²

Den norske delegasjonen overleverte en liste over de 16 barna som InorAdopt hadde opplyst at kom fra Hengyang i 2004, og ba om en skriftlig bekreftelse på at ingen på listen var knyttet til saken. CCAA ønsket ikke å gi dette, men viste til tidligere gitt informasjon om at aktuelle mottakerland ville bli kontaktet. På spørsmål om CCAA kunne gi en generell skriftlig bekreftelse på at det ikke var adoptert noen barn til Norge som kunne knyttes til saken, stilte CCAAs direktør seg også avvisende.²²³

CCAA kunne ikke utelukke at lignende korrupsjonsskandaler kunne oppstå i fremtiden, men hevdet at myndighetene heretter ville ha en tettere oppfølging av barnehjemmene. Blant annet var det planlagt en regelendring der barnehjemmene heretter måtte offentliggjøre bruken av donasjonene de mottok. Møtet ble avsluttet med bemerkninger fra kinesisk hold om at det var viktig å legge saken bak seg, i og med at den var ryddet opp i.²²⁴

Under reisen møtte delegasjonen også lederen for Unicefs kontor i Beijing. Unicef hadde et særlig fokus på barn og kvinner som var ofre for bortføring og trafficking – noe som ble omtalt om et stort problem i Kina.²²⁵

Bufdirs konklusjoner fra reisen var at dersom Norge skulle ha et aktivt adopsjonssamarbeid med Kina, var de «henvist til å stole på» kinesiske myndigheters forsikringer om at de tok denne typen kriminalitet alvorlig og gjorde det de kunne for å forhindre at det skulle skje igjen. I reiserapporten står det:

Vårt inntrykk er at både MCA [sosialdepartementet, «Ministry of Civil Affairs»] og CCAA ser like alvorlig på saken som norske myndigheter gjør. Kina ønsker selvsagt ikke at det internasjonalt kan stilles spørsmål ved om adopsjonene fra Kina er kommet i stand på riktig måte, spesielt ikke etter at landet har ratifisert Haagkonvensjonen. Ut fra dette mener jeg vi må ha tillit til det kinesiske programmet for internasjonale adopsjoner, og at det kan anses som trygt og forsvarlig å videreføre samarbeidet med landet.²²⁶

Bufdir avtalte at den norske ambassaden i Beijing skulle følge aktivt med i det som ble skrevet om adopsjon i kinesiske medier.

I BLDs referat fra møtet inngår i tillegg en kommentar fra ambassadens representant, som mente det hadde vært et «greit» møte, men om Hunan-saken bare var «toppen av et isfjell kan eller får man ikke svar på».²²⁷ Tolken som jobbet på oppdrag for norske myndigheter mente de var «lite villige til å gå i detaljer om saken og det syntes som om de var lite komfortable med spørsmålene».²²⁸

Utvalget har intervjuet flere personer som arbeidet i departementet på dette tidspunktet, og som sa de husket lite om saken. En mente at saken ikke «ble laget til noe stort problem» hos dem. Vedkommende mente at det trolig hadde en betydning at Kina på dette tidspunktet sto for over 50 prosent av alle barn som årlig ble formidlet til adopsjon til Norge:

Å stoppe adopsjonene fra Kina ville være et slag i ansiktet på mange nordmenn. Så jeg tror nok at det hadde betydning. Men om det hadde avgjørende betydning vet jeg ikke. Dersom Bufdir mente at dette var forsvarlig ville man vel stole på det. Men det er klart at det lå en erkjennelse bak alt dette at det ville bli politisk bråk av å stanse adopsjonene fra Kina. [...] Det er klart at det var en bekymringsverdig hendelse og oppdagelse. Men jeg kan ikke huske at dette ble gjort til noe stort problem. Alternativet var å stanse. Man hadde ikke annet valg enn det.²²⁹

²²² Sverige fikk i et møte i juni 2006 opplyst fra CCAA at fire barn hadde kommet til Sverige, se SOU 2025:61, vol. 2, s. 429–430.

²²³ Bufdir. «Informasjons- og tilsynsreise til Kina 4.- 9. mars 2006», datert 17. mars 2006, Jnr. 06/6543.

²²⁴ Bufdir. «Informasjons- og tilsynsreise til Kina 4.- 9. mars 2006», datert 17. mars 2006, Jnr. 06/6543.

²²⁵ BLD. Notat 29. mars 2006, «Møte med UNICEF i Beijing – lederen for Child Protection – 8. mars 2006», 06/2159-3-E.

²²⁶ Bufdir. «Informasjons- og tilsynsreise til Kina 4.- 9. mars 2006», datert 17. mars 2006, Jnr. 06/6543. Rapporten er skrevet av Bufdirs ansvarlige avdelingsdirektør, som deltok på reisen.

²²⁷ Saksnr. 200602159, BLD: «Møtet med Ministry of Civil Affairs og China Center of Adoption Affairs 08.03.06».

²²⁸ Saksnr. 200602159, BLD: «Møtet med Ministry of Civil Affairs og China Center of Adoption Affairs 08.03.06».

23. mars hadde BLD og Bufdir et oppfølgingsmøte etter reisen. BLD orienterte om at departementet hadde hatt et møte med Norsk Adopsjonsråd (en sammenslutning av de tre norske formidlerorganisasjonene) i mars 2006, der det ble informert om besøket og hva som kom ut av det. Det ble besluttet at Bufdir skulle utarbeide et utkast til skriv om saken til adoptivforeldre som kunne formidles gjennom adopsjonsformidlerne. Bufdir ville legge stor vekt på å utforme et skriv slik at det ikke skapte uro blant adoptivforeldrene, og departementet ba om at utkast ble sendt underhånden til BLD før utsendelse.²³⁰

17.5.8.4 Ytterligere funn og gjenværende spørsmål

Utvalget har i Adopsjonsforums arkiver funnet en oversikt datert 1. mars 2006, med tittelen «Barna fra Hunan». Her fremgår det at også Adopsjonsforum fikk over 20 tildelinger fra flere av de seks involverte barnehjemmene i perioden 2002–2005. I tillegg fremgår det av dokumenter utvalget har innhentet fra formidlerne, at både InorAdopt og Adopsjonsforum mellom 2002 og 2005 også mottok barn fra andre barnehjem som ifølge kinesiske medier var involvert i saken, utover de seks som var inkludert i tiltalen.²³¹

I alt kom det altså minst 43 barn til Norge fra de seks barnehjemmene som ifølge kinesiske medier var involvert i saken. I tillegg til minst 28 barn fra barnehjem som trolig hadde en tilknytning til saken.

Det er uklart for utvalget hvorfor Bufdir bare var opptatt av Hengyang, da de ifølge sin egen redegjørelse fra reisen hadde opplysninger om at seks barnehjem var involvert da de reiste til Kina.²³² Tidligere ansatte i Bufdir som var med på reisen husker ikke om de hadde navnene på alle seks barnehjem. Det er mest nærliggende å tro at Bufdir ikke hadde fullstendig oversikten over involverte barnehjem da de reiste til Kina i 2006.

²²⁹ Intervju med tidligere ansatt i BFD, 8. januar 2026.

²³⁰ Jnr. 2006-2159, BLD: «Oppfølgingsmøte 15.03.06 vedrørende reisen til Kina 04.03.06–09.03.06».

²³¹ Når det gjelder Verdens Barn, har utvalget ikke funnet en oversikt over hvilke barnehjem i Hunan de formidlet adopsjoner fra i denne perioden. Utvalget rettet 19. november 2025 en henvendelse til VBs styre om det var mulig å hente ut en slik oversikt, og fikk samme dag følgende svar: «Verdens Barn har ikke registrert i våre systemer hvilket barnehjem hvert enkelt barn ble adoptert fra, ettersom all kommunikasjon foregikk via CCCWA. Eneste mulighet for å få oversikt over dette vil dessverre trolig være ved en manuell gjennomgang av mappene i Barnearkivet hos Bufdir».

²³² Bufdir, «Informasjons- og tilsynsreise til Kina 4.–9. mars 2006», datert 17. mars 2006, Jnr. 06/6543.

Som beskrevet i punkt 17.5.7.1 og 17.5.7.2 økte ventetiden for adopsjoner fra Kina kraftig etter Hunan-saken. I et notat fra Adopsjonsforums daglige leder i juni 2006, spekuleres det i at Hunan-saken påvirket det reduserte antallet barn gjort tilgjengelig for utenlandsadopsjon i Kina: «Tradisjonelt har denne provinsen [Hunan] avgitt et svært høyt antall barn, og flere kilder antyder at det har vært få adopsjoner fra denne provinsen etter skandalen».²³³ Det er imidlertid ikke gitt hvordan en slik nedgang skal tolkes.²³⁴

17.5.8.5 Utvalgets vurderinger – Hunan-saken

Utvalget mener det er sannsynlighetsovervekt for at saken i Hunan, der barnehjem betalte for barn de ikke visste hvor kom fra og forfalsket bakgrunnsinformasjonen deres, omfattet flere enn de rundt 80 barna kinesiske myndigheter opplyste om. Utvalget mener det er en høy risiko for at barn adoptert til Norge fra Hunan i starten av 2000-årene kan være berørt. Det er imidlertid viktig å understreke at utvalget *ikke* har grunnlag for å konkludere med at barna som kom til barnehjemmene via den kriminelle gruppen urettmessig var kommet bort fra eller tatt fra sine foreldre. Som beskrevet i punkt 17.5.8.2 er det ikke kjent hvordan den kriminelle gruppen som brakte barna til barnehjemmene fikk tak i dem og hvorvidt noen av barna var bortført eller hadde familier som lette etter dem.

Utvalget mener det er positivt at norske adopsjonsmyndigheter raskt forsøkte å få saken opplyst fra kinesiske myndigheter. Det er også positivt at det på kort varsel ble prioritert en reise og møter med relevante myndigheter, samt med en uavhengig organisasjon som Unicef.

Derimot er utvalget kritisk til at det ikke ble gjort en grundigere prinsipiell vurdering av hvorvidt det var forsvarlig å ha et adopsjonssamarbeid med et land som hadde så mange risikofaktorer. Utvalget har merket seg at den norske ambassaden i Beijings vurdering etter møtet med CCAA var at man ikke «kan eller får» vite om Hunan-saken i realiteten hadde et annet omfang, og/eller om det kunne finnes mange andre slike saker. Utvalget kan ikke se at norske adopsjonsmyndigheter ba om ambassadens vurdering av forsvarlig-

²³³ AFs arkiver, 2. juni 2006, «Sak 4.5.» (oppsummering av besøket fra CCAA i Kina fra daglig leder til Landsstyret).

²³⁴ Se f.eks. HCCH (2023). *Country profile China*, som knytter nedgangen til fallende fødselsrater og økt interesse for nasjonale adopsjoner, samt at Haagkonvensjonen trådte i Kraft i Kina.

heten av et adopsjonssamarbeid med Kina, og mener dette burde blitt gjort.

Norske adopsjonsmyndigheters primære begrunnelse for at samarbeidet med Kina fortsatt var trygt og forsvarlig, var deres inntrykk av at CCAA tok saken alvorlig og at det var i Kinas interesse å sørge for et trygt system. Imidlertid hadde norske adopsjonsmyndigheter samtidig fått opplysninger fra norsk utenriksstjeneste om at kinesiske sentrale myndigheters mulighet til å styre det som skjedde i provinsene kunne være begrenset, at landet var «veldig korrupt», og at man ikke kunne vite sikkert hva som var Hunan-sakens omfang. Disse opplysningene ser ikke ut til å ha bli tillagt vesentlig vekt.

Utvalgets vurdering er at Hunan-saken synliggjorde risikoen ved adopsjoner fra et land

- som i liten grad delte informasjon med andre lands myndigheter
- som hadde betydelige korrupsjonsutfordringer
- der høye donasjoner var knyttet til hver adopsjon
- der barnehjemmene som tjente på adopsjonene, hadde en sentral rolle i å bestemme hvilke barn som skulle inn i utenlandsadopsjonsprogrammet (se punkt 17.4.2.3)
- der det ifølge CCAA ikke ble ført detaljert kontroll med bruken av donasjonene (se punkt 17.5.7.3)
- der det var høy utenlandsk etterspørsel etter barn (se punkt 17.5.7.1 og 17.5.7.2)
- der barnas bakgrunn nesten uten unntak ikke var kjent

Alle disse forholdene var norske adopsjonsmyndigheter kjent med på dette tidspunkt. Utvalget mener at norske adopsjonsmyndigheter på bakgrunn av dette burde stanset adopsjonssamarbeidet med Kina.

Kina var på denne tiden opprinnelseslandet til over 50 prosent av alle adopsjoner formidlet til Norge (299 av 582 i 2005). I antall adopsjoner var Kina det største opprinnelseslandet til samtlige av de norske adopsjonsformidlerne. I det interne notatet til ledelsen i Bufdir (se punkt 17.5.8.3) ble fremhevet at en stans av adopsjoner fra Kina ville ha «meget store konsekvenser» for de mange norske adoptivsøkerne som ønsket å adoptere fra Kina.²³⁵ En daværende ansatt i Bufdir som deltok på reisen, har forklart til utvalget at en hovedårsak

til at en stans i formidlingen ikke ble vurdert, var at Haagkonvensjonen nylig hadde trådt i kraft, og at landet var et stort adopsjonsland:

Jeg oppfattet det slik at det ville vært veldig dramatisk å skulle stanse samarbeid med Kina like etter at de hadde ratifisert Haagkonvensjonen. Særlig når Kina tok imot oss slik de gjorde og var åpne. Dette var første gangen vi opplevde dette. De sa de skulle rydde opp, og vi måtte gi dem en sjanse til dette. Det ville vært dramatisk å avslutte etter denne reisen. Det var også svært mange søkere på Kina i Norge. Departementet var også med på reisen, og uttrykte ikke at de mente at vi burde avsluttet.²³⁶

En som på dette tidspunkt var ansatt i departementet, mente at det var sannsynlig at dette hadde betydning, om enn ikke avgjørende betydning, at landet var det største opprinnelseslandet for adopsjoner til Norge. Vedkommende fremhevet at det ville blitt «politisk bråk» av å stanse adopsjoner fra Kina (se punkt 17.5.8.3).

På spørsmål fra utvalget til en tidligere ansatt i departementet om det på noe tidspunkt ble ført prinsipielle diskusjoner om det var forsvarlig å godta adopsjoner fra et land med så mange risikofaktorer, svarte vedkommende:

Jeg kan ikke huske at det var noen seriøs diskusjon om dette. Men mye av utenlandsadopsjonssystemet ville brutt sammen dersom man sa nei til Kina. Det var snakk om mange barn. Man burde ha vurdert disse tingene, men hva konklusjonen skulle blitt, vet jeg ikke. Det kan også være at dette har blitt diskutert uten at jeg husker det nå.²³⁷

Utvalget mener at en permanent eller midlertidig stans i formidlingen fra landet burde vært grundigere vurdert. En midlertidig stans kunne for eksempel vært gjort frem til norske adopsjonsmyndigheter kunne diskutere saken grundig med sentralmyndighetene i andre mottakerland – noe utvalget ikke kan se at ble gjort.²³⁸ Snarere enn en stans eller pause, ble det innen ett år etter saken ble kjent, bestemt å prioritere behandlingen av norske adoptivsøkeres søknader om adopsjon fra Kina, slik at de ikke skulle rammes av kinesiske myndigheters varslede innstramming i kravene til søkerne (se punkt 17.5.7.2). På denne

²³⁵ Bufdir. Notat til ledelsen fra Avdeling for ungdom og familie, 28. februar 2006, «Vedrørende adopsjonssamarbeidet mellom Norge og Kina», 06/6543-2.

²³⁶ Intervju med utvalget, 6. februar 2026.

²³⁷ Intervju med utvalget, 8. januar 2026. Vedkommende sluttet i sin stilling i 2009.

måten bidro norske adopsjonsmyndigheter ytterligere til den allerede betydelige utenlandske etterspørselen etter adoptivbarn fra Kina.

Utvalget mener norske adopsjonsmyndigheter her opptrådte uforsvarlig. De burde ikke prioritert å få sendt inn flest mulig søknader før kinesiske myndigheter iverksatte innstramminger. Utvalget mener at det primære hensynet i denne avgjørelsen ikke synes å ha vært barnets beste.

17.5.9 Andre kjente forhold av betydning for vurderingen av adopsjonsvirksomheten i Kina

Fra 2006 og utover var det flere mediasaker om ulovligheter i Kina i forbindelse med både utenlands- og innenlandsadopsjoner. Fordi utvalget mener at adopsjoner fra Kina burde vært stanset etter Hunan-saken ble kjent, er utvalgets undersøkelser av disse etterfølgende sakene og norske adopsjonsmyndigheters vurderinger og håndtering mindre inngående enn Hunan-saken. De påfølgende sakene avdekket de samme risikofaktorene. Selv om det anses som skjerpende for kritikken at det, så langt utvalget har kunnet avdekke, ikke ble foretatt noen fornyet vurdering av samarbeidet etter hvert som nye forhold ble kjent, er det ikke avgjørende for utvalgets vurdering av systemets forsvarlighet å foreta en like detaljert gjennomgang av disse sakene.

17.5.9.1 Barn fratatt foreldre grunnet brudd på ettbarnspolitikken

I 2009 var det oppslag i norske og internasjonale medier vedrørende mulig adopsjonsformidling fra Kina av barn som var blitt ulovlig fratatt foreldrene og formidlet til utenlandsadopsjoner.²³⁹

²³⁸ Det fremgår av arkivmaterialet utvalget har gjennomgått, at det var noe kontakt mellom norske, danske og svenske sentralmyndigheter om saken, men ikke at det ble tatt initiativ til en egentlig drøfting av saken. Kilde: saksnr. 06/2159-3-F-E, BFDs arkiver. Utvalget har (6. februar 2026) intervjuet en tidligere ansatt i Bufdir som deltok på reisen i 2006. Vedkommende forklarte at Bufdir på et tidspunkt fikk vite fra svenske adopsjonsmyndigheter at CCAA hadde informert dem om at fire barn involvert i saken var kommet til Sverige. Dette ble tolket som et tegn på pålitelighet fra CCAAs side.

²³⁹ For eksempel: Los Angeles Times, 20. september 2009, «Stolen Chinese babies supply adoption demand»; NRK, 2. juli 2009, «- 80 kinesiske jentebabyer solgt»; The Guardian, 3. juli 2009, «Babies in China seized then sold for overseas adoption». Brian Stuy skrev også om saken på sin blogg og publiserte en engelsk oversettelse av artikkelen fra Southern Metropolis News: Research-China.org, 20. juli 2009, «'Manufacturing' Abandoned Infants».

I en artikkel i Aftenposten fremgikk det at en kinesisk avis hadde omtalt 80 tilfeller i en kommune i Guizhou-provinsen der ble barn fratatt foreldrene fordi de ikke hadde økonomisk evne til å betale bøkene forbundet med å få barn uten tillatelse, og siden adoptert til utlandet. Det ble hevdet at lokale myndigheter forfalsket dokumentasjon for å få adopsjonene til å fremstå som lovlige. Donasjonene fra adopsjonene skal ha blitt delt mellom lokale myndigheter og barnehjem.²⁴⁰

Adopsjonsforum reagerte på nyhetssakene på sine nettsider, der de hevdet at «slik Adopsjonsforum kjenner det kinesiske adopsjonssystemet, er ikke dette bare svært usannsynlig, men i praksis utenkelig». Adopsjonsforum begrunnet dette med at:

Regnskapet til barnehjemmet kontrolleres av provinsmyndigheten som vet hvor mange frigitte barn som er plassert på barnehjemmet, og hvor mange adopsjoner som er gjennomført. Dersom regnskapet ikke viser en inntekt i tilknytning til adopsjonene som tilsvarer antall gjennomførte adopsjoner multiplisert med det fastsatte adopsjonsgebyret vil dette bli slått svært hardt ned på.²⁴¹

Adopsjonsforum mente at intensjonen til de involverte i saken må ha vært å plassere barn i familier utenom «vanlige» adopsjonskanaler.

På bakgrunn av mediasakene rettet norske adopsjonsmyndigheter en henvendelse til den norske ambassaden i Beijing, og ba om ytterligere opplysninger.²⁴² Bufdir ble siden oppmerksom på at det i belgisk presse var navngitt et konkret barnehjem hvor disse ulovlighetene skal ha foregått: Zhenyuan Social Welfare Institute.²⁴³ I dialog med adopsjonsformidlerne ble det brakt på det rene at det var kommet barn til Norge fra dette barnehjemmet. Bufdir anmodet ambassaden om å ta saken opp med CCAA

[...] for å få svar på (hvis mulig) omfanget av ulovlighetene i Zhenyuan (hvor mange barn er involvert), om noen av de involverte barna kan ha kommet til Norge og om norske myndigheter framover vil bli informert hvis det avdekkes

²⁴⁰ Aftenposten, 2. juli 2009, «Kinesiske barn solgt for adopsjon».

²⁴¹ AF. Nettsak, 9. juli 2009, «Adopsjoner fra Kina til Norge er 100 % trygge».

²⁴² E-post fra Bufdir til ambassaden i Beijing, 6. juli 2009, «Kina og utenlandsadopsjon», 07/20871-8; 1406/09.

²⁴³ RTL info, 6. juli 2009, «Un enfant volé en Belgique».

tilsvarende saker som involverer barn adoptert til Norge.²⁴⁴

I slutten av juli 2009 hadde ambassaden et møte med CCAA, hvor CCAA redegjorde for at de hadde undersøkt alle de siste årenes adopsjoner fra Zhenyuan til Norge, og konkludert med at «alt var gjort etter reglene ved alle adopsjonene». CCAA hevdet nyhetssakene om situasjonen i Zhenyuan var upresise og dels feilaktige, men forklarte også at seks statsansatte var blitt straffet som resultat av en innledende etterforskning. CCAA mente imidlertid at det var galt at donasjoner til barnehjem var underslått av barnehjemsansatte, og at donasjonene var blitt brukt til å forbedre forholdene for barn i barnehjemmene. CCAA forsikret om at Norge ville bli kontaktet dersom det skulle være viktige saker som involverte barn adoptert til Norge. Imidlertid anmodet CCAA om at «mest mulig av myndighetsutvekslingen om informasjon om dette temaet ble holdt mellom de to lands myndigheter».²⁴⁵

Buadir sendte så et brev til de norske adopsjonsformidlerne hvor de videreformidlet forsikringene fra CCAA.²⁴⁶

17.5.9.2 *Nederlandsk adopsjonsformidler reagerer på ulovlige og uetiske forhold i adopsjoner fra Kina*

På samme tid kom det også varsler om ulovlige og uetiske forhold i adopsjonsformidlingen i Kina fra nederlandske aktører. Den svenske granskingsrapporten²⁴⁷ redegjør for hvordan lederen for den nederlandske adopsjonsorganisasjonen *Wereldkinderen* trakk seg i 2009 etter å ha konstatert alvorlige risikoer og manglende kontroll i adopsjonsvirksomheten fra Kina. Hun forklarte seg samme år i det nederlandske parlamentet og hevdet at barnehjem i Kina betalte for barn som deretter ble utenlandsadoptert, samt at forsøk på å få til en uavhengig gransking ble motarbeidet. Hun sa at mange kinesiske mødre ble tvunget til å gi fra seg barna sine med henvisning til ettbarnspolitikken,²⁴⁸ og at det fantes indikasjoner på at barn også ble solgt til adopsjon allerede før fødselen gjennom såkalte «baby buying programs». Utenlandsadopsjoner ga betydelig høyere inntekter til

barnehjemmene enn det den kinesiske staten betalte per barn som oppholdt seg på barnehjem, og fordi de mottok høyere betaling for barn som ble utenlandsadoptert, foretrakk de i større grad dette fremfor nasjonal adopsjon. Dette hevdet hun at CCAA var godt kjent med. Hun påpekte videre at CCAA ga motstridende opplysninger: På den ene siden uttalte CCAA at det var forbudt å betale for et barn, samtidig som de opplyste at det var tillatt å betale personer som «fant» eller leverte inn et barn til et barnehjem.²⁴⁹ Samlet sett førte dette til at utenlandsadopsjoner ble prioritert foran nasjonale adopsjoner, noe som undergravde subsidiaritetsprinsippet og streid mot forbudet om urettmessig vinning. Hun påpekte også at barn som ble adoptert til utlandet, konsekvent ble fremstilt som foreldreløse eller forlatt, og dermed manglet opplysninger om opprinnelige foreldre. Ifølge henne fantes det imidlertid eksempler på at lokale myndigheter, og i enkelte tilfeller også CCAA, satt på informasjon om barnas opprinnelige foreldre uten å videreformidle denne til utenlandske adopsjonsorganisasjoner. Videre mente hun at Haagkonvensjonen ga en høy grad av falsk trygghet, ettersom deltakerstatene i praksis foretok interesseavveininger når uregelmessigheter eller misbruk av adopsjonssystemet ble avdekket.²⁵⁰

Utvalget har ikke funnet informasjon eller dokumentasjon på at norske adopsjonsmyndigheter var kjent med denne saken og forklaringen fra den tidligere lederen av den nederlandske adopsjonsformidleren.

17.5.9.3 *Redegjørelse fra adoptert*

Utvalget har mottatt henvendelse fra en adoptert fra Kina som har fått kontakt med sine opprinnelige foreldre gjennom sosiale medier og DNA-testing. Vedkommende ble adoptert i begynnelsen av 2000-årene.

Opprinnelige foreldre har redegjort for følgende forhold rundt adopsjonen:

- Foreldrene hadde fått flere barn enn ettbarnspolitikken tillot.
- Da barnet etter noen måneder ble oppdaget, betalte foreldrene boten de ble ilagt, men fikk samtidig beskjed fra lokale myndigheter om at de måtte gi barnet fra seg.

²⁴⁴ E-postkorrespondanse mellom Buadir og ambassaden i Beijing, 6.–30. juli 2009, 07/20871-8; 1406/09.

²⁴⁵ E-postkorrespondanse mellom Buadir og ambassaden i Beijing, 6.–30. juli 2009, 07/20871-8; 1406/09.

²⁴⁶ Brev fra Buadir til AF, VB og IA, 21. august 2009, «Adopsjoner fra Kina», 2008/20871-7.

²⁴⁷ SOU 2025: 61, vol. 2, s. 420–422.

²⁴⁸ Stuy skrev også om saken på sin blogg og publiserte en engelsk oversettelse av artikkelen fra Southern Metropolis News: Research-China.org, 20. juli 2009, «'Manufacturing' Abandoned Infants».

²⁴⁹ En slik praksis omtales også i en nyhetssak i ABC News, 12. mai 2008, «China's Lost Children».

²⁵⁰ SOU 2025:61, vol. 2, s. 420–422.

- Barnet ble plassert på et barnehjem, og foreldrene besøkte barnet jevnlig mens de arbeidet med måter å få barnet tilbake på.
- En dag fikk foreldrene brått beskjed om at barnet var blitt adoptert og sendt til Norge.
- Foreldrene har lett etter sitt barn siden den tid.

Gjenforeningen kom i stand fordi et medlem i opprinnelig familie la ut en melding i en gruppe for gjenforeninger. Meldingen inneholdt opplysninger som den adopterte kjente igjen som sine egne. Slektskapet ble siden bekreftet med DNA-test.

Utvalget har sett dokumentene i adopsjonssaken. Her står det at opprinnelige foreldre og fødested er ukjent.

17.5.9.4 Senere saker om ulovlige og uetiske forhold

I mai 2011 rapporterte NRK at ansatte som jobbet for et kinesisk familieplanleggingskontor, over lengre tid hadde tatt barn fra foreldre som fikk flere enn ett barn, og plassert dem i programmet for utenlandsadopsjon.²⁵¹

I oktober 2011 hadde NRK en sak om at Sky News hadde funnet flere tilfeller der barnehjem i Kina fremsto som villige til å betale for å motta barn som kan ha blitt kidnappet fra foreldrene.²⁵²

I oktober 2016 skrev Aftenposten om omfanget av stjalne barn i Kina og hvordan falske fødselsattester utstedt av korrupte leger inngikk i dette. Kinesiske myndigheter skulle ha innrømmet problemet. En eventuell kobling til utenlandsadopsjoner var imidlertid ikke kommentert i saken.²⁵³

Utvalget har ikke funnet dokumentasjon eller informasjon om at norske adopsjonsmyndigheter tok initiativ til nærmere undersøkelse av noen av disse sakene.

17.5.10 Avslutningen på adopsjonsformidlingen fra Kina til Norge

Etter 2017 ble det ikke formidlet noen adopsjoner fra Kina til Norge.

I oktober 2017 søkte Adopsjonsforum om fornyet formidlingstillatelse, men presiserte at de tok sikte på å avslutte samarbeidet med Kina i løpet av 2018, og bare ønsket å avklare noen få saker i prosess. De opplyste at det var en klar nedgang i Kinas behov for utenlandsadopsjon, hovedsakelig grunnet en avvikling av ettbarnspolitikken og økning i innenlandsadopsjon – selv om Kina fremdeles ikke offentliggjorde tallene for nasjonale adopsjoner. Barna som var tilgjengelige for utenlandsadopsjon, hadde oftere så krevende diagnoser at det var vanskelig å finne familier til dem. I tillegg mente de at helseinformasjon om barn som ble formidlet gjennom 72-timersprogrammet, ofte var for gammel og/eller ufullstendig, og at den korte tidsfristen gjorde det vanskelig å få til en tilfredsstillende prosess i samsvar med norske regler. Ventetiden for «ordinære» utenlandske adoptivsøkere var passert 10 år. Adopsjonsforum hadde som resultat opplevd en kraftig nedgang i søkere interessert i Kina, og hadde tilbudt alle sine Kina-søkere å bytte land.²⁵⁴

I desember 2017 søkte IA om fornyet formidlingstillatelse, men oppga også at de ønsket å avslutte samarbeidet med Kina. Dette var fordi det ikke lenger var behov for utenlandsadopsjon i Kina, heller ikke for barn med mindre helseutfordringer. De ønsket bare mulighet til å fullføre prosessen til en gjenværende søker.²⁵⁵

I november 2017 søkte Verdens Barn om fornyet formidlingstillatelse, men oppga at de ikke ønsket å ta inn nye søkere for adopsjon fra Kina. Som de andre formidlerne ønsket de bare å slutføre søkere i prosess. På spørsmål i søknadsskjemmet om hvilke risikofaktorer det var knyttet til adopsjoner fra opprinnelseslandet og hvordan formidleren arbeidet for å sikre at samarbeidet likevel var forsvarlig, svarte Verdens Barn:

For eksempel knyttet til frigivelsen/samtykke til adopsjon, matchingen, økonomiske forhold, tilsyn osv. Det er i praksis liten eller ingen mulighet for å kontrollere arbeidet som gjøres av kinesiske adopsjonsmyndigheter. I flere år var det heller ikke mulig for norske represen-

²⁵¹ NRK, 10. mai 2011, «Statsansatte kidnapper barn i Kina», jf. også Shanghai Daily, 10. mai 2011, «Officials in babies snatching scandal».

Saken var basert på en sak publisert av det kinesiske nyhetsmediumet Caixin's Century Weekly, Issue 18, 9. mai 2011, «The 'orphans' Named Shao», <https://www.circle19.org/2011-child-trafficking/>. Materialet ble siden omarbeidet til bokform: Pang, J. (2015) *The orphans of Shao*. Women's Rights in China.

²⁵² NRK, 14. oktober 2011, «Fortsatt babyer til salgs».

²⁵³ Aftenposten, 9. oktober 2016, «Her selges fødselsattester på svartebørsen».

²⁵⁴ AF til Bufdir, 19. oktober 2017, «Søknad om fornyet formidlingstillatelse for Kina».

²⁵⁵ IA til Bufdir, 8. desember 2017, «Søknad om fornyelse av formidlingstillatelse Kina».

tanter å komme på offisielt besøk pga. konflikten etter utdelingen av Nobels Fredspris.²⁵⁶

Ingen slike forhold var nevnt i forrige søknad fra 2014, men det var heller ikke eksplisitt spørsmål om dette i søknadskjemaet.²⁵⁷

Buudir ga samtlige formidlere tillatelse til å avslutte saker i prosess. Det ble presisert at det ikke var adgang til å formidle adopsjoner fra Kina til nye søkere.²⁵⁸

17.6 Sammenfatning av funn og samlet vurdering

17.6.1 Risikofaktorer knyttet til opprinnelige foreldres samtykke, subsidiaritet og forbudet mot vederlag/profitt ved adopsjoner

Som beskrevet (punkt 17.2, 17.4 og 17.5) økte interessen for adopsjoner fra Kina til andre land i 1990-årene, særlig etter at Kina lovregulerte praksisen i 1992. Adopsjonsmulighetene i Kina fikk ytterligere oppmerksomhet og økt interesse etter at BBC sendte en dokumentar som skildret alvorlig omsorgssvikt i kinesiske barnehjem, der forlatte barn ble overlatt til seg selv og døde.²⁵⁹ Samtidig kom en rapport om omfattende vanskjøtsel og høye dødstall på barnehjemmene.²⁶⁰ FN's barnerettskomité uttalte at Kina måtte iverksette tiltak for å fremme at forlatte og foreldreløse barn fikk mulighet til å vokse opp i familielignende miljøer, gjennom fosterhjemsplasing og adopsjon.²⁶¹

Utvalget mener, til tross for kritikken som ble fremmet i punkt 17.5.5, at norske aktører og adopsjonsmyndigheter i 1990-årene hadde godt grunn-

lag for å anta at det var mange barn i Kina som hadde behov for å bli adoptert.

Imidlertid er det klart at denne situasjonen gradvis endret seg. Utvalget mener at den stadig større etterspørselen fra utlandet etter adopsjon av kinesiske barn, i kombinasjon med de høye donasjonene forbundet med hver adopsjon, medførte gradvis større risiko for feil i adopsjonssakene.

Donasjonene gikk som beskrevet uavkortet til barnehjemmene, som også hadde en sentral rolle i frigivelsesprosessen. Dette skapte insentiver til en rekke ulovlige og uetiske praksiser, som er blitt dokumentert i flere tilfeller (se også punkt 17.5.8):

- Barnehjemmene betalte mellomledd for å bringe barn til barnehjemmene, uten å stille spørsmål ved barnas bakgrunn.
- Barnehjem skjulte for opprinnelige foreldre at deres barn befant seg på barnehjemmet, i tilfeller der de lette etter dem.
- Barnehjem eller mellomledd betalte/presset/forledet foreldre til å overgi deres barn.
- Representanter for myndighetene med ansvar for gjennomføring av familieplanleggingspolitikken fratok foreldreansvaret for barn som hadde blitt født uten tillatelse, for å bringe barnet inn i utenlandsadopsjonsprogrammet.
- Utenlandsadopsjon ble prioritert fremfor nasjonal adopsjon.

Som beskrevet (punkt 17.5.7.3) oppga kinesiske sentrale adopsjonsmyndigheter i 2002 at det ikke ble ført detaljert kontroll med bruken av donasjonene.

Utvalget mener at det gjennom hele formidlingsperioden var risiko for brudd på forbudet mot vederlag/profitt ved adopsjoner og risiko og for at opprinnelige foreldre ikke frivillig hadde overgitt sine barn. Videre mener utvalget det er risiko for brudd på subsidarietetsprinsippet, også i perioden etter 2006, da Haagkonvensjonen trådte i kraft i Kina.

17.6.2 Norske myndigheters kontroll- og tilsynsvirksomhet

Utvalget er kritisk til at adopsjonsprosess og landforhold i Kina var mangelfullt utredet da norske

²⁵⁶ Fra VB til Buudir, 30. november 2017, «Søknad om fornyet tillatelse til å formidle adopsjon av barn fra Kina».

²⁵⁷ Det var imidlertid spørsmål om «eventuelle øvrige viktige nøkkelopplysninger», herunder «politiske og samfunnsmessige forhold», «forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter», «opplysninger om i hvilken grad korrupsjon anses å være et problem i landet, eventuelt også om tiltak som iverksettes for å motvirke korrupsjon og maktmisbruk i landet», jf. VB til Buudir, 30. oktober 2014, «Søknad om fornyet tillatelse til å formidle adopsjon fra Kina». Så vidt utvalget kan se, kom presiseringen av spørsmålet inn fra 2013.

²⁵⁸ Fra Buudir til AF, 15. desember 2017, «Fornyelse av formidlingstillatelse til 31.12.2019»; fra Buudir til IA, 15. desember 2017, «Fornyelse av formidlingstillatelse til 31.12.2018»; Fra Buudir til VB, 15. desember 2017, «Fornyelse av formidlingstillatelse til 31.12.2020».

²⁵⁹ BBC (1995). The Dying Rooms. Se også omtale i SOU 2025:61, vol. 2, s. 400.

²⁶⁰ Human Rights Watch/Asia (1996), *Death by Default. A Policy of Fatal Neglect in China's State Orphanages*, s. 1–6. Kilde hentet fra SOU 2025:61, vol. 2., s. 401.

²⁶¹ United Nations, Convention on the Rights of the Child, CRC/C/15/Add.56 7 June 1996, Twelfth session Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention, Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: China, s. 7. Kilde hentet fra SOU 2025:61, vol. 2, s. 401.

adopsjonsmyndigheter ga tillatelse til adopsjonsformidling fra landet i starten av 1990-årene (se punkt 17.5.5).

Utvalget har samme sted fremhevet det positive i at norske adopsjonsmyndigheter fra et tidlig tidspunkt var opptatt av donasjonene og stilte detaljerte spørsmål om hvordan de ble overført. Samtidig har utvalget påpekt det kritikkverdige i at norske adopsjonsmyndigheter lot det være opp til adopsjonsformidlerne å vurdere i rimeligheten i donasjonskrav fra kinesiske myndigheter uten å gi nærmere føringer.

Utvalgets vurdering av Hunan-saken fremgår av punkt 17.5.8.5. Utvalget mener at oppsamlingen av risikofaktorer som ble synliggjort gjennom Hunan-saken, tilsier at norske adopsjonsmyndigheter burde stanset adopsjonsformidlingen fra landet, eller i det minste grundig vurdert en midlertidig stans i formidlingen og innledet dialog med andre mottakerlands sentralmyndigheter om hvilke tiltak man kunne foreslått eller satt som vilkår for å fortsette samarbeidet. Som beskrevet i punkt 17.5.7.2 ble det snarere, innen ett år etter saken ble kjent, bestemt å prioritere behandlingen av norske adoptivsøkeres søknader om adopsjon fra Kina, fordi kinesiske myndigheter hadde varslet innstramming av kriteriene til søkerne.

Utvalget mener norske adopsjonsmyndigheter opptrådte uforsvarlig ved å prioritere å få sendt inn flest mulig søknader før kinesiske myndigheter iverksatte innstramminger i 2007. Utvalget mener at det primære hensynet i denne avgjørelsen ikke synes å ha vært barnets beste.

17.6.3 Om mulighet til kunnskap om opprinnelse

Et kjennetegn ved utenlandsadopsjon fra Kina har vært et systematisk fravær av informasjon om barnas opprinnelse. Mange barn ble forlatt anonymt, blant annet som følge av økonomiske og sosiale sanksjoner knyttet til brudd på familiepolitikken. I slike tilfeller ble barna registrert uten kjente foreldre eller fødselsopplysninger, og de ble tildelt navn og fødselsdatoer administrativt.

Mange adopterte fra Kina vokser derfor opp uten tilgang til informasjon om opprinnelige foreldre eller bakgrunn. Dette svekker muligheten for senere opprinnelsessøk og utfordrer barns rett til identitet, jf. FNs barnekonvensjon (artikkel 8).

Utvalget ser at norske adopsjonsmyndigheter tok dette opp med kinesiske sentralmyndigheter i 2005 (punkt 17.5.7.3). Utvalget kan ikke se at det før denne tid ble fremhevet som et problem, eller at det ble gjort prinsipielle vurderinger av et slikt

system fra norsk side, selv om dette var kjent for norske aktører da adopsjonsformidlingen fra Kina kom i gang.

17.6.3.1 Utvalgets enkeltsaksgjennomgang

Utvalgets gjennomgang av enkeltsaker fra Kina har vært mer begrenset enn for andre land, etter som sakene inneholder lite informasjon og er svært like gjennom hele formidlingsperioden. Gjennomgangen av enkeltsaker tilførte derfor ikke vesentlig ny informasjon av relevans for granskingsarbeidet. Den ble i hovedsak gjennomført for å avklare om det forelå vesentlige endringer i sakene, og må primært anses som stikkprøvebaserte undersøkelser.

Utvalget har sett 24 enkeltsaker fra Kina som ble gjennomført i perioden fra 1991–2013. Sakene ser forholdsvis like ut gjennom hele perioden, og inkluderer som oftest:

- Notarial Certificate of Adoption (i original og oversettelse)
- Notarial Certificate of Birth (i original og oversettelse)
- Notarial Certificate of Abandonment (i noen saker bare kalt «Certificate» eller «Foundling Pick-Up Certificate» e.l. Dette er et dokument som gir opplysninger om hvor og når barnet ble funnet, og evt. hva som er gjort for å finne opprinnelige foreldre. I utvalget av saker utvalget har gjennomgått er dette ikke vanlig før mot slutten av 1990-årene)

Fra ca. 1999 ligger det også ulike helseopplysninger om barna, gjerne i form at et dokument kalt Children Medical Examination Record. Etter Haaagkonvensjonen trådte i kraft i Kina, medfølger etter hvert også Certificate of Conformity of Intercountry Adoption.

Det foreligger ikke navn på opprinnelige foreldre i noen av sakene utvalget har sett. Det foreligger heller ikke et samtykkedokument fra opprinnelige foreldre.

17.7 Oppsummering

Utvalgets mandat er å granske adopsjoner på systemnivå, blant annet ved å vurdere hvordan norske myndigheter har ført kontroll og tilsyn, hvordan behandlingen av enkeltsaker har vært innrettet, samt hvordan varsler om forhold som krevde oppfølging har blitt håndtert, og hvilke vurderinger og tiltak som har blitt gjort.

I det følgende oppsummerer utvalget sentrale feil, mangler og risikofaktorer som er avdekket i adopsjonssamarbeidet med Kina, både hos kinesiske og norske aktører:

- Utvalget er kritisk til at adopsjonsprosessen og landforholdene i Kina var mangelfullt utredet da norske adopsjonsmyndigheter i starten av 1990-årene ga tillatelse til adopsjonsformidling fra landet (se punkt 17.5.5).
- Utvalget mener at den stadig større etterspørselen fra utlandet etter adopsjon av kinesiske barn, i kombinasjon med de høye donasjonene forbundet med hver adopsjon, medførte gradvis større risiko for feil i adopsjonssakene.
- Utvalget mener at oppsamlingen av risikofaktorer som ble synliggjort gjennom Hunan-saken, tilsier at norske adopsjonsmyndigheter burde stanset adopsjonsformidlingen fra landet, eller i det minste grundig vurdert en midlertidig stans i formidlingen og innledet dialog med andre mottakerlands sentralmyndigheter om hvilke tiltak man kunne foreslått eller satt som vilkår for å fortsette samarbeidet.
- Utvalget mener at det gjennom hele formidlingsperioden var risiko for brudd på forbudet mot vederlag/profitt ved adopsjoner og risiko og for at opprinnelige foreldre ikke frivillig hadde overgitt sine barn. Videre mener utvalget det er risiko for brudd på subsidiaritetsprinsippet, også i perioden etter 2006, da Haagkonvensjonen trådte i kraft i Kina.

Kapittel 18

Sri Lanka

18.1 Innledning og avgrensning

Det er formidlet totalt 222 adopsjoner fra Sri Lanka til Norge i perioden 1975–2015. Dette utgjør litt mer enn 1 prosent av alle adopsjoner formidlet til Norge.

I Norge er det bare organisasjonen Adopsjonsforum som har hatt formidlingstillatelse for Sri Lanka. Adopsjonsforum fikk tillatelsen fra Sosialdepartementet 19. mai 1978, men oppgir å ha formidlet 32 adopsjoner fra Sri Lanka fra 1975 til og med 1978. Formidlingen organisasjonen sto for gjennom sin opplysningsvirksomhet i 1970-årene, var fra norske myndigheters hold en kjent og tilsynelatende tolerert praksis.¹

Uregelmessigheter og ulovligheter knyttet til utenlandsadopsjoner fra Sri Lanka har vært en kjent problemstilling for norske myndigheter og adopsjonsformidlere helt siden 1970-årene.² I ulike perioder har srilankiske myndigheter stan-

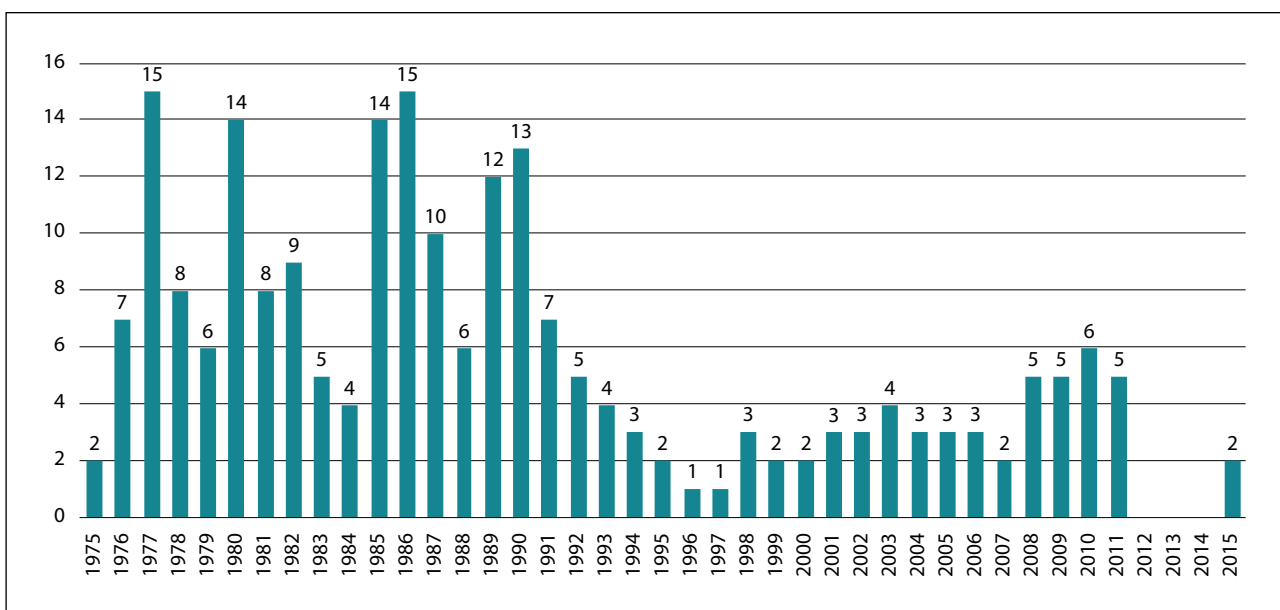
set alle adopsjoner til utlandet i forsøk på å rydde opp, og det har vært flere interne undersøkelser i landet.³

Adopsjoner fra landet er gransket av Sveits, Sverige, Nederland og Danmark. Disse granskingene beskriver flere uregelmessige og ulovlige forhold, som først og fremst har knyttet seg til private/uavhengige adopsjoner. Det har blitt beskrevet tilfeller av «falske mødre» – altså kvinner som mot betaling utga seg for å være mor til barnet og møtte i retten for å avgi et falskt samtykke til adopsjon. Det har også vært saker der mellomledd har tatt seg godt betalt for å formidle barn, særlig i forbindelse med uavhengige/private adopsjoner. Videre beskrives tilfeller hvor familier og foreldre i sårbare situasjoner har blitt oppsøkt av «agenter» for utenlandske adoptivsø-

¹ Se punkt 7.5.2 og 25.3.1.

² UD informerte norske adopsjonsmyndigheter (RIA) om at aviser i Colombo advarte mot «handel med barn» i forbindelse med adopsjoner til utlandet, 26. april 1979.

³ Adopsjoner ble stanset blant annet i 1976, i 1978, og i 1987 jf. SOU 2025:61, vol. 2, s. 510–513.



Figur 18.1 Adopsjoner formidlet fra Sri Lanka til Norge 1975–2015

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs og Adopsjonsforums statistikker (se punkt 3.5)

kere og tilbudt penger for å gi barna sine til adopsjon og der barn har blitt kidnappet fra sine foreldre.

Granskingsrapportene beskriver også tilfeller av at barn bevisst har blitt byttet om og sendt til utlandet med et annet barns dokumenter. I noen saker skal mødre ha blitt forledet eller presset til å gi fra seg barna sine. Det finnes også beskrivelser av såkalte *babyfarms* – et begrep som typisk har blitt brukt om steder som hadde som formål å fremskaffe barn til adopsjon, og hvor gravide kvinner, tidvis under tvang, oppholdt seg før nedkomst hvorpå deres barn ble adoptert, ofte uten informert samtykke fra opprinnelige foreldre, og med økonomisk vinning som hovedmotiv.⁴ Srilankiske myndighetsrepresentanter har i senere år bekreftet at disse problemene eksisterte.⁵

Selv om problemene i hovedsak har knyttet seg til private/uavhengige adopsjoner, beskriver granskingsrapportene fra andre mottakerland også kritikkverdige eller bekymringsverdige forhold ved adopsjoner gjennom enkelte danske, svenske og nederlandske formidlerorganisasjoner og andre aktører. Blant annet skal enkelte av de svenske formidlerorganisasjonene ha samarbeidet med aktører som svenske adopsjonsmyndigheter på daværende tidspunkt fremhevet som problematiske, for eksempel fordi at arbeidet virket profittmotivert, eller at barnehjemmet også formidlet private og uavhengige adopsjoner. Ett slikt barnehjem var drevet av nonner,⁶ i likhet med barnehjemmene Adopsjonsforum samarbeidet med (se 18.6.6).

Dette landkapittelet vil ta for seg adopsjoner fra Sri Lanka til Norge fra 1970-årene og frem til i 2015.

I det følgende vil det først presenteres generell, relevant informasjon om landet; en redegjørelse for granskinger utført i andre land, og en oversikt over denne granskings undersøkelser. Deretter vil det gis en oversikt over srilankisk adopsjonslovgivning og -prosedyre gjennom ulike perioder. Så følger en redegjørelse for utviklingen av norsk formidling fra landet. Til sist kommer en

samlet vurdering av funnene og risikofaktorer knyttet til formidlingen fra landet.

18.2 Generell informasjon, historikk og rettssystem

Sri Lanka er en demokratisk republikk i Sør-Asia med cirka 22 millioner innbyggere. De største etniske gruppene er singalesere (ca. 75 prosent) og tamiler (ca. 18 prosent). Etniske og religiøse motsetninger har tidvis ført til vold, og fra 1983 til 2009 pågikk en borgerkrig der over 60 000 mennesker antas å ha mistet livet.⁷

Konflikten bunnet i økte spenninger mellom singalesere og tamiler etter at Sri Lanka ble en selvstendig stat i 1948, da singalesisk ble offisielt språk og buddhisme statsreligion. Dette skapte økt misnøye blant den tamiltalende, hovedsakelig hinduistiske minoriteten, og førte til fremveksten av De tamilske tigrene (LTTE), som krevde en selvstendig tamilsk stat.⁸

Norge fungerte som upartisk tilrettelegger i fredsprosessen mellom regjeringen og LTTE fra 1999 til 2006, noe som gjorde Norge godt kjent i landet, men som også førte til en del kritikk av Norge for å være for vennlig innstilt til tamiltigrene.⁹ Etter 26 år ble borgerkrigen avsluttet i 2009 da regjeringen erklærte LTTE nedkjempet.¹⁰

I løpet av 1980-årene kom det flere tusen flyktninger til Norge fra Sri Lanka, hovedsakelig fra den tamilske minoriteten. I årene 1986–1990 kom det gjennomsnittlig 850 personer hvert år fra Sri Lanka til Norge. Fra 1991 til 2002 lå innflyttingene til Norge fra Sri Lanka på 400–500 personer i året.¹¹

I 2004 ble landet rammet av tsunamien i Asia og mer enn 5000 barn mistet en eller begge foreldre. Srilankiske myndigheter innførte da en rekke sikkerhetstiltak for å forhindre handel med barn og ulovlige adopsjoner.¹²

Sri Lanka er et utviklingsland med jordbruk og enkel industri som hovedeksport, mens turisme før borgerkrigen også var i vekst. Landet har

⁴ SOU 2025:61, vol. 2, s. 518–527; Berthet og Falk, 2022. The adoption of children from Sri Lanka in the Canton of St Gallen 1973–2002; Bitter, Bangarter, Ramsauer, 2020. Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973–1997; Commissie onderzoek interlandelijke adoptie. 2021; Ankestyrelsen. 2022. Sri Lanka. Notat om adoptionsformidlingen til Danmark i 1980'erne.

⁵ BBC, 21. september 2017, «Sri Lankan baby trade: Minister admits illegal adoption trade», <https://www.bbc.com/news/world-asia-41339520>

⁶ SOU 2025:61, vol. 2, s. 547–548.

⁷ Haugan, S. : *Sri Lanka* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 8. september 2025 fra https://snl.no/Sri_Lanka

⁸ Haugan, S. (2025).

⁹ Haugan, S. (2025); Fuglerud, Ø. 2019, *Krig og fred på Sri Lanka*, Universitetsforlaget.

¹⁰ Haugan, S. (2025).

¹¹ SSB, Benedicte Lie. 2004. Faka om ti innvandrergupper i Norge.

¹² *Fifty two*, 3. september 2022, «The Match», <https://fiftytwo.in/story/the-match/>

ujevn inntektsfordeling, med særlig markert fattigdom i rurale områder.¹³

Sri Lankas president velges i allmenne valg for seks år og kan gjenvelges. Lovgivende myndighet ligger hos et parlament med 225 medlemmer valgt for seks år. Landet er administrativt delt inn i ni provinser med egne provinsråd og flere underliggende distrikter.¹⁴

Sri Lanka følger en *common law*-modell der lovverket kombinerer elementer fra nederlandsk, engelsk, singalesisk rett og andre tradisjonelle/religiøse rettssystemer.¹⁵ Rettsvesenet består av høyesterett, appellrett, overretter, distriktsretter, magistratretter og primærretter, der de fire sistnevnte fungerer som førsteinstansretter med appellretten som første ankeinstans.¹⁶

Distriktsretter (District Courts) har førsteinstansmyndighet innen sivile saker, som familierett (disse kan da kalles Family Courts).¹⁷

I hovedsak er det District Courts og Family Courts som har behandlet adopsjon.¹⁸

I 1970 ble det gjennomsnittlig født 4,39 barn per kvinne i Sri Lanka. I 1980 var tallet 3,73, i 1990 lå det på 2,54, i 2000 på 2,21, og i 2010 på 2,13.¹⁹

I Sri Lanka er abort i utgangspunktet ulovlig, med unntak av tilfeller der det er nødvendig for å redde kvinnens liv. Dette er fastsatt i landets straffelov fra 1883, som fortsatt er gjeldende.²⁰ Graviditet som følge av voldtekt eller incest gir heller ikke adgang til abort, og ulike forsøk på å liberalisere abortloven har ikke ført frem.²¹

I Sri Lanka har holdningene til enslige mødre vært preget av sosiale normer som verdsetter ekteskap som den beste rammen for foreldreskap. Det finnes ikke statlig støtte til enslige mødre.²²

Sri Lankas plassering på Transparency Internationals Corruption Perceptions Index (CPI) har hatt en tydelig nedgang de siste fire årene, noe som reflekterer en økende oppfatning av offentlig sektor som korrupt:

- I 2024 fikk landet 32 poeng og ble rangert på 121. plass av 180 land.
- I 2020 lå Sri Lanka høyere, med 38 poeng på 94. plass av 180 land.
- I 2015, som var det siste året for adopsjoner til Norge, fikk landet 37 poeng, ned fra 40 poeng i 2012.²³
- Da CPI først begynte å måle Sri Lanka i 2003, fikk landet 3,4 poeng (av 10 mulige), og havnet på 66. plass av 133 land.²⁴

Sri Lankas plassering på WJPs Rule of Law Index lå i 2015 på 0.50, eller 63. plass av 102 land. Når det gjelder underpunktene «fravær av korrupsjon» og «fundamentale rettigheter» lå Sri Lanka da over det regionale gjennomsnittet, men under det globale.²⁵

Sri Lanka er representert i Norge ved sin ambassade i Oslo, mens norske interesser i Sri Lanka ivaretas av den norske ambassaden i New Delhi. Norge hadde en egen ambassade i Colombo fra 1996 til 2023. Før dette hadde man et NORAD-kontor i Colombo som fungerte som ambassaden i New Delhis forlengede arm. I 2023 ble ambassaden i Colombo nedlagt og sideakkrediteringen fra New Delhi gjenopprettet.²⁶

18.3 Oversikt over utvalgets landundersøkelser

Granskingsutvalgets undersøkelser av adopsjonsformidlingen fra Sri Lanka har fulgt malen for landundersøkelser, som skissert i kapittel 3. Generell

¹³ Haugan, S. og Hofstad, K. *Økonomi og næringsliv på Sri Lanka i Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 8. september 2025.

¹⁴ Berg, O. T. og Haugan, S. *Sri Lankas politiske system i Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 8. september 2025.

¹⁵ Berg, O. T. og Haugan, S. (2025).

¹⁶ Berg, O. T. og Haugan, S. (2025).

¹⁷ Judiciaries Worldwide (u.d.) *Sri Lanka*. <https://judiciaries-worldwide.fjc.gov/country-profile/sri-lanka>

¹⁸ Laws of Sri Lanka (2023). Judicature Act, <https://www.srilankalaw.lk/revised-statutes/volume-iv/567-judicature-act.html>; Human Rights Library, University of Minnesota, (u.d.) Adoption of Children Ordinance, https://hr-library.umn.edu/research/srilanka/statutes/Adoption_of_Children_Ordinance.pdf. I arkivmaterialet ser vi også at adopsjonssaker i noen tilfeller også har blitt behandlet i Magistrate's Courts.

¹⁹ Country Economy (u.d.), Sri Lanka – fertility 1960–2015, <https://countryeconomy.com/demography/fertility/sri-lanka?year=2015>

²⁰ Center for Reproductive Rights (u.d.). Sri Lanka's Abortion Provisions, <https://reproductiverights.org/maps/provision/sri-lankas-abortion-provisions/>

²¹ International Viewpoint (2021). «Sri Lanka's abortion law: A straitjacket on women», <https://internationalviewpoint.org/spip.php?article7279>

²² Jordal, M., Wijewardena, K. og Olsson, P. Unmarried women's ways of facing single motherhood in Sri Lanka – a qualitative interview study. *BMC Women's Health* **13**, 5 (2013).

²³ Transparency International (2024). Sri Lanka, <https://www.transparency.org/en/countries/sri-lanka>

²⁴ Transparency International (2003). Corruption Perceptions Index 2003. https://images.transparencycdn.org/images/2003_CPI_PressRelease_EN.pdf

²⁵ World Justice Project Rule of Law Index (2025). Sri Lanka Overall Rule of Law Score Over Time, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2015/Sri%20Lanka/>

²⁶ E-post fra UD til granskingsutvalget, 20. februar 2025.

landinformasjon fra ulike kilder er innhentet. Andre mottakerlands granskinger og informasjon fra ISS er gjennomgått, og litteratursøk og medie-søk opp mot adopsjoner fra landet er gjennomført. Formidlingstillatelser og søknader om formidling fra landet er gjennomgått, samt dokumentasjon i tilknytning til disse. Det er gjort arkivsøk hos Bufdir, Barne- og familiedepartementet, Riksarkivet og Utenriksdepartementet. Utvalget har også fått tilgang til Adopsjonsforums fysiske arkiver og digitale fellesområder.

Utvalget har i arbeidet med landundersøkelsene utvekslet erfaringer med den svenske granskingen og mottatt flere innspill fra organisasjonen Romantisert Innvandring. Utvalget har mottatt totalt tre henvendelser fra adopterte fra Sri Lanka og gjennomført intervjuer med to av dem. Det er også gjennomført intervjuer med flere personer som har vært involvert i arbeidet med adopsjoner fra landet både hos norske myndigheter (8) og hos Adopsjonsforum (4).

Det er gjennomgått 43 enkeltsaker fra perioden 1978–2015. 17 av sakene er fra perioden 1978–1987. 13 saker er fra 1988–1998. 13 saker er fra 2000–2015. Se punkt 18.5.7 for mer informasjon om enkeltsaksgjennomgangen og vurderinger som knytter seg til denne.

Adopsjoner fra Sri Lanka er blitt gransket i flere mottakerland: i Nederland (2021), Danmark (2017 og 2022), Sveits (i ulike rapporter fra henholdsvis 2017, 2020 og 2022) og Sverige (2025), og er også undersøkt kort av Island (2022).²⁷ Rapporten fra Nederland undersøker forhold i perioden 1973–1997. De sveitsiske rapportene ser på forhold i perioden 1973–1997/2002. Rapporten fra den danske Ankestyrelsen undersøker forhold i 1980-årene. Den svenske granskingsrapporten undersøker forhold i perioden 1973–2020, med hovedvekt på tiden frem til 1996. Islands rapport omhandler adopsjoner i 1984–1986. Funn og forhold fra disse rapportene som er av betydning for adopsjoner fra Sri Lanka til Norge vil behandles i den følgende beskrivelsen og der de er relevante.

18.3.1 Redegjørelser fra adopterte fra Sri Lanka til Norge

Utvalget har vært i kontakt med adopterte fra Sri Lanka til Norge, som har redegjort for følgende forhold:

En adoptert i 1980-årene har oppgitt at fødselsdato var ukjent, og at adoptivforeldrene ble bedt om å velge en fødselsdato til barnet. Adoptivforel-

drene måtte også betale penger til advokaten som førte saken deres, bak rettslokalet før rettsaken. Barnehjemmets bestyrer var nær ved å gi feil barn til adoptivsøkerne, noe den adopterte mener kan indikere at barnet bare oppholdt seg der i transitt. Generelt mener den adopterte at dokumentene er mangelfulle, noe som fører til at tilfredsstillende kunnskap om opprinnelig familie og bakgrunn ikke lar seg oppdrive.

En adoptert i 1980-årene har oppgitt at adoptivforeldrene først ble tildelt et barn, som da de kom til barnehjemmet, var blitt gitt til noen andre. Søkerne fikk da tildelt den adopterte «på stedet» og takket ja. Det er uklart om denne tildelingen ble godkjent av Department of Probation and Child Care Services (DPCCS, adopsjonsmyndigheten i Sri Lanka, se punkt 18.4). Alle dokumenter den adopterte har fra saken sin, er datert samme dag, ca. 5 uker etter adoptivforeldrene fikk tilbudet om et nytt barn.

Den adopterte har siden funnet igjen sin opprinnelige mor, som forklarte at selv om hun hadde til intensjon å gi sitt barn til utenlandsadopsjon, grunnet en vanskelig familiesituasjon og manglende mulighet til å forsørge barnet, hadde hun ikke forstått hva samtykkedokumentet som hun satte sitt fingeravtrykk på, var. Opprinnelig mor skulle symbolsk overrekke barnet til adoptivsøkerne foran dommeren, men adoptivforeldrene måtte gi barnet til tilbake til opprinnelig mor før de gikk ut av lokalet, da endelig omsorgsovertakelse fant sted senere. På denne måten mente den adopterte at det ble mindre tydelig for den opprinnelige moren hva rettsprosessen egentlig handlet om. Opprinnelig mor forklarte også at hun hadde blitt plassert på mødreheimet tilknyttet barnehjemmet av et familiemedlem, og at hun ikke fikk lov til å forlate området. Opprinnelig mor opplyste videre at hennes fødselsdato og adresse i barnets dokumenter er feil. Den adopterte påpekte at dette førte til store vanskeligheter med å finne opprinnelig mor, noe som bare lyktes fordi den adopterte hadde bilder av opprinnelig mor, fra adoptivforeldrenes hentereise.

Den adopterte har videre anført at henvendelser om flere opplysninger til srilankisk folkeregister (Registrar General) og til DPCCS ikke førte frem: De kunne ikke finne adopsjonssaken eller innføringen. Folkeregisterets forklaring var at man som adoptert slettes fra systemet. DPCCS oppga å ikke ha enkeltsaksinformasjon fra perioden i 1987–1988, i forbindelse med stansen (se punkt 18.4.4).

En adoptert i 1990-årene som også har funnet igjen sin opprinnelige mor, har forklart at under

²⁷ Se punkt 3.4.1.

borgerkrigen ble opprinnelig mors familie rammet da faren døde tidlig og huset senere ble ødelagt av flom. Mor måtte som ung forsørge sine søsken gjennom arbeid som hushjelp og ble ufrivillig gravid med husets mann. For å beskytte familien og barnet flyttet hun til et hjelpetilbud drevet av Frelsesarmeen. Kort tid etter fødselen møtte mor de fremtidige norske adoptivforeldrene. På grunn av språkbarrierer og tolkning gjennom barnehjemmets bestyrerinne, trodde hun at ordningen var midlertidig og handlet om avlastning, ikke at barnet skulle bli adoptert. Adoptivforeldrene på sin side trodde prosessen foregikk på riktig måte, men lurte i ettertid på hva som egentlig ble formidlet til mor.

Organisasjonen Romantisert Innvandring, som blant annet representerer adoptertes interesser, har anført følgende til utvalget:

- Personer hos DPCCS var involvert i å godkjenne prosesser som ikke burde vært godkjent.
- Det var et problem at adopsjonssaker ble behandlet i «iscenesatte» rettsaker, som enten fant sted i lokaler som ikke var en rett, eller som fant sted i ekte rettssaler, men for eksempel før/etter åpningstid, og uten reell prøving av vilkårene. Dommere eller dommerfullmektig hadde da gjerne bånd til lokale adopsjonsaktører.
- Adopsjonsdokumenter som ikke er registrert i Register General, indikerer ulovligheter i prosessen.
- Bruken av «falske mødre» til å bekrefte samtykke foran domstolen var utbredt også blant institusjonene Adopsjonsforum samarbeidet med.

Opplysninger fra adopterte og organisasjoner har gitt viktige innspill til utvalgets undersøkelser og vurderinger.

18.4 Adopsjonsreguleringen i Sri Lanka

Adopsjoner fra Sri Lanka til andre land startet i 1970-årene, hovedsakelig som følge av fattigdom, sosialt stigma knyttet til ugifte mødre og at Sri Lanka ble et turistmål for vestlige turister. For land som Sverige, Sveits, Australia, England og Nederland ble Sri Lanka et viktig opprinnelsesland for adopsjon. Det er blitt anslått at mellom 1974 og 2019 ble minst 11 000 barn adoptert fra Sri Lanka til andre land.²⁸

Den srilankiske adopsjonsloven ble endret i 1977, 1979 og 1992.²⁹ Ifølge den svenske gran-

skingsrapporten dreide endringene seg hovedsakelig om å begrense de uavhengige/private adopsjonene.³⁰ Slike adopsjoner foregikk i et ganske stort omfang til Sverige.³¹ Disse var ikke like vanlig til Norge, men har forkommet, trolig bare i et mindre antall (se også punkt 18.5.3).³²

På Sri Lanka er det domstolene som treffer avgjørelse i adopsjonssaker. De gjennomgår dokumentene, møter partene og tar avgjørelsen om adopsjon.³³

I begynnelsen av 1970-årene kunne adoptivsøkere henvende seg direkte til en srilankisk domstol for å gjennomføre en adopsjon. Etter endringene i 1977 og 1979 skulle søknaden gå via myndigheter i mottakerland til Sri Lanka.³⁴

Department of Probation and Child Care Services (DPCCS) er myndigheten i Sri Lanka som siden 1977 har arbeidet med utenlandsadopsjoner. Ansvarsoppgavene har variert noe, men inkluderte å ta imot adopsjonssøknader, utføre eller godkjenne matchingen, sende tildelingsbrev til søkerne, intervju adoptivsøkerne og i perioder også opprinnelig mor, og gi en uttalelse til domstolen før den fattet avgjørelsen i adopsjonssaken.³⁵

Advokater har videre hatt en sentral rolle i prosessen, ettersom de bisto søkerne å presentere saken for domstolen, innhentet fødselsattest for barnet og samtykkeerklæring fra moren, samt fikk adopsjonsavgjørelsen registrert hos srilan-

²⁸ Swissinfo.ch (2020). ««Swiss authorities were aware of illegal adoptions from Sri Lanka, report reveals», https://www.swissinfo.ch/eng/society/international-adoption_swiss-authorities-were-aware-of-illegal-adoptions-from-sri-lanka-report-reveals/45583238; *Fifty two*, 3. September 2022, «The Match»; Kane (1993) oppgir at mellom 1980 og 1989 ble 6815 barn adoptert til utlandet fra Sri Lanka (s. 330, Kane, S. 1993. The movement of children for international adoption: An epidemiologic perspective. *The Social Science Journal*, 30(4), 323–339.)

²⁹ SOU 2025:61, vol. 2.

³⁰ SOU 2025:61, vol. 2, s. 505. Ifølge AF var dette et krav fra myndighetene på Sri Lanka helt fra 1975.

³¹ I hele perioden har en tredjedel av alle adopsjoner fra Sri Lanka til Sverige vært uavhengige/private. I 1970-årene var 86 prosent av alle adopsjoner fra Sri Lanka til Sverige private adopsjoner. Jf. SOU 2025:61, vol. 2, s. 504.

³² I kapittel 28 beskrives problemene med å fastslå det nøyaktige antallet uavhengige adopsjoner til Norge. I Adopsjonsforums arkiver har utvalget funnet spredte henvisninger til uavhengige adopsjoner i 1970- og 80-årene (under ti totalt), og vi har også sett eksempler på dette i enkeltsaksgjennomgangen. Dette gjelder primært saker der søkerne hadde en særlig tilknytning til barnet eller opprinnelseslandet. Se ellers punkt 18.5.3 om adopsjoner gjennom «private kanaler».

³³ SOU 2025:61, vol. 2, s. 509.

³⁴ SOU 2025:61, vol. 2, s. 505.

³⁵ SOU 2025:61, vol. 2, s. 509.

kisk folkeregister (*Registrar General*) og sørget for oversettelsen av sentrale dokumenter til engelsk.³⁶

18.4.1 Adopsjoner før 1977³⁷

Siden 1944 har Sri Lanka hatt en lov om innenlandsadopsjoner. Fra 1964 ble det mulig for britiske statsborgere å adoptere fra landet. Siden kom andre land til. Den første halvdel av 1970-årene var utenlandsadopsjoner regulert av en revidert versjon av adopsjonsloven fra 1944.³⁸

Loven anga at den som ønsket å adoptere, skulle henvende seg til en domstol i Sri Lanka som prøvde om lovens vilkår for adopsjon var oppfylt.

Ifølge loven var det et vilkår at foreldre, formynder eller verge ga samtykke til adopsjonen. Dispensasjon fra dette vilkåret kunne gis av domstolen dersom barnet var overgitt/forlatt eller foresatt ikke var i stand til å samtykke, eller om domstolen bedømte at samtykke ikke skulle innhentes.³⁹

Domstolen skulle også sikre at den som samtykket, forsto hva adopsjonen innebar og at det var permanent.⁴⁰

Dersom kravene var oppfylt utferdighet domstolen en adopsjonsbeslutning (*Adoption Order*) og sammenstilte en «schedule» med informasjon om navn og adresse til adoptivsøkerne, dato for registrering og beslutning om adopsjon.

Opplysningene ble så registrert av det sentrale folkeregistermyndigheten i landet. En utskrift av denne registreringen gjaldt som bevis på adopsjonen.

Når barnet var kommet til Norge, ble adopsjonen registrert her.

18.4.2 Adopsjoner etter 1977

I oktober 1976 stanset all adopsjonsvirksomhet i Sri Lanka i påvente av lovendring.

Den nye adopsjonsloven trådte i kraft 18. februar 1977 og hadde blant annet som formål å stanse de private adopsjonene. Loven tillot bare adopsjoner gjennom DPCCS og det ble opprettet et formidlingsorgan i DPCCS. At adopsjoner bare gikk gjennom DPCCS hadde dog vært et krav fra srilankiske myndigheter allerede fra 1975.

Loven fikk ikke den ønskede effekten, da søknader om private adopsjoner fremdeles ble fremmet for retten, hvorpå domstolen ga DPCCS 14 dagers frist til å uttale seg om saken. Ettersom søknadene var så mange måtte DPCCS' ansatte bruke all sin tid på dette, og fikk ikke tid til å formidle barn fra de statlige barnehjemmene. Ifølge den svenske granskingsrapporten opphørte alle adopsjoner fra statlige barnehjem, mens privat formidling og tildelinger direkte fra ulike institusjoner til søkerpar fortsatte.⁴¹

18.4.3 Lovendring i 1979⁴²

I juni 1978 stanset Sri Lankas regjering igjen utenlandsadopsjoner i påvente av lovendring. Et tillegg til adopsjonsloven ble vedtatt i juli 1979 og utenlandske statsborgere fikk igjen adoptere fra landet.

Hensikten med lovendringen var nok en gang å begrense de private/uavhengige adopsjonene. Søkerne skulle heretter sende søknaden til Sri Lankas ambassade i mottakerlandet, som sendte dem videre til DPCCS. Hvis DPCCS mente at et passende barn var tilgjengelig på et statlig eller DPCCS-registrert barnehjem, ble søkerne informert om dette. Ifølge den svenske granskingsrapporten var det imidlertid fortsatt mulig å adoptere barn direkte fra et barns mor, men dette skulle nå være unntaket snarere enn regelen, og søkere skulle først ha mottatt en tildeling fra DPCCS før de reiste til Sri Lanka.

Søkerne måtte engasjere en advokat for å bistå med søknaden om rettslig behandling, fødselsat-

³⁶ AF, «Adopsjon fra Sri Lanka», mai 1977 – her står det at *Adoption Order* skulle sendes rekommandert fra retten til *Registrar General*, men ifølge en rapport fra adoptivforeldre (datert i 1977), kunne den også gis til AFs advokat eller utenlandskontakt, som så registrerte den, se også s. 509, SOU 2025:61, vol. 2.

³⁷ Fremstillingen i punkt 18.3.1 til 18.3.5. er i hovedsak basert på redegjørelsen i SOU 2025:61, vol. 2, s. 509–517.

³⁸ Adoption of Children Ordinance, 1956 revision; Adoption of Children (Amendment) Act. No. 1 of 1964, jf. s. 50, note 17, SOU 2025:61, vol. 2.

³⁹ Chapter 61, Adoption of Children Ordinance, Ordinances nr. 24 av 1941, 54 av 1943. 1. Februar 1944. Part I, 3 (3).

⁴⁰ Adoption of Children Ordinance, 1956 revision, punkt 6. (1): «Upon an adoption order being made, alle rights, duties, obligations and liabilities of the parent or parents, guardian or guardians of the adopted child in relation to the future custody, maintenance and education of the adopted child including rights to appoint a guardian or to consent to the marriage of the child, or to give notice forbidding the issue of a certificate for the solemnization of such marriage shall be extinguished; and all such rights, duties, obligations and liabilities shall vest in and be exercisable by and enforceable against the adopter as though the adopted child was a child born to the adopter in lawful wedlock, and in respect of the same matters and in respect of the liability of the child to maintain its parents the adopted child shall stand to the adopter exclusively in the position of a child born to the adopter in lawful wedlock.»

⁴¹ SOU 2025:61, vol. 2, s. 511.

⁴² SOU 2025:61, vol. 2, s. 511–513.

tester og samtykkeerklæring fra opprinnelige foreldre. DPCCS intervjuet adoptivforeldrene og gjennomgikk søknadsdokumentene, også for adopsjoner gjennom private barnehjem. DPCCS sendte deretter inn en uttalelse og søknad om adopsjon til retten, som etter å ha hørt adoptivforeldrene og opprinnelige foreldre, tok en avgjørelse om adopsjonen.

Adopsjonsvedtaket ble deretter, som tidligere, registrert hos registreringsmyndigheten, som så utstedte et adopsjonssertifikat. Foreldrene søkte så om srilankisk pass til barnet og innreisevisum til Norge. Adopsjonen ble deretter registrert i Norge.⁴³

Endringene fikk imidlertid ikke stanset de private/uavhengige adopsjonene, ettersom en del søkere fortsatte å reise til Sri Lanka etter at de hadde sendt søknaden til DPCCS, men før de hadde fått en tildeling. Der kontaktet de privatformidlere og/eller advokater som fant et barn og tok saken til retten. Domstolen ba DPCCS om en uttalelse om saken, som igjen medførte at DPCCS' ansatte ikke fikk tid til selv å formidle og matche barn med søkere.⁴⁴

18.4.4 Forbud mot internasjonale adopsjoner juni 1987–juli 1988

Etter en avsløring om såkalte *baby farms* (se 18.1) bestemte Sri Lankas regjering 3. juni 1987 at adopsjoner til utlandet skulle forbys. Adopsjoner som allerede var i prosess, fikk fortsette.⁴⁵ Det ble nedsatt en kommisjon som skulle vurdere lovgivningen.⁴⁶

Da utenlandsadopsjoner igjen ble tillatt i juli 1988, gjaldt dette bare fra sju statlige barnehjem.⁴⁷

I januar 1989 godkjente den srilankiske regjeringen et forslag til en ny lov som tillot adopsjon fra «voluntary children's homes» i tillegg til de sju statlige. Prosessen med å få loven vedtatt, trakk ut, og i mellomtiden fortsatte lokale domstoler å tillate adopsjoner fra ikke-statlige barnehjem.⁴⁸

18.4.5 Lovendring i 1992 og kort om utviklingen i påfølgende år

I mars 1992 vedtok til slutt Sri Lanka en ny adopsjonslov som begrenset mulighetene for utenlandsadopsjoner. Adopsjon via private aktører ble forbudt, og adoptivforeldre kunne ikke lenger på egen hånd søke etter adoptivbarn. Bare adopsjoner gjennom DPCCS og autoriserte organisasjoner i mottakerlandet var tillatt, og bare fra statlige eller statlig registrerte barnehjem.⁴⁹ Subsidiaritetsprinsippet ble også lovfestet ved at det først skulle søkes etter egnede foreldre i Sri Lanka.⁵⁰

Loven innbar et totalforbud mot å betale eller på noe vis belønne personer i tilknytning til adopsjoner.⁵¹ Etter innføringen av loven ble antall adopsjoner fra landet kraftig redusert.⁵²

Sri Lanka ratifiserte Haagkonvensjonen i 1995, som et av de første landene, og etter dette sank adopsjonstallene ytterligere.⁵³

FNs barnekomité bemerket i 1995 i sine «avsluttende observasjoner» at Sri Lankas nye lovgivning om internasjonal adopsjon sikrer beskyttelse mot salg og menneskehandel med barn.⁵⁴

I 1997 opplyste Adopsjonsforum til norske adopsjonsmyndigheter at opprinnelig mor nå skulle ha tre måneder å områ seg på etter fødsel før hun kunne samtykke til endelig frigivelse av barnet.⁵⁵

Fra 2010 kunne utenlandske adoptivforeldre bare søke adopsjon for barn med spesielle behov.

I 2012 nedsatte DPCCS en komité som skulle føre kontroll med internasjonale adopsjoner, og det ble innført en makskvote for årlige antall internasjonale adopsjoner fra landet.⁵⁶

⁴³ SOU 2025:61, vol. 2, s. 512.

⁴⁴ SOU 2025:61, vol. 2, s. 513.

⁴⁵ Brev fra UD til SAK, 25. januar 1988, «Sri Lanka – regler for adopsjon». «I prosess» sikter trolig til situasjonen for søkere som hadde sendt inn sine dokumenter til DPCCS og evt. også fått en godkjenning, og ventet på tildeling.

⁴⁶ SOU 2025:61, vol. 2, s. 513.

⁴⁷ SOU 2025:61, vol. 2, s. 513.

⁴⁸ SOU 2025:61, vol. 2, s. 513.

⁴⁹ SOU 2025:61, vol. 2, s. 514–515.

⁵⁰ SOU 2025:61, vol. 2, s. 515.

⁵¹ Adoption of Children (amendment), Act, No. 15 of 1992. 6. Replacement of section 14 of the principal enactment: «Any adopter who, except with the sanction of the court receives, from any person or makes or gives or agrees to make or give, to any person, any payment or reward in consideration of the adoption of any child under this Part and any person who, except with the sanction of the court, receives from any adopter or makes or gives or agrees to make or give, to any adopter, any such payment or reward shall be guilty of an offence under this Ordinance and shall, on conviction after summary trial before a Magistrate, be liable to a fine not exceeding ten thousand rupees or to imprisonment of either description for a term which may extend to two years, or to both such fine and imprisonment.»

⁵² SOU 2025:61, vol. 2, s. 515.

⁵³ SOU 2025:61, vol. 2, s. 508.

⁵⁴ SOU 2025:61, vol. 2, s. 515; CRC/C/15/Add.40.

⁵⁵ Fra AF til BFD, via SAK, 22. september 1997, «Søknad om fornyet formidlingstillatelse for Sri Lanka».

⁵⁶ SOU 2025:61, vol. 2, s. 517.

18.5 Adopsjoner til Norge

18.5.1 Om formidling før Adopsjonsforums formidlingstillatelse i 1978

I mars 1975 kom det første barnet adoptert fra Sri Lanka til Norge gjennom Adopsjonsforum. En av adoptivforeldrene fungerte etter dette som Adopsjonsforums landkontakt. Til sammen kom det 32 barn til Norge før mai 1978, da Adopsjonsforum fikk formidlingstillatelse fra Sosialdepartementet (se 18.5.2).

Barnas alder i den første perioden varierte mellom 1 måned og 4 år, men de fleste var mellom seks måneder og ett år gamle (10), eller mellom 1 og 2 år (8). Barna ble tildelt adoptivforeldrene gjennom DPCCS, og kom fra institusjoner ulike steder i Sri Lanka, som Colombo, Kandy, Galle, Jaffna, Pannadura og Anuradhapura.⁵⁷

Adopsjonsforums utenlandskontakt var en srilankisk mann som også var utenlandskontakt for den svenske adopsjonsformidleren AC. Han var en utdannet sosiolog som i 1976 var blitt pensjonert fra en stilling i adopsjonsavdelingen i Sri Lankas sosialdepartement. Som «Assistant Commissioner» i DPCCS, som var en avdeling i Sosialdepartementet, hadde han vært medvirkende til at adopsjoner fra Sri Lanka til utlandet kom i stand på begynnelsen av 1970-årene.

4. juli 1976 opplyste Adopsjonsforums landkontakt for Sri Lanka at det i et brev fra DPCCS 24. januar 1976 ble stilt krav om at alle utenlandske adopsjonsforeninger måtte støtte Nutrition Centre i Sri Lanka. De estimerte at støtten ville komme på ca. 20 000 NOK i inneværende år.⁵⁸

Adopsjonsforums utenlandskontakt besøkte Norge i august 1976 og møtte da byråsjef i Sosialdepartementet og i Justisdepartementet og andre ansatte som arbeidet med adopsjoner i Norge. På dette møtet tok utenlandskontakten opp problemene med adopsjoner fra Sri Lanka som gikk utenom sentraladministrasjon. Slike adopsjoner hadde ifølge møtereferatet foregått til Sverige, Danmark og Nederland, men så vidt møtedeltakerne visste, ikke til Norge.⁵⁹ Utenlandskontak-

ten avkreftet at det var et krav om økonomiske bidrag til ernæringssentre i forbindelse med adopsjon, men sa at behovet fantes og at de kontakter man hadde, ble anmodet om å hjelpe.⁶⁰

Frem til september 1976 krevde Adopsjonsforum 1000 NOK fra hver adoptivsøker til hjelpetiltaket «Nutrition Centre» i Sri Lanka. Dette falt bort da det ble opprettet en foreldregruppe for adoptivforeldre og søkere til Sri Lanka, der årskontingent og innmeldingsgebyr skulle benyttes til denne støtten, som på denne måten ville være «frivillig og holdt separat fra adopsjonsprosedyren».⁶¹

I et notat fra september 1976 til byråsjefen i Sosialdepartementet fra en annen ansatt i departementet står det at Adopsjonsforum hadde opplyst at det ikke var noe *krav* fra myndighetene i Sri Lanka at det ble gitt økonomisk støtte til hjelpetiltak, men at myndighetene *ønsket* dette, og at «dersom det ikke kommer økonomisk støtte fra Norge, ville det *ikke* bli aktuelt å adoptere barn hit».⁶²

I mars 1977 ble Adopsjonsforum godkjent av DPCCS som utenlandsk formidler i Sri Lanka.⁶³

Av hentereiserapporter som adoptivforeldrene de første årene skrev på oppfordring fra landkontakten for å samle erfaringer, fremgår det at i 1976 knyttet et par på hentereise kontakt med en srilankisk advokat. Advokaten fremstilles som «svært interessert i å hjelpe adopsjonssøkende». I tillegg drev han et hotell ved navn Ceylon Inns. Advokaten hjalp både norske og svenske søkere, og tok først 400 srilankiske rupi (LKR) per sak (ca. 160 NOK i 1976).⁶⁴ I løpet av 1976 steg dette til 750 LKR (ca. 300 NOK).⁶⁵

Samlet sett skulle kostnadene ved en adopsjon fra Sri Lanka beløpe seg til ca. 7600 NOK, inklu-

⁵⁷ Infoskriv fra AF til søkere om Sri Lanka, 5. oktober 1977. I et dokument med tittel «aktuelle land» fra 21. oktober 1975, funnet i AFs arkiver, står det i tillegg at «[e]n mann som eier en privat barnehage i Nord-Ceylon har sagt seg villig til å fungere som kontaktmann i Sri Lanka for en del av våre søkere». Utvalget har ikke funnet ytterligere opplysninger om denne kontakten.

⁵⁸ Fra AFs landkontakt for Sri Lanka til Norges bank, 4. juli 1976, «Søknad om valutalisens».

⁵⁹ Dette møtet kom i stand på AFs initiativ, da de ønsket å presentere sin kontakt i Sri Lanka, og fordi de på sikt ønsket en avtale «lik den Sri Lanka har med Sverige via NIA». Norske myndigheter informerte om arbeidet med å organisere adopsjonsformidlingen og at det ikke var hensiktsmessig å diskutere noen avtaler før dette var ferdigstilt. «Referat fra møte i Sosialdepartementet onsdag 18. august 1976», u.d.

⁶⁰ «Referat fra møte i Sosialdepartementet onsdag 18. august 1976».

⁶¹ Fra AFs landkontakt for Sri Lanka til Sosialdepartementet, 9. september 1979, «Støtte til Nutrition Centre i Sri Lanka».

⁶² Notat til byråsjefen, Sosialdepartementet, 1. september 1976. «Sak: Valutaoverføring til Sri Lanka i forbindelse med adopsjon».

⁶³ Fra AF til RIA, 19. mai 1979, «Søknad om godkjenning av Adopsjonsforums kontakt i Sri Lanka».

⁶⁴ Brev fra advokaten til AFs landkontakt, 20. oktober 1976.

⁶⁵ Hentereiserapport fra adopsjon i 1976. Her oppgis kursen 1 LKR = 0,40 NOK.

dert reise og opphold. Dersom to foreldre reiste, ville totale utgifter bli nærmere 13000 NOK.⁶⁶

Av flere hentereiserapporter fremgår det at flere foreldrepar syntes advokaten virket upålitelig: Han tok ekstra betalt fra foreldrene etter at rettsaken var avsluttet «for å få papirene raskt skrevet ut», men ønsket ikke å gi kvittering for dette. Han tok i flere tilfeller mer betalt enn avtalt, men skjulte dette for utenlandskontakten.

Derimot var foreldrene godt fornøyd med utenlandskontakten og la særlig vekt på at han hadde gode forbindelser og «så mye makt og respekt at han får ordnet det meste».⁶⁷ Han ble fremstilt som «særlig nyttig når enkelte tjenestemenn er litt trege med å sette godviljen til».⁶⁸

Imidlertid peker en hentereiserapport på at både utenlandskontakten og advokaten «var med på formidling av private adopsjoner». Foreldreparet syntes dette var «kjedelig», da slike saker etter deres mening var «uakseptable».⁶⁹

I 1977 beskrives adopsjonsprosessen på følgende vis av Adopsjonsforum i et skriv til adoptivsøkere:⁷⁰

- a) Søkere som er godkjent i Norge sender påkrevde dokumenter (sosialhistorie, barnevernsnemndas godkjennelse, godkjennelse fra PU og evt. Justisdepartementet, helse-, vigsel- og fødselsattester) til oversettelse av statsautorisert translatør, som så sendes til utenriksdepartementet for legalisering.
- b) Landskontakt sender så søknad til Sri Lankas ambassade, og så til DPCCS.
- c) Det kan gå 8–9 mnd fra søknad sendes til søkerne får godkjennelse fra DPCCS.
- d) Tildeling kommer fra DPCCS, søkere bekrefter og opplyser om ankomst.
- e) Søknad om innreisevisum sendes til Statens utlendingskontor.
- f) Minst en av søkerne må reise til Sri Lanka. Ved ankomst besøker man DPCCS for intervju og tillatelse til å besøke barnet.
- g) Søkere må selv fremme sin sak i retten, og Adopsjonsforums utenlandskontakt, med bistand fra en advokat, hjelper søkerne med dette. (Advokaten ordner med adopsjons-

papirene som søker må undertegne). Utenlandskontakt ordner med legeundersøkelser e.l. om nødvendig.

- h) Rettsavgjørelsen om adopsjon finner sted 2–7 dager etter at papirene innleveres. Møtet i domstolen tar 10–15 min og barnet utleveres straks etterpå.
- i) Original av Adoption Order sendes rekommandert fra retten til Registrar General (folkeregisteret).
- j) Pass og utreisevisum ordnes ved fremvisning av Adoption Order (fra retten) eller Certificate of Adoption (fra folkeregisteret) hos Immigration & Emigration Department i Sri Lanka.
- k) Det norske konsulatet gir innreisevisum til Norge.
- l) Readopsjon bør gjøres snarest mulig i Norge, men ikke før adoptivforeldrene har ordnet med oppholdstillatelse, folkeregisteret og trygdekontoret, fordi det kan gå flere uker før man får papirene tilbake fra fylkesmannen.⁷¹ Adoptivforeldrene må få oversatt de utenlandske adopsjonspapirene til norsk og få tak i søknadsskjema fra fylkesmannen.
- m) Statsborgerskap kan endres etter at barnet er readoptert.

Ifølge en hentereiserapport fra en adopsjon i 1977, krevdes det i tillegg en rapport fra DPCCS som skulle forelegges retten. Rapporten skulle angi fødselsdato og sikre at barnet var forlatt/foreldrelost. Rapporten ble utarbeidet på bakgrunn av barnets «files», og adoptivforeldreparet uttrykte frustrasjon over at først halvannen uke etter at de ankom fikk barnehjemmets bestyrerinne beskjed om å oversende barnets «files» til DPCCS.

Det fremgår også av hentereiserapporter at til tross for at adopsjoner til utlandet ble stanset av srilankiske myndigheter fra juni 1978 frem til juli 1979, kom det to barn til Norge. Disse adoptivsøkere ble gitt en spesiell tillatelse fra Sri Lankas justisminister til å føre barna ut som fosterbarn og gjennomføre adopsjonene i Norge. Årsaken til dette var at barna var tildelt søkerne fra DPCCS, og at «myndighetene ville bekrefte det ansvar de hadde ovenfor de søkerne de hadde bedt om å komme til Sri Lanka». Sakene ble detaljert redegjort for overfor norske adopsjonsmyndigheter.⁷²

⁶⁶ Infoskriv om Sri Lanka fra AF til søkere, 5. oktober 1977.

⁶⁷ Hentereiserapport fra adopsjon i 1977.

⁶⁸ Infoskriv om Sri Lanka fra AF til søkere, 5. oktober 1977.

⁶⁹ Hentereiserapport fra adopsjon i 1978.

⁷⁰ Mai 1977, informasjonsskriv fra AFs landkontakt til søkere på Sri Lanka. En forenklet beskrivelse av samme prosess fremgår av AFs søknad om godkjenning av kontaktperson i Sri Lanka, 19. mai 1979.

⁷¹ Readopsjon ble anbefalt frem til 1980, jf. punkt 6.3.

⁷² «Redegjørelse i forbindelse med søknad om adopsjon av lankisk barn: [NN], f. [dd.mm].1977 i Colombo», sendt fra adoptivforelderen til RIA, journalført 11. september 1978.

18.5.2 Første formidlingstillatelse 19. mai 1978

Adopsjonsforum fikk formidlingstillatelse som adopsjonsformidler fra det norske Sosialdepartementet 19. mai 1978. Sri Lanka var ett av åtte land omfattet av tillatelsen. En forutsetning for tillatelsen var at utenlandskontakten ble godkjent av RIA innen ett år.

19. mai 1979 søkte Adopsjonsforum norske adopsjonsmyndigheter om godkjenning av kontaktperson i landet, den pensjonerte sosiologen fra adopsjonsavdelingen i Sosialdepartementet i Sri Lanka.⁷³ Her opplyste de at alle adopsjoner gikk gjennom Department of Probation and Child Care Services (DPCCS), en avdeling i Sosialdepartementet. Prosessen og utgiftene var som beskrevet ovenfor.

Norske adopsjonsmyndigheter godkjente kontakten.⁷⁴

18.5.3 Formidlingen 1979–1985

18.5.3.1 Adopsjoner via «private» kanaler til Norge

I september 1979 reiste Adopsjonsforums landkontakt til Sri Lanka. Formålet var blant annet å diskutere med utenlandskontakten «hvilke muligheter vi har til å påskynde adopsjonsprosedyrene ved at vi selv tar den første kontakt med barnet (og evt. foreldre) i stedet for Commissioner of Probation [DPCCS]».⁷⁵

Under reisen ble det utviklet et opplegg for hva landkontakten kaller «Privat-adopsjon». Dette beskrives på følgende vis i Adopsjonsforums reiserapport:

I henhold til loven er det ikke ulovlig å gjennomføre private adopsjoner så lenge man ikke betaler for barnet. I de fleste tilfeller vil dette dreie seg om ugifte mødre som vil skjule det faktum at de er med barn eller familier som ikke har råd til å ha flere barn selv. Vi må være villige til å innlosjere moren på et hjem til barnet er født og for en viss periode etterpå. Vi betaler bare for morens og barnets opphold og gir ellers ikke penger til moren.⁷⁶

Søkerne skulle betale anslåtte utgifter på forhånd til landkontakt, som overførte disse til konto i Sri Lanka. De kunne da brukes av utenlandskontakten til å dekke utgiftene etter hvert som de påløp. Utenlandskontakten dokumenterte senere overfor landkontakten hvordan pengene var blitt brukt. Landkontakten skrev: «Vi regner med at oppholdsutgiftene kan beløpe seg til så mye som Rs 3000,- til 4000,- d.v.s. kr. 1000,- til 1300,-, men blir i mange tilfeller mindre enn dette». Søkerne og barnet måtte fremdeles godkjennes av DPCCS og saken måtte føres for retten som øvrige saker. Videre skrev kontakten at de antakelig ville få tilbud om to private adopsjoner i nær fremtid.⁷⁷

Det ble ikke beskrevet hvordan kontakten med disse ugifte mødrene og fattige familiene skulle opprettes. Etter planen skulle barna som kom via det private adopsjonssystemet innkvarteres på Jayanthi Children's [her menes trolig Infants'] Home i Colombo.⁷⁸

Utvalget har funnet et brev fra landkontakten til et søkerpar, datert sommeren 1980. Landkontakten opplyste her å ha fått den endelige regningen fra utenlandskontakten i forbindelse med parets adopsjon. Den var som følger:

- «1. Utgifter til mat, innkvartering, m.v. for moren [for drøye 6 mnd] Rs. 1800,-
2. Utgifter til reise og eskorte for moren for seks sykehusbesøk Rs. 325,-
3. Stipend til moren for å kunne delta i et rehabiliterings-kurs i maskinskriving Rs. 500,-
4. Klær for moren Rs. 155,- Total Rs. 2700,-» [drøyt 1000 NOK etter datidens kurs].

Landkontakten påpekte at post nr. 4 syntes «noe tvilsomt fordi jeg har tidligere sagt at vi vil ikke betale penger direkte til moren», men mente at beløpet var så lite og sikkert ble brukt slik utenlandskontakten oppga, at kontakten anbefalte at det ble dekket.

Utvalget har ikke funnet mer sikker informasjon som gir opplysninger om det «private» systemet, for eksempel hvordan Adopsjonsforum skulle finne frem til mødre/familier som ønsket å oppgi sine barn. Det er heller ikke klarlagt hvor mange barn som ble adoptert til Norge gjennom slike «private» kanaler.⁷⁹ Imidlertid fikk norske adopsjonsmyndigheter i oktober 1980 opplyst at fem foreldrepar hadde mottatt barn fra Jayanthi Infants' Home.⁸⁰ Dette kan muligens gi en indika-

⁷³ Fra AF til RIA, 19. mai 1979, «Søknad om godkjenning av Adopsjonsforums kontakt i Sri Lanka».

⁷⁴ Denne har ikke utvalget funnet, men det fremgår av senere tillatelser at denne ble gitt.

⁷⁵ «Landskontakt-reise til Sri Lanka, September 1979», AFs arkiver.

⁷⁶ «Landskontakt-reise til Sri Lanka, September 1979», AFs arkiver.

⁷⁷ «Landskontakt-reise til Sri Lanka, September 1979», AFs arkiver.

⁷⁸ «Landskontakt-reise til Sri Lanka, September 1979», AFs arkiver.

sjon, ettersom det fremstår som at dette barnehjemmet skulle fungere som et slags transithjem for barna som kom via «private» kanaler mens adopsjonsprosessen fant sted i Colombo.

Utvalget har ikke funnet informasjon eller annen dokumentasjon som tilsier at Adopsjonsforum opplyste norske adopsjonsmyndigheter om systemet med «private» adopsjoner, og legger til grunn at det ikke ble gjort.⁸¹

18.5.3.2 Donasjoner til barnehjem foreslås av Adopsjonsforums landkontakt

Av andre forhold under landkontaktens reise i september 1979 ble det nevnt at advokaten i Sri Lanka tok opp problemet med at han stadig måtte betale «en del rupees ekstra til diverse funksjonærer på kontorene de måtte innom med en sak». Landkontakten anbefalte advokaten at han «tok det med i honoraret sitt og kalte det for 'administrasjons-utgifter'». Advokaten hevet honoraret sitt til Rs 1000,- og utenlandskontakten til Rs 500,-, henholdsvis 330 NOK og 170 NOK per sak etter datidens kurs. Det ble også bemerket at utenlandskontakten til Adopsjonsforum nå arbeidet deltid som administrasjonssjef på hotellet Ceylon Inns, drevet av Adopsjonsforums advokat i landet.⁸²

I desember 1979 reiste Adopsjonsforums nye landkontakt til Sri Lanka. Formålet var også denne gangen blant annet å diskutere muligheten for å påskynde adopsjonsprosedyren.⁸³

⁷⁹ AF har i sin kommentar til utvalget 31. mars 2026, etter å ha fått forelagt faktagrunnlaget (jf. punkt 3.6.11), bemerket at opplysningene om at AF skal ha gått utenom systemet ikke står i forhold til andre dokumenter AF har fra denne perioden. AF viste blant annet til brev til AFs søkere 15. oktober 1976 om behovet for den nyopprettede, srilankiske granskingskommisjonen som skulle undersøke ulovlige adopsjoner fra landet. AF viste også til brev fra AFs landkontakt til daglig leder 10. februar 1983, hvor det nevnes at AF fikk sine tildelinger gjennom DPCCS og ikke på andre og uetiske måter, som ved å opprette egne barnehjem som hadde «sine 'agenter' på sykehus, i landsbyer og blant de fattige som blir lovet penger dersom de gir sine barn til adopsjon». I brevet til daglig leder presenteres dette som en forklaring på at AF hadde formidlet langt færre adopsjoner enn for eksempel svenske formidlerorganisasjoner i samme periode. Utvalget påpeker at sistnevnte landkontakt imidlertid ikke var den samme landkontakten som etablerte systemet med adopsjoner gjennom «private» kanaler i 1979.

⁸⁰ RIA, 28. oktober 1980, «Rapport til Rådet for Internasjonale Adopsjoner om reisen til Asia 1980 foretatt av sekretariatets ansatte».

⁸¹ Det er ikke omtalt i søknad om godkjenning av kontaktnett fra 1979 eller 1984, og det fremgår ikke av RIAs rapport fra reisen i 1980 at det ble opplyst om dette.

⁸² «Landskontakt-reise til Sri Lanka, September 1979», AFs arkiver.

Landkontakten skrev at det virket som noen klarte å «snappe opp opplysninger om hvilke barn Commissioner får til tildeling for sine søkere», og at dette medførte at disse barna i stedet ble adoptert privat. Utenlandskontakten mente det var sannsynlig at noen som arbeidet ved Commissioners kontor mot betaling ga slike opplysninger til en del advokater og andre som drev med private adopsjoner. Landkontakten bemerket at «Hele Sri Lanka er også gjennomsyret av korrupsjon og selv små ordinære tjenester selv i retten må betales med litt under bordet for å gå jobben gjort raskt og i rett tid».⁸⁴

I tillegg til å besøke Jayanthi Infants' Home, hvor Adopsjonsforum «får tildelt barn direkte fra et barnehjem og ikke gjennom Commissioner», opprettet landkontakten kontakt med Good Shepherd Convent i Wattala, litt utenfor Colombo. Dette var en katolsk institusjon drevet av en irsk nonne, som opplyste at barnehjemmet «var gitt myndighet til å fordele barn til adopsjon uten å gå veien om Commissioner». I 1978 kom det ett barn herfra til Norge.⁸⁵

I reiserapporten fra reisen i desember 1979 konkluderte landkontakten slik: «Jeg har et inntrykk av at vi ikke er kommet særlig lenger med hensyn til å få øket antall adopsjoner til Norge», og at han trodde «man i fremtiden må innkalkulere i prisen en liten donasjon til barnehjemmene. Dette vil skape bedre goodwill.»⁸⁶

18.5.3.3 Norske adopsjonsmyndigheters tilsynsreise 1980 og spørsmålet om uavhengige/private adopsjoner til Norge

Norske adopsjonsmyndigheter reiste høsten 1980 til Sri Lanka. De besøkte da Jayanti Infants' Home, hvor de fikk opplyst at hjemmet i utgangspunktet bare adopterte barn til buddhister, men at Commissioner kunne overføre foreldreløse barn fra dette hjemmet til statsdrevne hjem og adoptere dem bort derfra.⁸⁷ Det nevnes ingenting om at hjemmet hadde fungert som et transithjem for

⁸³ «Landskontaktreise til Sri Lanka desember 1979», AFs arkiver.

⁸⁴ «Landskontaktreise til Sri Lanka desember 1979», AFs arkiver.

⁸⁵ «Landskontaktreise til Sri Lanka desember 1979», AFs arkiver.

⁸⁶ «Landskontaktreise til Sri Lanka desember 1979», AFs arkiver.

⁸⁷ RIA, 28. oktober 1980, «Rapport til Rådet for Internasjonale Adopsjoner om reisen til Asia 1980 foretatt av sekretariatets ansatte».

barn som skulle adopteres via Adopsjonsforums «private kanaler».

Adopsjonsmyndighetene besøkte også The Haven, som ble beskrevet som en barne- og ungdomsinstitusjon drevet av Frelsesarmeen. Her kunne ugifte mødre gis midlertidig opphold. Andre var fattige barn opptil 16 år, overført til institusjonen ved rettslig kjennelse. Institusjonen hadde kapasitet på 70 barn. «En del av de unge kvinnene overlatt til institusjonen føder sine barn der. Frelsesarmeen søker da om å bli oppnevnt som verge for barnet, som da kan adopteres bort». Det ble opplyst at i Colombo fantes det 40 lignende barnehjem drevet av ulike organisasjoner. I hele Sri Lanka fantes det 135. Sju av disse var statlige.⁸⁸

De besøkte i tillegg Good Shepherd, som huset 150 barn i alderen 3–17. De fikk opplyst at en del ugifte mødre kommer hit, og deres barn overføres fra spedbarnsavdelingen til barnehjemmet når de blir 3 år. De fikk vite at «mange mødre er skolepiker som føder og går tilbake til skolen igjen».⁸⁹

I møte med sosialministerens sekretær fikk den norske delegasjonen opplyst at bare statlige barnehjem og hjem som er drevet av godkjente private organisasjoner skal kunne formidle adopsjon. De fikk videre opplyst at myndighetene ønsket at søkerne presenterte sosialrapport attestert av srilankisk ambassade i angjeldende land. Norske adopsjonsmyndigheter bemerket:

Det ble nødvendig for oss å understreke meget nøye at norsk sosialrapport *ikke* er tilstrekkelig godkjenningssgrunnlag. Justisdepartementets godkjenning *må* foreligge og adopsjonen bør gå gjennom AF. Han [sosialministerens sekretær] var uimottakelig for dette som han anså som et norsk problem, ikke hans.⁹⁰

Norske adopsjonsmyndigheter mente imidlertid at det var gode muligheter for kontroll med at dette var i orden gjennom konsulatet. Generalkonsulen opplyste at visum aldri ble utstedt for et barn uten at tillatelse var innhentet fra Statens

utlendingskontor, som normal bygget sin avgjørelse på PUs vedtak (se punkt 6.4).⁹¹

Overordnet var norske adopsjonsmyndigheters inntrykk etter reisen at foreningens utenlandskontakt holdt seg strengt til myndighetenes forskrifter, men det ble påpekt at «[d]et kan imidlertid ikke legges skjul på at det ikke ville være vanskelig for noen å finne fram til barn utenom godkjente kanaler».⁹²

I desember 1980 sendte generalkonsulen på Sri Lanka noen nyhetsartikler fra Sri Lanka om problemene med private adopsjoner til ambassaden i New Delhi. Han bemerket: «I am afraid I too feel that in most of the private adoption cases, it really amounts to selling these children because the local agents charge fairly substantial amounts for the services rendered.»⁹³ Nyhetsartiklene ble videresendt til RIA i januar 1981.⁹⁴

Det foreligger i tillegg et referat skrevet av generalkonsulen i Sri Lanka, som også deltok på møtet med sosialministerens sekretær i Colombo. Her pekes det på at sistnevnte kategorisk holdt fast at bare DPCCS hadde anledning til å matche barn fra godkjente institusjoner. På den andre siden hadde norske adopsjonsmyndigheter under besøket fått opplyst av diverse personer at de kunne organisere matchingen selv. Konsulen omtalte dette som forvirrende.⁹⁵

Det er imidlertid liten tvil om at de religiøse barnehjemmene Adopsjonsforum samarbeidet med selv sto for matchingen. Det fremgår for eksempel av korrespondanse funnet i Adopsjonsforums arkiver, at i 1980 var prosessen slik at søkere skrev brev direkte til lederne av Good Shepherd Convent, The Welcome House (som var Good Shepherds kloster i Colombo) og The Haven (en institusjon i Colombo drevet av Frelsesarmeen) og ba om en tildeling. Dette fremgår også av korrespondanse mellom blant annet lederen for Good Shepherd Convent og landkontakten:

⁹¹ RIA, 28. oktober 1980, «Rapport til Rådet for Internasjonale Adopsjoner om reisen til Asia 1980 foretatt av sekretariatets ansatte».

⁹² RIA, 28. oktober 1980, «Rapport til Rådet for Internasjonale Adopsjoner om reisen til Asia 1980 foretatt av sekretariatets ansatte».

⁹³ Fra det norske generalkonsulatet i Colombo til den norske ambassaden i New Delhi, 20. desember 1980, «Adoption of Children».

⁹⁴ Fra UD til RIA, 15. januar 1981, «Sri Lanka. Adopsjon av barn.»

⁹⁵ Fra det norske generalkonsulatet til den norske ambassaden i New Delhi, 26. september 1980, «Visit of 3 member delegation of Norwegian Council for Inter-Country Adoption, Oslo»

⁸⁸ RIA, 28. oktober 1980, «Rapport til Rådet for Internasjonale Adopsjoner om reisen til Asia 1980 foretatt av sekretariatets ansatte».

⁸⁹ RIA, 28. oktober 1980, «Rapport til Rådet for Internasjonale Adopsjoner om reisen til Asia 1980 foretatt av sekretariatets ansatte».

⁹⁰ RIA, 28. oktober 1980, «Rapport til Rådet for Internasjonale Adopsjoner om reisen til Asia 1980 foretatt av sekretariatets ansatte».

There is another baby girl in Welcome House that is our Convent in Colombo and I think it will be suitable for the Fam [NN] from [NN]. [...] The baby is just three days old but quite healthy and I suppose it will be about two weeks when they arrive.⁹⁶

Samt av korrespondanse mellom de kristne institusjonene og adoptivsøkerne:

Dear Mr and Mrs NN, This is to inform you that your long period of waiting to adopt a baby has come to an end. I can allocate to you NN – a boy – born on [dd.mm.]1983.⁹⁷

Utvalget har i intervju med Adopsjonsforums saksbehandler for Sri Lanka spurt om prosedyrene for tildelinger fra de private institusjonene. Vedkommende oppga at de private institusjonene kom med et forslag om tildeling, men at DPCCS måtte godkjenne disse. Det hendte imidlertid aldri at DPCCS sa seg uenig i tildelingene.⁹⁸

18.5.3.4 Adopsjonsforums arbeidsreise til Sri Lanka i 1982

I februar 1982 reiste Adopsjonsforums landkontakt til Sri Lanka. I reiserapporten opplyses det at Adopsjonsforum de siste årene hadde blitt tildelt barn til adopsjon hovedsakelig fra The Haven og Good Shepherd.

Formålet med reisen var å knytte nye kontakter. Landkontakten opplyste at en tidligere kontakt nå ikke lenger kunne ta aktivt del i adopsjonsarbeidet ettersom vedkommende hadde fått stilling som Officer in Charge of Probation and Child Care Services i Kalutara. Den tidligere kontakten tipset imidlertid Adopsjonsforum om en pensjonert sosialarbeider i Kandy som muligens kunne bli ny kontakt.⁹⁹ Utvalget har ikke funnet dokumentasjon som tyder på at det ble søkt om godkjenning for denne tidligere kontakten hos norske adopsjonsmyndigheter.

Landkontakten diskuterte endringer i hvordan adopsjonssakene ble ført med Good Shepherds advokat, «Mr. P.».

Det opplyses også at adoptivforeldre som har adoptert fra Sri Lanka hadde fadderskap ved barnehjemmet Sri Lankadahara Balika Nivasay gjennom Vennskapsforeningen Sri Lanka-Norge, og at foreningen hadde påtatt seg ansvaret for 50 prosent av driftsutgiftene ved dette barnehjemmet. Utvalget har ikke kunnet fastslå om det ble adoptert barn fra dette hjemmet til Norge.

I november 1982 reiste landkontakten igjen til Sri Lanka.¹⁰⁰ Utenlandskontakten omtalte forholdene ved DPCCS som «noe kaotiske». Honoraret hans ble økt til 50 USD per sak. Landkontakten forhørte seg om muligheten for å etablere kontakt med flere barnehjem, men utenlandskontakten frarådet dette, da de tre Adopsjonsforum fikk tildelinger fra (The Haven, Good Shepherd og Welcome House) «var de eneste som fremdeles hadde samtykke til å formidle barn og fortsatt hadde et godt rykte». Advokatens honorar ble også økt, til 2000 LKR per adopsjon – ca. 760 NOK etter datidens kurs. Landkontakten mente dette var rimelig, og skulle inkludere alle utgifter.

18.5.3.5 Adopsjonsforums sekretariat tar over arbeidet med Sri Lanka i 1984

I begynnelsen av 1984 ble landkontaktarbeidet flyttet over til Adopsjonsforums lønnede sekretariat, som hadde blitt opprettet i 1982. I februar 1984 reiste den nye landansvarlige i Adopsjonsforum til Sri Lanka for å bli introdusert til kontaktene og satt inn i forholdene.¹⁰¹

Landansvarlig besøkte de tre barnehjemmene Adopsjonsforum samarbeidet med og leverte en sjekk på 50 USD til hver institusjon, samt fem søknader til hvert hjem. Landansvarlig møtte også de tre advokatene som førte Adopsjonsforums søkeres saker i retten.

18.5.3.6 Norske adopsjonsmyndigheters tilsynsreise til Sri Lanka i 1985 og forslag om donasjoner per adopsjon

I starten av 1985 reiste norske adopsjonsmyndigheter igjen til landet, og tilbrakte tre dager der.¹⁰² Et hovedformål med reisen var å drøfte mulighetene for en skriftlig adopsjonsavtale med myndighetene. En slik avtale var imidlertid ikke ønskelig

⁹⁶ Brev fra lederen for Good Shepherd Convent Wattala til AFs landkontakt, 8. januar 1981.

⁹⁷ Brev fra Good Shepherd til søkerpar, datert i siste halvdel av 1983. Brevet er datert sju dager etter barnets oppgitte fødselsdato.

⁹⁸ Intervju med utvalget, 8. oktober 2025.

⁹⁹ «Rapport fra kontrollreise til Sri Lanka – 19.2. -28.2.1982 ved landkontakt NN», AFs arkiver, u.d.

¹⁰⁰ «Rapport fra landskontaktreise til Sri Lanka i tiden 5.11. – 16.11.1982», AFs arkiver, u.d.

¹⁰¹ «Reise til Sri Lanka i tiden 3/2 – 12/2-84», datert mars 1984, AFs arkiver.

¹⁰² RIA, «Rapport til Rådet for Internasjonale Adopsjoner fra informasjons- og inspeksjonsreise til Asia 19.1. – 11.2.85».

fra DPCCS' side, da de mente at de hadde full kontroll med adopsjonene fra landet. Representanten for DPCCS hevdet at det var barnemors rett å overgi sitt barn til hvem hun måtte ønske. DPCCS kunne ikke nekte å behandle en sak så lenge søkerne kunne fremvise sosialrapport fra sitt hjemland stemplet av landets UD og verifisert av den srilankiske ambassaden i landet.

Under et møte norske adopsjonsmyndigheter hadde med Adopsjonsforums utenlandskontakt og Good Shepherds advokat antydte disse at «mangelen på tildeling av barn kunne være forårsaket av at søkerne ikke betaler for de utgifter institusjonene har hatt på barna». Norske adopsjonsmyndigheter skrev i reiserapporten at selv om institusjonene ikke ville oppgi et beløp, var det klart at de var avhengige av donasjoner til dekning av sine driftsutgifter. Det kunne dreie seg om ca. 400 USD per barn.¹⁰³ Norske adopsjonsmyndigheter skrev at «AF bør vurdere hvordan det kan ordnes med at institusjonene får de nødvendige tilskudd uten at foreldrene får følelsen av å ha kjøpt sine barn». Videre foreslo de at «RIA bør diskutere det prinsipielle ved dette spørsmålet og gi foreningen antydning om hvor grensene går for det akseptable». De bemerket ellers at honorarene til advokat og utenlandskontakt fremsto som lave (hhv. 75 USD og 50 USD per sak¹⁰⁴).¹⁰⁵

I en henvendelse fra islandske adopsjonsmyndigheter til norske adopsjonsmyndigheter i 1986, ble det opplyst at islandske søkere de siste to år hadde benyttet en srilankisk advokat som tok 1000 USD per adopsjon.¹⁰⁶

Etter denne reisen økte tildelingene fra The Haven, Good Shepherd og Welcome House til Adopsjonsforums søkere. Dette var trolig en effekt av de faste donasjonene på 400 USD per adopsjon, som altså kom i stand på norske adopsjonsmyndigheters initiativ.

18.5.4 1986–1992: interne uroligheter, adopsjonsstans og donasjoner knyttet til tildelinger

I 1986 reiste Adopsjonsforums landansvarlig til Sri Lanka. Hun opplevde mye uro og flere bomber

som eksploderte i nærområdene. Advokaten til Good Shepherd, som på dette tidspunkt ser ut til å ha blitt Adopsjonsforums faste advokat, mottok 2700 LKR per sak (ca. NOK 770). Det ble avtalt at lederen for Good Shepherd, den irske nonnen, skulle besøke Norge en uke i juli.¹⁰⁷ Denne reisen dekket Adopsjonsforum.¹⁰⁸

I 1987 ble Adopsjonsforums styre informert om srilankiske myndigheters stans av utenlandsadopsjoner begrunnet med medieoppslag om blant annet såkalte «babyfarms» (se punkt 18.4.4). Det ble imidlertid opplyst i styremøtet at ingen av Adopsjonsforums kontakter skulle være involvert i skandalene som foranlediget stansen.¹⁰⁹

I brev til Adopsjonsforums landansvarlig fra lederen for Good Shepherd får man inntrykk av at den politiske situasjonen i landet tilspisset seg. I 1989 nevnte lederen at det var innført portforbud, at det hver dag fant sted brutale drap. Hun skrev at «[p]arents with young boys live in fear and their one ambition is to get their children out of the country», at de ofte kjørte forbi kropper som var blitt brent ved veikanten, og at «[s]ome parents leave their homes at night and hide in the jungle with their children». Hun vurderte å forlate landet på grunn av urolighetene.¹¹⁰

I denne perioden sendte Adopsjonsforum rutinemessig en sjekk på 600 USD til barnehjemmet barnet kom fra etter hver adopsjon. Oversendelsen lød for eksempel slik: «I would like to thank you deeply for the allocation of NN for the family NN. [...] Please find enclosed a cheque on \$ 600,- which is a donation for Haven, we hope that this can be of good use for all your children in the institution».¹¹¹ Tildelingene av barn ble foretatt av lederne ved de tre ulike barnehjemmene Adopsjonsforum samarbeidet med: The Haven, Good Shepherd og Welcome House.

Det fremgår videre av korrespondanse mellom Adopsjonsforum og DPCCS at Adopsjonsforum jevnlig sendte sjekker til DPCCS til ulike hjelpeprogrammer. I noen tilfeller knyttes pengeoversendelsene til ønske om tildeling til norske søkere:

- Brev fra Adopsjonsforum til DPCCS 24. august 1988 hvor de ba DPCCS vurdere søknadene

¹⁰³ RIA, «Rapport til Rådet for Internasjonale Adopsjoner fra informasjons- og inspeksjonsreise til Asia 19.1. – 11.2.85».

¹⁰⁴ Rapport fra AFs landkontakts reise, «Reise til Sri Lanka i tiden 3/2 – 12/2-84», datert mars 1984, AFs arkiver.

¹⁰⁵ RIA, «Rapport til Rådet for Internasjonale Adopsjoner fra informasjons- og inspeksjonsreise til Asia 19.1. – 11.2.85».

¹⁰⁶ Fra Dóms- og Kirkjumalaeduneytid til RIA, 25. februar 1986, «Vedr.: Formidling af børn fra Sri Lanka til adoption i Island».

¹⁰⁷ Rapport fra AFs landansvarlig, 16. juni 1986, «Reise til Sri Lanka i tiden 11.05-18.05.86».

¹⁰⁸ Brev fra landansvarlig til lederen av Good Shepherd, 19. juli 1986.

¹⁰⁹ Referat fra hovedstyremøte i AF, 2. mars 1987.

¹¹⁰ Brev fra Good Shepherd til AFs landansvarlig for Sri Lanka, 15. februar 1989 og 18. september 1989, AFs arkiver.

¹¹¹ Brev fra AF til The Haven, 21. november 1989.

Adopsjonsforum hadde inne, og informerte om de jobbet med å finne flere sponsorer til et «sponsorship programme».

- Brev fra Adopsjonsforum til DPCCS 1. mars 1989 hvor de minnet om søknadene de hadde inne, og informerte om at en fra foreldregruppen for Sri Lanka jobbet med å finne flere sponsorer.
- Brev fra Adopsjonsforum til DPCCS 12. juni 1989 hvor de ba om mer informasjon om et prosjekt de ønsket å støtte, og i tillegg oversendte 600 USD til «needy and deprived children». I en tidligere versjon av brevet med påskriften «ikke sendt» sto det også: «And on behalf of our adoption applicants, I should like to request your kind consideration as to place children free for adoption to our Norwegian families». I brevet som ble sendt var denne setningen tatt ut.
- Brev fra DPCCS til Adopsjonsforum 4. september 1989 som takket for donasjonen på 600 USD til «departmental programmes on deprived and needy children».
- Brev fra Adopsjonsforum til DPCCS 1. mars 1990 som minnet om søkere som hadde ligget hos DPCCS i flere år, og informerte om at en fra foreldregruppen ville komme på besøk for å diskutere sponsorship-programmet.

Utvalget har ikke funnet dokumentasjon eller annen informasjon som tyder på at Adopsjonsforum opplyste norske adopsjonsmyndigheter om disse donasjonene, ei heller at norske adopsjonsmyndigheter etterspurte informasjon om donasjoner eller hjelpearbeid i denne perioden.

Det fremgår av Adopsjonsforums årsberetning for 1991 at The Haven var stengt for adopsjon fra mai til september 1990 etter en «skandale-reportasje».¹¹² Dette medførte en nedgang i adopsjoner fra landet til Norge, fra 13 i 1990 til 7 i 1991. Utvalget har ikke funnet ytterligere opplysninger om saken. Adopsjonsforum nevnte ikke denne skandalen i sin søknad i april 1991 om regodkjenning av kontaktnett i Sri Lanka. Om de ulike institusjonene oppga de at Welcome House ikke lenger formidlet adopsjoner, men at de regnet med at det gode samarbeidet med Good Shepherd og The Haven ville fortsette. De oppga også at «Etter en skandale for et par år siden ble flere private institusjoner som formidlet storparten av barna fra Sri Lanka stengt», men at det fremdeles foregikk private adopsjoner «utenfor alle institusjoner»,

¹¹² Adopsjonsforums landsmøte 1992, SAK1, del B, side 9, Årsberetning for 1991, «Sri Lanka».

anslagsvis 2/3 av samtlige utenlandsadopsjoner fra landet.¹¹³

18.5.4.1 *Adopsjonsforum bisto et par som ikke var godkjent av norske adopsjonsmyndigheter*

I slutten av 1980-årene bisto Adopsjonsforum et søkerpar bosatt i Norge som ikke hadde forhåndssamtykke til adopsjon fra norske adopsjonsmyndigheter med informasjon om hvordan de kunne adoptere et barn fra Sri Lanka. Paret hadde fått avslag på forhåndssamtykke til adopsjon, hovedsakelig grunnet den ene søkerens alder. Imidlertid hadde en av søkerne srilankisk statsborgerskap, slik at en adopsjon kunne gjennomføres som en nasjonal adopsjon.

Adopsjonsforum bisto etter avslaget på forhåndssamtykke søkerparet med å oversette søkernes sosialrapport og øvrige dokumenter til engelsk. I samråd med Good Shepherd, der foreldrene ønsket å få tildelt et barn, sendte Adopsjonsforum imidlertid ikke søkernes dokumenter til den srilankiske ambassade, slik de vanligvis ville gjort. Adopsjonsforum ba søkerne sende sin sosialrapport direkte til Good Shepherd, som informerte Adopsjonsforum om at søkeren med srilankisk statsborgerskap deretter måtte reise til Sri Lanka, oppgi en adresse der, og få en lokal Probation Officer til å skrive en rapport som kunne presenteres for retten.

Det fremgår av korrespondansen mellom Adopsjonsforum og Good Shepherd at begge var klar over at paret ikke var godkjent av norske adopsjonsmyndigheter for adopsjon.¹¹⁴

Fra Good Shepherd til Adopsjonsforum:

I am writing about the adoption of a baby by the above couple. I find that [NN] still holds a Sri Lanka passport and so I think the adoption can go through as a local one instead of a foreign adoption. That will be easier. It will be necessary for [NN] to come to Sri Lanka, stay with friends whose address she can give and then

¹¹³ Fra AF til SAK, 26. april 1991, «Søknad om regodkjenning av kontaktnett i Sri Lanka».

AF har i sin kommentar til utvalget 31. mars 2026, etter å ha fått forelagt faktagrunnlaget (jf. punkt 3.6.11), bemerket at saken «ble omtalt i vestlig presse og det må antas at dette også var kjent for norske myndigheter som har hatt et selvstendig ansvar for å holde seg informert om sine samarbeidsland».

¹¹⁴ Henvisning til konkrete datoer for korrespondansen er her utelatt av hensyn til personvern.

get a local probation officer draw up a report which can be presented in court. It is also important that she have the Norwegian Home Study, complete except for the Embassy stamp. That will not be possible – I mean the embassy stamp.

Fra Adopsjonsforum til Good Shepherd:

I appreciate your kind attention to help [NN] and [NN1]. As you know, they are not approved by the Norwegian Adoption Office to adopt a child due to [NN1's] age. The only way for them to adopt a child from Sri Lanka is through [NN's] Sri Lankan citizenship [...]. I will try to assist them as far as I am able to. We have received English translation from our translator and I sent the documents to [NN] and [NN1]. They will have the Home Study Report notarized. Do we need to legalize papers at the Ministry of Foreign Affairs? Do let me know, if we have to do so. The [NNs] will send the Home Study directly to you. Anyhow, if there are other papers you need, write to us.

Fra Good Shepherd til Adopsjonsforum (påfølgende uke):

Are they really anxious to get a baby? If so, [NN] should come here as soon as possible. I have kept a lovely baby for them and it is getting bigger. The longer the mother is with it the harder it will be for her to part with it. At the same time she assures us that she has no alternative but to give it in adoption and she is staying on the Convent for that purpose only. [...] I do not think it is necessary to legalise the papers at the Ministry of Foreign Affairs as I think that will not be possible to get done. [...] Please tell the couple to send me the Home Study immediately and to make arrangements for [NN] to travel without delay.

Ifølge Bufdir har dette søkerparet aldri søkt om anerkjennelse av en adopsjon gjennomført i utlandet. Ifølge folkeregisteret er det heller ikke registrert noen barn på søkerparet. Utvalget vet ikke om søkerne selv ombestemte seg angående en adopsjon, eller om adopsjonssaken ble avvist av domstolen i Sri Lanka.

18.5.4.2 Ny adopsjonslovgivning og norske adopsjonsmyndigheters tilsynsreise i 1992

Høsten 1992 reiste norske adopsjonsmyndigheter på sin andre informasjons- og inspeksjonsreise til Sri Lanka.¹¹⁵ Anledningen var landets nye adopsjonslov som trådte i kraft i februar samme år, og adopsjonsmyndighetene ønsket informasjon om gjennomføringen og praktiseringen av denne. UD hadde bistått med å arrangere møter med landets sentrale myndigheter.

Inntrykket fra reisen var at den nye loven ikke fungerte etter hensikten, da domstolen i Colombo, den ene av landets to domstoler med tilatelse til å behandle adopsjonssaker til utlandet (den andre var i Mount Lavinia), «synes å følge eget reglement», og blant annet avviste flere adopsjonssaker.¹¹⁶ Ifølge Adopsjonsforums kvartalsinformasjon til søkere på Sri Lanka, hadde dommeren i tillegg fortsatt å gi bevilling til private adopsjoner.¹¹⁷

Adopsjonsmyndighetene møtte også svenske utenriksmyndigheter, som «ikke la skjul på at penger er involvert» til tross for at den nye loven forbyr dette, og at «organisasjoner som har bistandsvirksomhet lettere får barn».¹¹⁸

Norske adopsjonsmyndigheter fikk ikke et møte med DPCCS. De besøkte imidlertid Good Shepherd og The Haven og samtalte med lederne [hhv. søster Mary Dympna og kaptein Soma Wedage]. Begge institusjoner sa de ønsket en pause i adopsjonsarbeidet inntil en avklaring av situasjonen fant sted.¹¹⁹ I forbindelse med den nye loven, ble nordiske adopsjonsorganisasjoner kalt inn til et felles møte på Sri Lankas ambassade i Sverige i januar 1992. Også her ble problemet med den tidligere omtalte dommeren i Colombo et tema. Sri Lankas ambassadør anbefalte organisasjonene å samarbeide med og benytte «en dyr og ansedd advokat som domarna har respekt för. En advokat som för sitt anseendes skull inta tar sig ärenden som inte är helt perfekta. Om man anlitar en 20 kronors advokat får man en 20 kronorsbehandling.»¹²⁰

¹¹⁵ SAK, 12. januar 1993, «Rapport fra reise i Asia 16.11. – 09.12.92».

¹¹⁶ SAK, 12. januar 1993, «Rapport fra reise i Asia 16.11. – 09.12.92».

¹¹⁷ «Kvartalsinformasjon Sri Lanka 2. kvartal 1993», AFs arkiver.

¹¹⁸ SAK, 12. januar 1993, «Rapport fra reise i Asia 16.11. – 09.12.92».

¹¹⁹ SAK, 12. januar 1993, «Rapport fra reise i Asia 16.11. – 09.12.92».

18.5.5 1994–2000: Sri Lanka ratifiserer Haagkonvensjonen, adopsjonstallene synker

I april 1994 søkte Adopsjonsforum om regodkjenning av kontaktnett i Sri Lanka. I søknaden redegjorde de for endringene som hadde funnet sted etter at landets nye adopsjonslov trådte i kraft i februar samme år: seks Province Commissionerstillinger er oppnevnt, og disse skulle sende lister over barn tilgjengelig for adopsjon til National Commissioner, som nå var det eneste organet som kunne tildele barn til utenlandske søkere. Imidlertid fungerte ikke systemet som intendert, da den vestlige Commissioner ikke sendte lister, og en dommer i Colombo fremdeles tillot private adopsjoner.¹²¹

Adopsjonsforum opplyste også at Good Shepherd hadde gjenopptatt adopsjonsarbeidet, var godkjent av DPCCS, og at alle tildelinger måtte forelegges National Commissioner.¹²²

Den pensjonerte sosiologen som hadde fungert som Adopsjonsforums utenlandskontakt siden 1975, døde i 1991. Etter en mellomperiode hvor den avdøde kone fungerte som kontakt, søkte Adopsjonsforum om godkjenning av mannen som tidligere hadde fungert som guide og sjåfør for norske søkere som utenlandskontakt. Han skulle motta 100 USD i måneden. Advokaten mottok nå 300 USD per sak. Donasjonene til barnehjemmene var uendret.¹²³ Den nye kontakten ble godkjent av SAK.¹²⁴

Mot slutten av 1994 søkte Adopsjonsforum om fornyet formidlingsrett og nevnte da at The Haven hadde startet opp igjen adopsjonsvirksomheten etter to års pause. Fremdeles kom det flest barn til Adopsjonsforum fra de kristne institusjonene, og ikke direkte fra Commissioner (fra 1991 til 1994 skal Adopsjonsforum ha fått to direkte tildelinger fra Commissioner. De øvrige 17 kom fra Good Shepherd og The Haven). I søknaden uttrykte Adopsjonsforum tvil om hvor god kontrollen var

med de problematiske adopsjonene fra landet, til tross for ny lovgivning, og påpekte: «Vi vet at en del andre land får atskillig flere tildelinger fra det offentlige, og har en mistanke om at tildelingene neppe skjer bare på grunnlag av foreliggende søknader og søkerens egnethet».¹²⁵

Norske adopsjonsmyndigheter begrenset i 1994 og 1995 godkjenningen til ett år, begrunnet med bekymring om at det ikke forelå skriftlige helseopplysninger om barna.¹²⁶ Adopsjonsforum mente på sin side at ettersom barna fra Sri Lanka som regel var meget små, «ofte bare noen uker gamle» (i søknad om regodkjenning av kontaktnett for 1996, skrev Adopsjonsforum at bare 3 av de 34 barna som ble formidlet til Norge fra Sri Lanka i 1990-årene, hadde vært over 1 år¹²⁷), ville det uansett hefte usikkerhet ved barnas helse.¹²⁸

18.5.5.1 Politietterforskning av The Haven

Det fremgår av Adopsjonsforums interne reisereport fra mars 1995 at The Haven igjen hadde lagt adopsjonsarbeidet «på is» da de i desember 1994 fikk kritikk av dommeren i Colombo Court og ble også politietterforsket på grunn av uklarheter vedrørende en fødselsattest for et barn som skulle adopteres til Danmark».¹²⁹

Utvalget har ikke funnet mer informasjon om saken. Vi har heller ikke funnet noe som tyder på at Adopsjonsforum informerte norske adopsjonsmyndigheter om denne saken.¹³⁰

¹²⁰ Fra NIA til SAK, 11. februar 1992. «Minnesanteckningar från möte med Sri Lankas ambassad den 29 januari 1992».

¹²¹ Fra AF til SAK, 13. april 1994. «Søknad om regodkjennelse for kontaktnett i Sri Lanka».

¹²² Fra AF til SAK, 13. april 1994. «Søknad om regodkjennelse for kontaktnett i Sri Lanka».

¹²³ Fra AF til SAK, 13. april 1994. «Søknad om regodkjennelse for kontaktnett i Sri Lanka».

¹²⁴ Fra SAK til AF, 13. januar 1995. «Søknad om regodkjennelse for kontaktnett i Sri Lanka, samt godkjennelse av ny utenlandskontakt».

¹²⁵ Fra AF til SAK, 27. desember 1994. «Søknad om fornyet formidlingsrett for adopsjon fra Sri Lanka».

¹²⁶ Fra SAK til AF, 18. mai 1994, «Søknad om regodkjennelse for kontaktnett i Sri Lanka, samt godkjennelse av ny utenlandskontakt»; Fra SAK til AF, 13. januar 1995, «Søknad om regodkjennelse for kontaktnett i Sri Lanka, samt godkjennelse av ny utenlandskontakt».

¹²⁷ Fra AF til SAK, 15. februar 1996. «Søknad om regodkjennelse for kontaktnett i Sri Lanka».

¹²⁸ Fra AF til SAK, 2. september 1994. «Angående helseinformasjon om barna».

¹²⁹ Reiserapport AFs arkiver, datert april 1995, «Rapport fra arbeidsreise/eskortereise Sri Lanka/India 20 mars – 6 april 1995».

¹³⁰ Det er ikke nevnt i søknad om fornyet formidlingsrett fra 27. desember 1994, og heller ikke i søknad sendt 15. februar 1996. Det opplyses ikke om i kontaktmøte med norske myndigheter 9. mars 1995, eller 1. juni 1995. I kontaktmøte 7. desember 1995, opplyses det at «Sri Lanka ligger for tiden helt nede på grunn av lokale forhold».

AF har i sin kommentar til utvalget 31. mars 2026, etter å ha fått forelagt faktagrunnlaget (jf. punkt 3.6.11), bemerket at dette mest sannsynlig var kjent for norske adopsjonsmyndigheter gjennom kontakt med de andre nordiske landenes adopsjonsmyndigheter.

18.5.5.2 Haagkonvensjonen trådte i kraft, nytt samarbeid med Prem Nivasa

I mai 1995 trådte Haagkonvensjonen i kraft i Sri Lanka, og utover i 1990-årene synker adopsjonstallene til Norge og andre land.

I 1997 opplyste Adopsjonsforum at opprinnelig mor nå skulle ha tre måneder å områ seg på etter fødsel før hun kunne samtykke til endelig frigivelse av barnet. Adopsjonsforum anså dette som positivt. De opplyste også at de ikke tok inn nye søkere på landet, med unntak av dem med en sterk preferanse for landet, stort sett annengangs-søkere.¹³¹

I forbindelse med behandlingen av Adopsjonsforums 1997-søknad ble donasjonene til barnehjemmene noe problematisert internt hos norske adopsjonsmyndigheter. Det ble imidlertid konkludert med at nivået på donasjonene ikke var «skremmende», og ettersom donasjonene aldri var krevd av barnehjem eller myndigheter, og i sin tid ble foreslått av norske adopsjonsmyndigheter, var det vanskelig å stille kritiske spørsmål til dem.¹³²

I 1999 begynte Adopsjonsforum å få tildelinger fra et nytt barnehjem, Prem Nivasa (også kalt Mother Theresas's Home og også i noen tilfeller bare referert til som Missionaries of Charity), som ligger i Moratuwa. Også dette hjemmet mottok 600 USD per adopsjon fra Adopsjonsforum.

I en senere reiserapport beskrives institusjonen som delt inn i tre seksjoner. Gravide kvinner kunne bo på Prem Nivasa frem til nedkomst, og barn som ble frigitt til adopsjon ble flyttet over til institusjonen Shanti Nivasa. Barna kunne bo på barnehjemmet frem til de ble 5 år, så ble de flyttet til et annet barnehjem.¹³³

18.5.6 Hovedpunkter fra formidlingen fra 2000 til 2015

Etter at Haagkonvensjonen trådte i kraft også i Norge (fra 1998) ser man en gradvis endring i norske adopsjonsmyndigheters arbeid med formidlingstillatelsene for Sri Lanka. I Adopsjonsforums søknad om fornyet formidlingstillatelse for Sri Lanka (29. november 1999) er informasjonen ordnet i samsvar med ønsket oppstilling gitt av BFD

¹³¹ Fra AF til BFD, via SAK, 22. september 1997, «Søknad om fornyet formidlingstillatelse for Sri Lanka».

¹³² 10. november 1997, internt notat SAK, fra saksbehandler til ledelse; 14. november 1997, internt notat fra leder til saksbehandler.

¹³³ «Arbeidsreise Sri Lanka januar 2009», AFs styreleder og saksbehandler for Sri Lanka, AFs arkiver.

(i brev 19. oktober 1999), og inkluderer en rekke punkter som måtte redegjøres for.¹³⁴

Fra 1. oktober 1999 ble den norske statsborgerrettsloven endret slik at alle adoptivbarn med rettskraftig dom i giverlandet automatisk fikk norsk statsborgerskap og skulle reise inn i Norge med norsk pass. Adoptivforeldre søkte heretter om barnets norske pass ved den norske ambassaden i Colombo, på bakgrunn av en rekke dokumenter, deriblant Adoption Order, tildelingsbrev fra DPCCS, godkjenningssaker fra DPCCS, barnets fødselsattest, og forhåndssamtykket fra norske adopsjonsmyndigheter.¹³⁵

I søknaden fra 1999 opplyste Adopsjonsforum at de hadde et fadderskapsprosjekt i samarbeid med DPCCS, som ga støtte til skolegang for 35–40 barn og ungdommer mellom 8 og 18 år. De opplyste om at de fremdeles ga donasjoner til barnehjemmene på 600 USD per adopsjon.¹³⁶

Tillatelsen ble fornyet frem til 2002, og Adopsjonsforum ble bedt om å levere en mellomrapport innen utgangen av år 2000, i tillegg til å melde fra om eventuelle endringer med betydning for formidlingstillatelsen. Fremdeles var manglende helseopplysninger om barna et punkt norske adopsjonsmyndigheter var opptatt av.¹³⁷

18.5.6.1 Donasjoner til DPCCS

Fra slutten av 1990-årene har utvalget funnet dokumentasjon på at Adopsjonsforum oversendte penger til DPCCS direkte. Pengeoversendelsene til DPCCS gikk noen ganger til konkrete prosjekter.¹³⁸ I andre tilfeller var de ikke knyttet til konkrete prosjekter, og ut fra datoene virker det som de i flere tilfeller hadde en kobling til tildelinger til Adopsjonsforum:

20. september 2001 mottok Adopsjonsforum et brev fra DPCCS som ga godkjenning til å gå

¹³⁴ Som «avtaler på forenings- eller myndighetsnivå»; «saksgangen i adopsjonssaker», «kostnadene», «hjelparbeid/humanitært arbeid»; «utenlandskontakt», mv. Selv om slike temaer har blitt omtalt i tidligere søknader, har disse ikke systematisk blitt redegjort for i hver søknad.

¹³⁵ Ifølge AF skulle følgende dokumenter i tillegg foreligge: adoptivforeldres pass; passbekreftelse fra AF, med «kvittering» fra passmyndighetene i Norge; Mother's Consent (Form 2), samt 3 passbilder av barnet.

¹³⁶ Fra AF til SUAK, «Søknad om fornyet formidlingstillatelse for Sri Lanka», 29. november 1999.

¹³⁷ Fra SUAK til AF «Fornyet formidlingstillatelse for Sri Lanka», 6. januar 2000.

¹³⁸ I brev fra DPCCS til AF, 28. oktober 1998, takker DPCCS for donasjon til Universal Children's Day på Rs. 19650. I brev fra AF til DPCCS, 27. februar 2003, sender AF 1000 USD i kontanter til bruk «for printing information material or any necessary expenses your office may need».

videre med en adopsjon i forbindelse med en konkret tildeling til et søkerpar.¹³⁹

19. oktober 2001 sendte Adopsjonsforum en sjekk på 500 USD til DPCCS «as a donation to support your devoted work for the improvement of children's condition».

16. november 2001 svarte DPCCS at de satte pris på gesten og ønsket et fortsatt samarbeid.¹⁴⁰

I et annet tilfelle sendte Adopsjonsforum en sjekk til DPCCS på 500 USD «as a donation to support your devoted work for the improvement of children's condition» på samme dag som de også sendte et brev med en donasjon på 600 USD til et barnehjem de nettopp hadde mottatt en tildeling fra.¹⁴¹

Utvalget har ikke funnet informasjon om at Adopsjonsforum orienterte norske adopsjonsmyndigheter om at slike pengegaver ble gitt til DPCCS. I formidlingssøknad av 18. september 2001 er de ikke nevnt. Først i formidlingssøknad av 3. september 2004 opplyses det at Adopsjonsforum ga en donasjon på 500 USD til DPCCS per adopsjon. Norske adopsjonsmyndigheter noterte i sitt arbeid med denne søknaden at «det er vel ikke grunn til særlige merknader i forhold til utgifter», men påpekte at det var Adopsjonsforums utenlandskontakt som bestemte til hvilken samarbeidsinstitusjon et søkerpars dokumenter skulle sendes, at institusjonene fikk donasjoner per sak, og at «myndighetene matcher som oftest i tråd med forslag fra institusjonen».¹⁴²

18.5.6.2 Adopsjonsforum etablerer samarbeid i Jaffna

I 2004 reiste Adopsjonsforums landansvarlig på en arbeidsreise til Sri Lanka. Hensikten med reisen var blant annet å undersøke muligheter til å etablere kontakt med Jaffna. Dette er et distrikt nord på Sri Lanka som ble okkupert av LTTE fra 1989 til 1995, hvorpå det srilankiske militæret igjen fikk kontroll.¹⁴³ I 2004 var menneskerettighetssituasjonen i Jaffna dårligere enn i mange andre deler av Sri Lanka, og preget av systematiske overgrep

(vilkårlige arrestasjoner, tortur, forsvinninger, vilkårlige drap, begrensninger i bevegelsesfrihet og militær kontroll). Flere uavhengige rapporter fra 2004–2006 dokumenterer dette (se også 18.5.6.3), og Jaffna og store deler av Nord- og Øst-provinsene var blant de hardest rammede områdene i landet på den tiden.¹⁴⁴

Landansvarlig møtte med Probation Officer i Jaffna, en District Judge i Jaffna, samt lederen for Good Shepherd Welcome House i Jaffna, som sa seg villig til å ta en prøvesak for Adopsjonsforum, samt en advokat i Jaffna som tidligere hadde ført adopsjonssaker for Good Shepherd. Dommeren opplyste at DPCCS i Colombo måtte gi godkjenning før saken kunne behandles i domstolen i Jaffna. Samme år fikk Adopsjonsforum den første tildelingen fra Jaffna.¹⁴⁵

I Adopsjonsforums søknad om fornyet formidlingstillatelse for Sri Lanka i 2004 oppga de Good Shepherd Welcome House, Inuvil, Jaffna som samarbeidspartner, og informerte om etablering av kontakt med aktører og organer i Jaffna.¹⁴⁶

I arbeidet med formidlingssøknaden, bemerket saksbehandler hos norske adopsjonsmyndigheter at «[d]et gis i forveien knappe opplysninger om barnets bakgrunn», og at «[m]yndighetene er ikke inne i bildet når det gjelder å skaffe opplysninger om barnet – helse og bakgrunn». På arbeidsarket stilte saksbehandler spørsmål om hvorvidt dette harmonerte med forpliktelsene etter Haagkonvensjonen. Under rubrikken i saksbehandlers arbeidsark om hvorvidt det «foreligger opplysninger i saken eller vedrørende landet som er eller kan være til hinder for at formidlingstillatelse kan gis», nevnes det ingenting, og godkjenning ble foreslått for 2 nye år.¹⁴⁷

Det foreligger ikke opplysninger i norske adopsjonsmyndigheters arkiver som tilsier at ytterligere undersøkelser av situasjonen i landet ble foretatt, og Adopsjonsforum fikk fornyet tillatelsen ut 2006.¹⁴⁸

¹³⁹ «Approval to proceed with adoption arrangements under the Hague Convention on inter-country adoption», fra DPCCS til AF, 20. september 2001.

¹⁴⁰ «I quite appreciate your kind gesture and would like to continue to work with you.» Brev fra DPCCS til AF, 16. november 2001.

¹⁴¹ Brev fra AF til DPCCS, 10. oktober 2002; brev fra AF til Prem Nivasa, 10. oktober 2002.

¹⁴² BUFA, Arbeidsark – formidlingstillatelser, 17. desember 2004.

¹⁴³ Wikipedia. (2025, 7. oktober). Jaffna. *Wikipedia, The Free Encyclopedia*.

¹⁴⁴ Amnesty International, Amnesty International Report 2004 – Sri Lanka, -, 26. mai 2004, <https://www.refworld.org/reference/annualreport/amnesty/2004/en/32914>; Human Rights Watch, *Living in Fear: Child recruitment, forced disappearances and other abuses in Sri Lanka*, Nov 2004.; U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices 2004 — Sri Lanka* <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2004/41744.htm>;

¹⁴⁵ AFs landansvarlig, august 2004, «Reiserapport Sri Lanka 24.05-01.06.04», AFs fysiske arkiv.

¹⁴⁶ Fra AF til Bufdir, 3. september 2004, «Søknad om fornyet formidlingstillatelse for Sri Lanka».

¹⁴⁷ Bufdir, 17. desember 2004, «Arbeidsark – formidlingstillatelser. Land: Sri Lanka».

¹⁴⁸ Fra Bufdir til AF, 12. januar 2005, «Søknad om fornyet formidlingstillatelse for Sri Lanka».

18.5.6.3 *Ambassaden i Colombo opplyser om fare for korrupsjon i adopsjonsprosessen*

I september 2006 sendte Adopsjonsforum en søknad til norske adopsjonsmyndigheter om fornyet formidlingstillatelse på Sri Lanka.¹⁴⁹ I den anledning sendte Bufdir en anmodning til den norske ambassaden i landet om opplysninger om politiske eller øvrige forhold som kan ha betydning for vurdering av søknaden.¹⁵⁰

I ambassadens svar redegjorde de for den politiske og sosiale situasjonen i landet, som de mente gradvis hadde forverret seg etter 2002. Særlig nordlige og østlige områder var rammet av økt militær aktivitet, og en forverret humanitær situasjon hadde ført til over 200 000 nye internt fordrevne bare de siste åtte månedene. De opplyste videre at ulovlige adopsjoner av barn uten foreldre etter tsunamien som rammet landet i 2004 hadde vært et problem. Ambassaden opplyste at de fulgte utviklingen nøye.

Ambassaden mente også at korrupsjon «innenfor store deler av det srilankiske samfunnet» utgjorde en trussel mot barns rettigheter i landet, og at det ikke var grunn til å tro «at de instanser som medvirker til adopsjon, inkludert rettsinstanser, er unntatt fra korrupsjon». Ambassaden opplyste at de alltid søkte verifikasjon av dokumenter fremlagt av adoptivforeldre.¹⁵¹

Bufdir ba da ambassaden om en vurdering av «hvilken betydning det kunne få for forholdet mellom Norge og Sri Lanka» om adopsjonssamarbeidet ble stanset, især med tanke på Norges rolle i fredsprosessen i landet. Bufdir mente de vanskelig kunne begrunne et avslag på en annen måte enn de problemer som knyttet seg til den utstrakte korrupsjonen som ambassaden informerte om, og mente dette ville kunne oppfattes som et uttrykk for generell manglende tillit fra norsk side til sentrale myndigheter i landet.¹⁵²

Ambassaden ga intet konkret svar på dette, men gjentok risikoene de så – at korrupsjon er utbredt, at det generelt kan stilles spørsmålstegn ved domstolens uavhengighet i mange tilfeller, samtidig som det finnes en rekke eksempler på at

rettssystemet fungerer tilfredsstillende – og foreslo en rekke tiltak som kunne skjerpe rutinene ved adopsjoner fra Sri Lanka. Deriblant pekte de på at Skattedirektoratet i forbindelse med fødselsattester fra enkelte land ønsket at det ble utført DNA-test for å sikre at påståtte familierelasjoner er reelle. Sri Lanka var et av få land hvor denne ordningen ble innført fra og med 2007. Ambassaden mente videre at juridisk representant for søkerne burde velges med omhu. De fremhevet også at selv om kostnadene ved adopsjoner syntes beskjedne, innebar dette ikke nødvendigvis at adopsjonsprosessene fra landet var tryggere.¹⁵³ Dette i motsetning til Bufdirs vurdering om at lave kostnader relativt sett ga mindre risiko for korrupsjon i prosessen.

Bufdir ga Adopsjonsforum en fornyet formidlingstillatelse gjeldende for to nye år.¹⁵⁴

18.5.6.4 *Feil i fødselsattest, Adopsjonsforum pålegges å benytte en annen advokat*

I 2000-årene fikk norske adopsjonsmyndigheter opplyst fra ambassaden i Colombo at de i forbindelse med nødpassutstedelse til et adoptivbarn hadde stilt spørsmål til gyldigheten av barnets fødselsattest. Denne fremsto uregelmessig da den inneholdt rettelser og overstrykninger. Ambassaden reagerte også på at en av adoptivforeldrene hadde forsøkt å betale den lokalt ambassadeansatte 200 LKR «ekstra», tilsynelatende for å få en rask behandling.¹⁵⁵

Ambassaden gjorde først sine egne undersøkelser og kontaktet registraren som hadde utstedt fødselsattesten. Det ble da klart at barnets fødselsattest hadde galt registreringsnummer: dette nummeret tilhørte et annet barn. En fødselsattest med et annet registreringsnummer, men med likelydende øvrige opplysninger som på den gale fødselsattesten – med unntak av at fødselsdatoen varierte med én dag, ble lokalisert og skrevet ut til ambassaden. Ambassaden beholdt imidlertid den første, gale fødselsattesten ettersom de reagerte på at en fødselsattest med så mange overstrykninger hadde gått gjennom en adopsjonsprosess. Ambassaden mente at det at fødselsattesten hadde blitt godtatt av Adopsjonsforums advokat

¹⁴⁹ Fra AF til Bufdir, 29. september 2006, «Søknad om fornyet formidlingstillatelse for Sri Lanka».

¹⁵⁰ Fra Bufdir til den norske ambassaden i Colombo, 24. november 2006, Jr.nr. 2006/28139.

¹⁵¹ Fra den norske ambassaden i Colombo til Bufdir, 21. desember 2006, «Informasjon i forbindelse med søknad om regodkjenning av tillatelse til formidling av adopsjon fra Sri Lanka».

¹⁵² Fra Bufdir til den norske ambassaden i Colombo, 10. juli 2007, «Vurdering av adopsjonssamarbeidet mellom Norge og Sri Lanka».

¹⁵³ Fra den norske ambassaden i Colombo til Bufdir, 12. oktober 2007, «Vurdering av adopsjonssamarbeidet mellom Norge og Sri Lanka».

¹⁵⁴ Fra Bufdir til AF, 28. februar 2008, «Regodkjenning av tillatelse til adopsjonsformidling fra Sri Lanka».

¹⁵⁵ Referanser til sakens dokumenter er her utelatt av hensyn til barnets personvern.

og av domstolen i Colombo, kunne tyde på korrupsjon.

På bakgrunn av den nye fødselsattesten utstedte ambassaden nødpass til barnet. Saken ble imidlertid fremdeles ansett som problematisk, og ambassaden mente det forelå tvil om barnets identitet. De sendte også fødselsattesten til undersøkelse hos Kripos, som også konkluderte med at fødselsattesten var blitt endret.

Etter dialog mellom ambassaden og norske adopsjonsmyndigheter, besluttet Bufdir å hyre et lokalt advokatfirma til å undersøke saken nærmere. Undersøkelser ble gjort opp mot Registrar General's Department i Sri Lanka, District Registrar og Registrar of Births ved sykehuset der barnet ble født. Advokatene oppsøkte også barnehjemmet der mor og barn hadde oppholdt seg før og etter fødsel. Advokatfirmaet konkluderte også med at fødselsattesten som ble anført i adopsjons-saken hadde feil. Forklaringen som ble gitt fra registraren som hadde utstedt attesten, var at ansatte ved fødselsregistreringen på sykehuset der barnet ble født, hadde glemt å endre registreringsnummeret da de bestemte seg for å gjenbruke/skrive over en attest som ikke hadde blitt hentet. Fødselsdatoen var også endret med én dag. Advokatfirmaet mente at «the identity of the child can be ascertained accurately only by carrying out a DNA test».

Adopsjonsforum og advokaten som førte saken for adoptivforeldrene, mente derimot hele tiden at den første fødselsattesten, som registraren på Sri Lanka bekreftet var gal, var den rette, og pekte på at denne var blitt akseptert av retten og av DPCCS.

Bufdir informerte ambassaden om at de valgte «ikke å forfølge» problemstillingen om hvorvidt «den oppgitte biologiske moren faktisk er barnets biologiske mor» videre, «da selve adopsjonsprosessen uansett må anses som endelig, alle omstendigheter tatt i betraktning».

Saken førte til en grundigere vurdering av Adopsjonsforums neste søknad om formidling. Det ble da klart for norske adopsjonsmyndigheter at advokaten Adopsjonsforums søkere ble anbefalt å benytte, også arbeidet for de ulike barnehjemmene som Adopsjonsforum samarbeidet med. Bufdir mente dette var uheldig sammenblanding og ba Adopsjonsforum avslutte samarbeidet med denne advokaten: «Vi ber AF sørge for at søkere får bistand fra en uavhengig advokat som ikke har andre oppdrag for barnehjemmene».

Advokaten hadde imidlertid ført saker for Adopsjonsforum siden 1984, samtidig som han var tilknyttet de ulike barnehjemmene, men en

undersøkelse av om det hadde skjedd feil eller uregelmessigheter i tidligere saker, ble etter hva utvalget kan se ikke vurdert av norske adopsjonsmyndigheter. Dette til tross for at ambassaden tydeliggjorde overfor norske adopsjonsmyndigheter at *denne* fødselsattesten ble lagt merke til grunnet de åpenbare endringene og overstrykningene. De kunne ikke garantere at eventuelle mindre påtakelige uregelmessigheter i *tidligere* saker hadde blitt fanget opp.

18.5.6.5 Bistand kobles til adopsjoner

I 2008 foretok Adopsjonsforums daværende styreleder en reise til Sri Lanka. Konklusjonen fra reisen var at Adopsjonsforum, som på dette tidspunkt fikk mellom 2-3 tildelinger årlig fra Sri Lanka, kunne «stabilisere» antallet tildelinger til Adopsjonsforum ved å gi bistand til barnehjemmene de fikk barn fra:

Som nevnt er barnehjemmene på Sri Lanka i en meget vanskelig periode vedrørende donasjoner av penger og varer. [...] Barnehjemmene strever for å få økonomien til å strekke til. Her er vi ved et kjernepunkt for å kunne stabilisere antall barn til Norge. På møtene med lederne for barnehjemmene fikk jeg klart inntrykk av at bistand fra oss vil kunne gi oss flere barn, eller i alle fall holde seg på 5-6 barn pr. år. I den situasjonen AF er i om dagen vil det være et kjærkomment antall. [...] USD 300 pr mnd til hvert av de tre [barnehjemmene] vil utgjøre en stor forskjell.¹⁵⁶

Det ble besluttet å søke Adopsjonsforums hjelpearbeidsfond, Bistand for Barn,¹⁵⁷ om å etablere et prosjekt for å hjelpe barnehjemmene og gi en startdonasjon. I tillegg skulle de jobbe med å finne givere i Norge.

Prosjektet mottok 75 000 kroner i oppstartsmidler fra Bistand for barn i 2009 og målet var

¹⁵⁶ AFs arkiv, 13. november 2008, «Referat fra møter på Sri Lanka oktober 2008».

¹⁵⁷ Bistand for Barn ble etablert i 2008. Alle AFs nye søkere måtte gi et bidrag til dette fondet. Dette ble frivillig fra 2014. Besluttende organ for bistandsarbeidet var Bistandsutvalget, som ble oppnevnt av AFs landsstyre. I retningslinjene til bistandsfondet står det at «prosjekter primært er aktuelt i land Adopsjonsforum samarbeider med eller vil igangsette samarbeid med», og at «bistandsprosjektene må opp til ny vurdering hvis adopsjonsformidling avsluttes i gjeldende land». Det står også det at «det forutsettes at det ikke er en direkte sammenheng mellom bistandsprosjekter og adopsjonsformidling av de enkelte barn». *Retningslinjer og mandat Bistand for barn*, vedtatt av landsstyret i AF 1. desember 2007.

siden å samle inn 25 000 kroner til hvert av de tre barnehjennene (Good Shepherd, The Haven og Prem Nivasa) årlig.

I perioden 2008–2012 fikk Adopsjonsforum 5 eller 6 tildelinger årlig.

I en kladd til en oppdatering til givere om prosjektet fra 2010, står det følgende:

En ny overføring av penger til de tre barnehjennene vi samarbeider med ble foretatt i desember. Disse pengene blir satt stor pris på og brukt til barnas beste. Barnehjennene har en egen avdeling for barn med funksjonsnedsettelse av forskjellig art. Noen disse barna får nå mulighet til fysioterapi, noe som kan bedre deres tilstand og øke deres mulighet til å fungere bedre i hverdagen. (og noen kan til og med bli frigitt for adopsjon.) Ettersom prosjektet ikke skal kobles direkte til adopsjon burde vi ikke si noe om dette.

I 2011 reiste Adopsjonsforums daglige leder til Sri Lanka og tok da opp med DPCCS «at vi gir bidrag til barnehjem i samband med adopsjoner». I rapporten fra reisen står det følgende:

Formelt vil DPCCS ikke at det skal betales til barnehjem, og de vil ikke gi føringer for dette. Samtidig innser de at barnehjem trenger penger for å sikre driften. I dag gir vi ca. 750 US\$ per adopsjon for oppholdet mor og barn har på barnehjemmet – 75.000 lankesiske rupi. Andre betaler omtrent det samme, og dette bør foreløpig ikke endres. Vi understreket at det må være full åpenhet om hva vi betaler og hvordan, og at myndighetene i både Norge og på Sri Lanka må ha fullt innsyn i dette. Vi presiserte at det *ikke* skal kreves betalinger / pengegaver fra familier på adopsjonsreise. Alle betalinger skal foretas av vår representant og være en del av våre regnskap. Frivillige bidrag etter adopsjon bør formidles via AF / Bistand for Barn til prosjektet som støtter barnehjennene.¹⁵⁸

Senere i 2011 reiste også leder for bistandsprosjektet/Adopsjonsforums daværende styreleder til Sri Lanka for å fornye kontraktene med barnehjennene. Ifølge reiserapporten ble kontraktene endret slik at bistandsprosjektet nå ikke garanterte en bestemt sum til hvert av barnehjennene (25 000 NOK årlig), men til «at vi sender ned det beløpet vi klarer å samle inn på et halvår». Prem

Nivasa ønsket ikke å undertegne en ny kontrakt med prosjektet, ettersom «de hadde fått godt med penger og var ikke avhengig av vårt bidrag videre».¹⁵⁹

Daværende styreleder (2008–2014) har opplyst til utvalget at prosjektet ble avsluttet i 2022, og at de første årene ble gjort regelmessige overføringer til barnehjennene. Etter hvert som årene gikk, falt flere givere ifra, og dermed ble mindre innsamlede midler overført.

På spørsmål om bistandsprosjektene til daværende styreleder oppga vedkommende til utvalget:

Vi samlet inn penger fra de som tidligere hadde adoptert, familie og slikt, og sendte ned et beløp til Sri Lanka, til de tre barnehjennene vi samarbeidet med. Men det var ingen koblinger mot at dette skulle gjenyttes ved at de skulle tilby barn.¹⁶⁰

Utvalget har etterspurt kontraktene det vises til fra tidligere styreleder/prosjektleder, men har ikke mottatt disse.

Daværende daglig leder for Adopsjonsforum har i intervju med utvalget opplyst at han ikke kjente til vilkårene i kontraktene, og at dette var normalt for denne typen foreldredrevne bistandsprosjekter. Dette til tross for at prosjektet fikk midler fra Bistand for Barn, ble opplyst om i Adopsjonsforums formidlingssøknader og at midlene gikk til Adopsjonsforums samarbeidsinstitusjoner.

18.5.6.6 Politietterforskning av Prem Nivasa i 2011, avslutning av landsamarbeidet

I november 2011 ble det store nyhetsoppslag etter at Sri Lankas *National Child Protection Agency* og *Criminal Investigation Department* gjennomførte en razzia ved Prem Nivasa etter tips om mulig salg/ ulovlig formidling av barn. BBC skrev at «The authorities say there are suspicions that the sisters harboured girls who had become pregnant aged under 16 [...] and also that money may have corruptly changed hands for the adoption of babies».¹⁶¹ Et amerikansk par ble funnet på stedet med penger som angivelig skulle brukes til donasjoner og/eller betaling til lokale aktører.¹⁶² Prem

¹⁵⁹ «Oppdatering av status for SRI 01 etter prosjektreise oktober/november 2011», AFs digitale arkiv: Bistand.

¹⁶⁰ Intervju med AFs tidligere styreleder, 16. september 2025.

¹⁶¹ BBC, 29. november 2011, «Sri Lanka nun faces charges over mother and baby home».

¹⁶² *The Sunday Leader*, november 2011, «A baby shop in Rawa-tawatte».

¹⁵⁸ AF reiserapport til Landsstyret og sekretariatet i AF, «Rapport fra reise til Sri Lanka 21.-25. august 2011».

Nivasa avviste anklagene og forklarte at penger funnet kunne være tiltenkt advokathonorar og rettsgebyrer, ikke et «kjøp».¹⁶³

Den ansvarlige nonnen ved hjemmet ble arrestert og fengslet i forbindelse med etterforskningen. I desember 2011 informerte CID (Criminal Investigation Department) retten om at de ikke hadde funnet bevis for ulovlig aktivitet ved Prem Nivasa, og den arresterte nonnen ble satt fri uten tiltale i denne saken.¹⁶⁴

I desember 2011 sendte DPCCS et brev adressert til alle sentralmyndigheter og formidlerorganisasjoner som de samarbeidet med der de informerte om at srilankisk kriminalpoliti ikke hadde funnet noen ulovligheter knyttet til utenlandsadopsjoner fra Prem Nivasa. Samtidig ba de om en oversikt over alle barn adoptert fra Sri Lanka fra 2001–2011, med informasjon om barnas navn og fødselsdato, navn på adoptivsøkerne og adresse, saksnummer i retten, domstol og dato for rettsavgjørelsen, samt en kort redegjørelse for hvordan det nå gikk med barnet.¹⁶⁵ Adopsjonsforum svarte på dette brevet i januar 2012.¹⁶⁶

Ifølge den svenske granskingsrapporten innførte Sri Lanka en stopp for nye søkere i begynnelsen av 2012 for å utrede de barnehjemmene der myndighetene mistenkte at det skjedde uregelmessigheter og for å se over prosessen for adopsjoner til utlandet.¹⁶⁷ Som beskrevet (18.4.5) ble det også etablert en «Place Committee» i DPCCS for å overvåke utenlandsadopsjoner, og det ble innført en kvote for utenlandsadopsjoner på maksimalt 100 årlig.

Utvalget har ikke funnet informasjon om at norske adopsjonsmyndigheter ble gjort oppmerksom på saken, verken fra DPCCS eller fra Adopsjonsforum, utover at en saksbehandler hos Bufdir har stemplet oversikten Adopsjonsforum oversendte til DPCCS i januar 2012. I Adopsjonsforums formidlingssøknad fra november 2012 oppga de at det hadde vært «et opphold i adopsjonsformidlingen fra Sri Lanka i 2012».¹⁶⁸ Bufdir ba da Adopsjonsforum om en redegjørelse for

årsaken til oppholdet.¹⁶⁹ Adopsjonsforum svarte følgende:

Etter det vi kjenner til ble det i 2012 bare gjennomført tre adopsjoner til utlandet av barn med særskilte omsorgsbehov. En viktig grunn til at det er gjennomført få adopsjoner i 2012 er at det ved begynnelsen av året ble ansatt en ny Commissioner for DPCCS, Mrs. Perera. Hun startet opp med å jobbe bare et par ganger i uken og ba derfor om arbeidsro for å sette seg inn i sine nye arbeidsoppgaver.¹⁷⁰

Forholdene knyttet til Prem Nivasa og stansen omtalt i den svenske granskingsrapporten ble ikke nevnt. Det er imidlertid på det rene at Adopsjonsforum kjente til saken knyttet til Prem Nivasa, ettersom utvalget har funnet utklipp av flere nyhetsartikler om denne i Adopsjonsforums fysiske arkiv.

Etter 2011 gikk det tre år uten adopsjoner til Norge, før de to siste adopsjonene formidlet til Norge ble gjennomført i 2015.

I Adopsjonsforums søknad om fornyet formidlingstillatelse fra 2015, påpekte Adopsjonsforum at selv om Sri Lanka prioriterer nasjonale omsorgsløsninger, finnes det barn med ulike fysiske helseutfordringer som kunne trenge en ny familie, men at disse ikke tildeles norske søkere fordi «prosessen i Norge tar for lang tid i forhold til fristene DPCCS og domstolene setter». Adopsjonsforum ønsket at norske adopsjonsmyndigheter gikk i dialog med DPCCS om dette.¹⁷¹ Utvalget har ikke funnet informasjon om at dette ble fulgt opp fra norske adopsjonsmyndigheter.

I 2017 publiseres det flere nyhetssaker om ulovlige adopsjoner fra Sri Lanka i 1980-årene.¹⁷² Bufdir ba ambassaden i Colombo holde dem informert om det skulle fremkomme noe om saken som gjaldt adopsjoner til Norge. Adopsjonsforum gjorde også sine egne undersøkelser, og ba sin representant forhøre seg med sentralmyndigheten på Sri Lanka. Sentralmyndigheten skal ha forklart til representanten at de hadde begrenset kapasitet til å undersøke gamle saker, men at de til

¹⁶³ *The Sunday Leader*, 3. desember 2011, «Missionaries of Charity do not deal with money... For God provides».

¹⁶⁴ *Sri Lanka Guardian*, 15. desember 2025, «Rev. Sr. Eliza Set Free Without Charges Today».

¹⁶⁵ Fra DPCCS til AF, 15. desember 2011, «Enquiries about security of Sri Lankan children given for foreign adoption during the period 2001-2011». Dette brevet har utvalget bare gjenfunnet i AFs arkiver og ikke hos Bufdir.

¹⁶⁶ Fra AF til DPCCS, 9. januar 2012. Oversikten er også stemplet av en av Bufdirs saksbehandlere, 4. januar 2012.

¹⁶⁷ SOU 2025:61, vol. 2, s. 516.

¹⁶⁸ Fra AF til Bufdir, 14. november 2012, «Søknad om fornyet formidlingstillatelse for Sri Lanka».

¹⁶⁹ E-post fra Bufdir til AFs daglige leder, 18. desember 2012, «Vedr. søknad om fornyet formidlingstillatelse».

¹⁷⁰ Brev fra AF til Bufdir, 11. januar 2013, «Søknad om formidlingstillatelse for Sri Lanka».

¹⁷¹ AF til Bufdir, 30. oktober 2015, «Søknad om fornyet formidlingstillatelse for Sri Lanka».

¹⁷² *NRK*, 26. september 2017, «Sri Lankas myndigheter: Innrømmer ulovlig adopsjon av barn til Europa»; *BBC*, 21. september 2017, «Sri Lankan baby trade: Minister admits illegal adoption trade».

nå ikke hadde informasjon om at norske saker var involvert i forholdene som nå var avdekket fra 1980-årene.¹⁷³

I 2017 ble landsamarbeidet avsluttet av Adopsjonsforum ettersom de fikk få tildelinger, at tildelingene primært gikk til søkere med srilankisk bakgrunn og at Adopsjonsforum derfor ikke hadde flere søkere på landet.¹⁷⁴

18.5.7 Enkeltsaker 1975–2015

18.5.7.1 Generelt om sakene

Utvalget har gjennomgått totalt 58 enkeltsaker fra Sri Lanka i perioden 1975–2015. Utvalget av enkeltsaker har vært strategisk og fleksibelt, jf. punkt 3.6. Utvalget har sett:

- 8 saker gjennomført i 1970-årene
- 25 saker gjennomført i 1980-årene
- 11 saker gjennomført i 1990-årene
- 14 saker gjennomført i 2000-årene

Dette utgjør omtrent 26 prosent av alle adopsjoner formidlet gjennom organisasjon fra Sri Lanka til Norge. Imidlertid inkluderer sakene sett også noen uavhengige adopsjoner. Generelt kjennetegnes alle sakene ved at det foreligger svært lite informasjon om barnas bakgrunn og årsaken til adopsjonen i dokumentene som har blitt sendt til Norge og som ligger til grunn for registreringen av adopsjonen.

Til grunn for registreringen av adopsjonen i Norge ligger alltid:

- *Adoption Order (Form nr. 4)*, utstedt av srilankisk domstol. I noen saker fra 1970-årene ligger ikke *Adoption Order*, men *Adoption Certificate*.

Adoption Order er et tosidert dokument med opplysninger om adoptivsøkerne, opprinnelige foreldre (når dette foreligger) og barnets tidligere bosted (som regel et barnehjem), samt henvisning til barnets opprinnelige fødselsattest, når denne finnes. Ordren sier at adopsjonen skal føres inn i adopsjonsregisteret, og at den originale fødselsattesten skal merkes med «adoptert».

I tillegg kan det gjerne foreligge:

- *Register of Births*. Dette foreligger i 23 av sakene, og er en kopi av en utskrift av barnets fødselsregistrering før adopsjonen. Her kan det fremgå opplysninger om barnets foreldre

(navn, fødested, fødselsdato, alder og etnisitet) og iblant også besteforeldre.

- *Consent to an adoption order (Form nr. 2)*, som er den opprinnelige morens skriftlige bekrefteelse på at hun samtykker til adopsjonen og forstår hva den innebærer. Dette foreligger i 18 av sakene utvalget har sett.

I noen tilfeller foreligger det også

- kopi av barnets srilankiske pass (utstedt etter adopsjonen).
- kopi av barnets norske pass (i saker fra og med 1999, se 18.5.6).

I det såkalte Barnearkivet (dokumenter som formidlerne har ettersendt til Bufdir for arkivering i etterkant av registreringen) kan det i tillegg ligge andre dokumenter, som medisinske rapporter og et tildelingsbrev fra DPCCS. Fra starten av 2000-årene foreligger det som regel et brev fra DPCCS som kort gir anonymiserte bakgrunnsopplysninger om opprinnelige foreldre og årsaken til adopsjonen. Det foreligger ikke, så vidt utvalget har fått opplyst, et barnearkiv for adopsjoner fra Sri Lanka før slutten av 1990-årene.

Mangelen på informasjon i sakene skiller seg markant fra hva som kan ligge på enkeltsaker i enkelte andre mottakerland, for eksempel Sveits. I motsetning til norsk praksis ble ikke adopsjoner gjennomført i Sri Lanka anerkjent i Sveits. Etter sveitsisk regelverk kunne barna først adopteres etter at de hadde bodd to år hos de fremtidige adoptivforeldrene, som i denne perioden juridisk sett var fosterforeldre. For å søke om adopsjon i Sveits måtte det blant annet foreligge dokumentert samtykke fra opprinnelige foreldre, en erklæring og godkjenning fra srilankiske myndigheter som redegjorde for årsaken til barnets plassering i Sveits, en fødselsattest eller utskrift fra fødselsregister (eventuelt pass), medisinsk rapport om barnet samt en biografi som beskrev barnets liv frem til søknadstidspunktet.¹⁷⁵ I flere saker finnes det også rapporter fra Sri Lanka som beskriver barnets bakgrunn og livssituasjon til opprinnelige foreldre.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Berthet og Falk, 2022, *The Adoption of Children from Sri Lanka in the Canton of St Gallen 1973 – 2002*, s. 14–15. Prosedyren innebar at barnet fikk oppnevnt en verge i Sveits (en annen enn fosterforeldrene), i tillegg skulle familien besøkes minst en gang i året av en ytterligere person. Adopsjonen ble deretter innvilget basert på en vurdering av hvorvidt de juridiske kravene var innfridd, om fosterforeldrene var egnet, og om adopsjonen var til barnets fordel (*benefit*) – her så man særlig på barnets omsorgssituasjon og tilpasning i familien.

¹⁷⁶ Berthet og Falk, 2022, s. 39.

¹⁷³ Bufdirs arkiv, saksnr. 2015/56972-6 til -10.

¹⁷⁴ Brev fra AF til DPCCS, 15. desember 2017.

18.5.7.2 Samtykke

I 37 av sakene utvalget har sett (ca. 63 prosent), kan man gjenfinne navn på opprinnelige foreldre (som regel bare mor) i dokumentene. Utvalget merker seg en diskrepans mellom saker med kjente foreldre og saker med samtykkedokument (bare ca. 48 prosent av sakene med kjente foreldre har et samtykkedokument). Utvalget kan imidlertid ikke utelukke at det finnes et samtykkedokument på Sri Lanka i sakene der dette mangler i Norge.

Videre er det noe uklart for utvalget hvilken status samtykkedokumentet har hatt, all den tid opprinnelig mor, når hun var kjent, personlig skulle møte i retten og bekrefte samtykket. I flere tilfeller er samtykkedokumentet signert samme dag som rettsavgjørelsen. Adopsjonsforums saksbehandler for Sri Lanka kunne ikke redegjøre for når i prosessen dette dokumentet ble produsert, og hvorfor det var nødvendig (ettersom mor jo skulle møte i retten og samtykke der).

18.5.7.3 Barnas alder

I 1970-årene er barna i sakene utvalget har sett eldre enn i senere perioder. Bare ett barn er under 3 måneder, de fleste nærmere 1 år, og noen over 2 år.

I 1980-årene endrer dette seg. Med unntak av 6 saker der barna var mellom 5 måneder og 5 år ved adopsjonen, er barna i de 19 resterende i sakene undersøkt mellom 3 og 17 uker ved adopsjon.

Det samme mønsteret gjør seg gjeldende i 1990-årene. Med unntak av tre uavhengige adopsjoner der barna er eldre, er barna i de resterende sakene mellom 6 og 23 uker gamle ved adopsjonen.

I 2000-årene er det yngste barnet 16 uker gammelt ved adopsjon i sakene undersøkt, noe som trolig henger sammen med den innførte samtykkefristen (se punkt 18.4.5)

Som beskrevet, ble subsidiaritetsprinsippet lovfestet i 1992. Den korte tiden som i noen tilfeller går mellom fødsel og adopsjon i 1990-årene, reiser spørsmål om hvilket arbeid som ble gjort for å finne egnede varige omsorgsløsninger i Sri Lanka. Utvalget har ikke mulighet til å vurdere i hvilken grad slike løsninger var aktuelle i denne perioden.

18.5.7.4 Advokatens rolle

Utvalget merker seg at i majoriteten av sakene fra 1980- og 1990-årene er det søkerens advokat («Mr. P», se punkt 18.5.3.4) som har gjort følgende:

- a. Bevitnet mors samtykke. Samtykkedokumentet er skrevet på engelsk, mens mors signatur som regel er skrevet i et lokalt skriftspråk.
- b. Oversatt utskriften fra Register of Births og bevitnet oversettelsen («I do hereby certify that this is the true translation of the Register of Birth») av samme utskrift. I de fleste tilfeller ligger *ikke* den srilankiske originalversjonen på saken.
- c. Utferdiget en kopi av Adoption Order, som siden ble stemplet av Registrar ved retten. I noen tilfeller er den også stemplet som «True Copy» av advokaten selv, i tillegg til å være påført en signatur fra Registrar ved retten. I flere tilfeller ser også dommerens signatur ut til å være skrevet på av advokaten på disse kopiene, og så bekreftet av Registrar. Utvalget har ikke kunne bringe på det rene om det også eksisterer en singalesisk versjon av adopsjonsbeslutningen, og om versjonen som ligger på sakene i Norge, derfor er en oversettelse snarere enn en kopi.

Utvalget har ikke funnet informasjon eller annen dokumentasjon om at norske adopsjonsmyndigheter stilte spørsmål til Adopsjonsforum om praksis i forbindelse med oversettelse/kopi av rettsavgjørelsene.

Utvalget har registrert at i en sak behandlet av denne advokaten har mors fødselsdato åpenbare feil (hun er oppgitt som født samme år som sitt eget barn) i den engelske oversettelsen av fødselsattesten som er skrevet og bekreftet av advokaten. Dette fremstår ikke som et forsøk på å skjule mors egentlige fødselsdato, men viser sårbarheten i systemet, der en og samme person var ansvarlig for å utferdige og bekrefte kopier av sentrale dokumenter. Utvalget finner det også påfallende at det i noen senere saker ligger opplysninger fra DPCCS om at mor skal ha samtykket til adopsjonen, mens selve samtykkedokumentet er signert en nonnene ved mødreheimet (oppført som «guardian»), eller at samtykkedokumentet ikke foreligger i det hele tatt.

Norske adopsjonsmyndigheter har, etter hva utvalget forstår, ikke hatt reell mulighet til å avdekke slike inkonsistenser, ettersom brevene fra DPCCS ble sendt til Adopsjonsforum, og først

oversendt Bufdir etter at adopsjonen var registrert.

Se ellers 18.6.5 for en vurdering av advokatens rolle og 18.6.8 for en vurdering av mulighet til kunnskap om biologisk opphav.

18.6 Sammenfatning av funn og utvalgets vurderinger

18.6.1 Systemet for «private» adopsjoner

Som beskrevet (18.5.3.1) utviklet Adopsjonsforum et system for hva de kalte «private» adopsjoner rundt 1979/1980. Utvalget har som nevnt ikke kunnet klargjøre hvor mange adopsjoner som fant sted gjennom slike private kanaler eller hvor lenge dette systemet ble benyttet, men den merkbare økningen i adopsjoner fra 1979 til 1980 kan gi en indikasjon.

Som beskrevet (18.5.3.1) fremgår det at Adopsjonsforums søkere dekket utgifter for de gravide kvinnene til kost, losji, legebesøk, kursing, klær, mv., i flere måneder, mot at de fikk adoptere morens barn. Utvalget har ikke funnet informasjon om hvordan kontakten med de gravide kvinnene ble etablert, men det fremgår at Adopsjonsforums utenlandskontakt i landet var involvert. Utvalget har ikke funnet informasjon om at Adopsjonsforum opplyste om adopsjoner ordnet på denne måten til norske adopsjonsmyndigheter.

Utvalget mener at systemet med adopsjoner gjennom private kanaler var kritikkverdig. Fremgangsmåten synes å skille seg lite fra de høyt kritiserte adopsjonene som fant sted på Sri Lanka i perioden, der «agenter» for utenlandske adoptivsøkere dro rundt på leting etter fattige og sårbare mødre/familier for å få dem til å adoptere bort sine barn mot et vederlag. Det er positivt at Adopsjonsforum hadde et klart prinsipp om at de ikke ville betale moren kontanter. På den andre siden var det tale om gravide kvinner i en sårbar situasjon som fikk kost, losji og utgiftsdekning ut fra en forutsetning om at mor kom til å adoptere bort barnet sitt. Det er en klar risiko for at mors samtykke var påvirket av dette.

Det er også spørsmål om hvor god kontroll Adopsjonsforum hadde med hva pengene gikk til. Adopsjonsforums utenlandskontakt fikk, som beskrevet (18.5.3.1), overført et beløp til sin konto som han fritt disponerte til å dekke de gravide kvinnenes løpende utgifter, og han sendte siden et regnskap til Adopsjonsforum i Norge. Utvalget mener det var nok penger i omløp til at det ga risiko for uheldige praksiser (som kontantbetaling til kvinnene, betaling til sosialarbeidere for å få

kontakt med kvinnene, eller betaling til mellomledd), og at kontrollen Adopsjonsforum hadde med hvordan pengene ble benyttet fremstår utilstrekkelig.

Selv om også disse adopsjonene måtte forelegges DPCCS og behandles i srilankisk domstol, var prosedyren på denne tiden at DPCCS selv skulle stå for tildelingene, noe Adopsjonsforum var klar over. At DPCCS på dette tidspunkt var så overarbeidet med søknader fra private søkere at de ikke var i stand til å tildele barn selv, var ikke en god nok grunn til å omgå reglene.

Videre er det særlig kritikkverdig at Adopsjonsforum ikke opplyste om dette systemet for adopsjoner til norske adopsjonsmyndigheter. Adopsjonsforum hadde gitt et klart inntrykk av at DPCCS sto for matchingen og tildelingen, og burde opplyst om endringen.¹⁷⁷

18.6.1.1 Likevel få uavhengige adopsjoner til Norge

Som beskrevet (se punkt 3.5) er det utfordringer med å beregne det nøyaktige antallet adopsjoner utenom organisasjon til Norge. Likevel virker det klart at norske adopsjonsmyndigheter, sammenlignet med andre land, som Sverige, har vært restriktive med å tillate dette (se kapittel 28). Utvalget har funnet spredte henvisninger til adopsjoner utenom organisasjon fra Sri Lanka gjennom hele perioden for formidling, men antallet virker å ikke være høyt.

Selv når norske myndigheter unntaksvis har åpnet for slike adopsjoner, virker det som myndighetene har vært bevisst risikoen. Eksempelvis har utvalget sett en enkeltsak fra begynnelsen av 1980-årene, der et par ønsket å adoptere utenom organisasjon. Norske adopsjonsmyndigheter kunne tillate dette da søker hadde srilankisk bakgrunn, men ønsket da utførlige opplysninger om hvilke kontakter søkerne hadde i Sri Lanka og hvordan adopsjonen skulle gjennomføres, og dersom adopsjonen gjaldt et konkret barn måtte søkerne gi grundige opplysninger om barnet og årsaken til adopsjonen.

Gitt at forhåndssamtykker (siden 1980) normalt har vært gitt med forutsetning om at søkerne benytter seg av godkjent adopsjonsformidler, har personer i Norge som har ønsket å adoptere et barn fra Sri Lanka i langt mindre grad hatt anledning til å reise ned og benytte seg av godt betalte

¹⁷⁷ Det er ikke nevnt i søknaden 19. mai 1979, eller søknaden 26. oktober 1984, eller gitt informasjon om dette på RIAs inspeksjonsreise i 1980.

mellomledd som fant barn via mer eller mindre betenkelige kanaler, enn hva man ser i andre land. Dette generelle punktet ved norsk adopsjonsregulering vurderer utvalget som svært positivt, og når det gjelder Sri Lanka har dette trolig hatt en stor betydning for å forebygge en rekke ulovlige og uetiske praksiser som er beskrevet i granskinger fra andre mottakerland.

18.6.2 Adopsjonsforum bisto søkere med avslag på forhåndssamtykke

Punkt 18.5.4.1 beskrev hvordan Adopsjonsforum i 1980-årene bisto et par uten gyldig forhåndssamtykke, etter at de hadde fått avslag fra norske adopsjonsmyndigheter. Adopsjonsforum ga råd om hvordan paret kunne gjennomføre en nasjonal adopsjon på Sri Lanka og laget en avtale om et konkret barn med en av sine samarbeidsinstitusjoner. Adopsjonsforum og lederen for det lokale barnehjemmet Good Shepherd var begge klar over avslaget, men så tilsynelatende ingen problemer med å hjelpe paret til å adoptere likevel.

Utvalget har forelagt saken for Adopsjonsforums saksbehandler for Sri Lanka på denne tiden. Vedkommende husket ikke saken konkret, men mente at det var viktig at søkerparet, som Adopsjonsforums medlemmer, fikk råd og veiledning om Sri Lankas adopsjonslov og regler slik at adopsjonen kunne gjennomføres på en forsvarlig måte. Saksbehandler anså ikke dette som en omgåelse så lenge Adopsjonsforum ikke var direkte involvert.¹⁷⁸

Frem til lovendringen i 2010 var det slik at adopsjoner foretatt i opprinnelsesland der adoptivsøkeren(e) var statsborger(e) automatisk ble anerkjent i Norge, også hvis disse bodde i Norge og det ikke var gitt forhåndstillatelse.¹⁷⁹ Utvalget mener likevel at Adopsjonsforum ikke burde ha gitt slik bistand til søkere med avslag på forhåndssamtykke, og her har opptrådt kritikkverdig. Forhåndssamtykke er et verktøy for å ivareta barnets beste. Et avslag innebærer at myndighetene mener søkerne ikke tilfredsstiller krav til stabilitet, omsorgsevne og egnethet for å gi et barn forsvarlig omsorg. Når en formidlingsorganisasjon likevel bidrar aktivt til å muliggjøre en adopsjon, velger de å se bort fra et norsk forvaltningsvedtak og aksepterer en risiko for at adopsjonen primært tjener de voksnes ønske om barn, og ikke hva som vil være til beste for barnet.

18.6.3 Donasjoner i samband med adopsjoner

18.6.3.1 Donasjoner til samarbeidende barnehjem

Som beskrevet (se punkt 18.5.3.5) ga Adopsjonsforum mindre donasjoner til sine samarbeidspartnere på Sri Lanka i begynnelsen av 1980-årene. Imidlertid var det ikke før norske adopsjonsmyndigheter, etter sin reise til landet i 1985, foreslo at Adopsjonsforum skulle gi donasjoner på rundt 400 USD per adopsjon til barnehjemmene de fikk tildelinger fra, at Adopsjonsforum begynte med regelmessige donasjoner til barnehjemmene (se punkt 18.5.3.6). Som beskrevet førte dette til at antallet tildelinger fra disse institusjonene til Adopsjonsforum steg.

Donasjonene var ment å dekke de reelle utgiftene som institusjonene hadde i forbindelse med mødrenes og barnas opphold. Videre ble forslaget fremmet på et tidspunkt da regelverket for økonomiske disposisjoner i adopsjonsarbeidet var forholdsvis lite utviklet både nasjonalt i Norge og internasjonalt. Likevel mener utvalget det er kritikkverdig at norske adopsjonsmyndigheter foreslo denne ordningen.

Donasjoner direkte knyttet til adopsjoner kunne medføre en risiko for at det ble tatt hensyn ved tildelinger og ved driften av de private barnehjemmene, som gikk på tvers av det primære hensynet ved adopsjoner – hensynet til barnets beste. Dette kan for eksempel ha gitt seg utslag i økt press på mødre i en sårbar situasjon til å gi fra seg barna sine og en utfordring av subsidiaritetsprinsippet ved at norske familier ble prioritert fremfor innenlandsadopsjon og andre aktuelle varige omsorgsløsninger for barnet i Sri Lanka.

Donasjoner kan også gi risiko for at søkere fra noen mottakerland prioriteres fremfor søkere fra andre mottakerland, uavhengig av hvilke søkere som ville være de beste foreldrene for hvert enkelt barn. Sett i lys at donasjonene ble gitt til institusjoner som også drev mødre hjem for gravide kvinner i sårbare situasjoner, kunne dette skape risiko for press som utfordret kravene til informert samtykke. Situasjonen ga heller ikke institusjonene insentiver til å prioritere rådgivning og hjelp til mødrene for å gjøre dem i stand til å beholde barna sine.

Utvalget har spurt en tidligere ansatt i Adopsjonsforum, som arbeidet med adopsjoner fra Sri Lanka, om hva som skjedde dersom gravide kvinner som oppholdt seg på mødre hjemmene valgte å beholde barnet. Vedkommende opplyste at dette ikke fikk konsekvenser for kvinnene, at flere faktisk valgte å beholde barnet, og at noen også fort-

¹⁷⁸ Intervju med utvalget, 8. oktober 2025.

¹⁷⁹ Dette fulgte av adopsjonsloven 1986 § 19 første ledd, inntil bestemmelsen ble endret ved lov 4. juni 2010 nr. 18.

satte å bo på institusjonen sammen med barnet i en periode. Utvalget har funnet henvisninger i korrespondansen mellom Adopsjonsforum og institusjonene til at mødre av og til ombestemte seg med hensyn til adopsjon, også etter at institusjonen hadde informerte de norske søkerne om tildelingen.¹⁸⁰

At mødre faktisk ombestemte seg, fremstår som et tegn på at de i alle fall i noen tilfeller hadde reell mulighet til å revurdere beslutningen.

Adopsjonsforums utgifter i forbindelse med adopsjonene relativt beskjedne, sammenlignet med hva adoptivsøkere fra andre land kunne betale på Sri Lanka i samme periode. De økonomiske insentivene i adopsjonssamarbeidet med Sri Lanka fremstår også som mindre sentrale enn for eksempel ved Adopsjonsforums donasjoner til private barnehjem i Colombia.

Utvalget mener likevel at ordningen innebar risiko for utilbørlig press på mødrene, og for at beslutninger om tildeling kunne bli truffet uten at hensynet til barnets beste var det primære.

Som beskrevet (se punkt 18.4.5) ble det fra 1992 forbud på Sri Lanka mot å betale eller på noe vis belønne en part i tilknytning til adopsjoner. Utvalget har ikke funnet informasjon om at Adopsjonsforum eller norske adopsjonsmyndigheter gjorde en lovlighetsvurdering av donasjonene i forbindelse med lovendringen i 1992. Utvalget mener dette burde blitt gjort.

Utvalget har funnet informasjon om at Adopsjonsforum opplyste om donasjonene til DPCCS i 2011, som da uttrykte en viss aksept for dem (se punkt 18.5.6.5). Utvalget har ikke kunnet bringe på det rene om donasjonene ble rapportert om til srilankiske myndigheter tidligere.

18.6.3.2 Donasjoner til DPCCS

Som beskrevet sendte Adopsjonsforum også pengegaver og donasjoner direkte til DPCCS. Utvalget har funnet informasjon om at dette fant sted i slutten av 1980-årene og starten av 1990-årene (se punkt 18.5.4), og også fra slutten av 1990-årene (se punkt 18.5.6.1). Først i 2004 opplyste Adopsjonsforum til norske adopsjonsmyndigheter at de ga en donasjon på 500 USD til DPCCS per adopsjon (se punkt 18.5.6.1). I senere formidlingssøknader beskrives beløpet som et «gebyr».

Som beskrevet har utvalget funnet dokumentasjon på at pengeoversendelsene i noen tilfeller knyttet seg til et ønske om tildelinger til norske søkere (se punkt 18.5.4). I andre tilfeller virker det sannsynlig at de kom som en godtgjørelse i etterkant av tildelinger til norske søkere (se punkt 18.5.6.1).

Utvalget mener det var en klar risiko for at pengegavene kunne gi insentiver til å prioritere tildelinger til, eller godkjenne tildelinger til, norske søkere. En slik praksis er kritikkverdig og har flere risikoer.

Adopsjonsformidling skal være fri for enhver form for utilbørlig påvirkning eller økonomisk interesse.¹⁸¹ Når en formidler sender penger til en sentralmyndighet, kan det skape et avhengighetsforhold mellom partene. Selv om overføringen kalles et «bidrag», kan det gi inntrykk av betaling for tjenester som skal utføres nøytralt og myndighetsbasert. Det kan undergrave tilliten til at avgjørelser tas ut fra barnets beste, og ikke økonomiske hensyn.

Adopsjonsformidling skal organiseres slik at økonomiske bidrag ikke påvirker beslutninger om barns frigivelse, tildeling eller prioritering.¹⁸² Selv beskjedne pengetransaksjoner til en sentralmyndighet kan bli oppfattet som belønning eller insentiv for å godkjenne søknader, tildele barn eller fremskynde prosesser. I land med svake kontrollmekanismer eller høy korrupsjonsrisiko, kan slike betalinger bidra til systemisk korrupsjon, og til at barn frigjøres uten forsvarlig saksbehandling eller foreldres reelle samtykke.

Dersom enkelte formidlere betaler penger til myndigheter i opprinnelseslandet, mens andre ikke gjør det, oppstår det ulik praksis og konkurranse om gunst. Dette kan føre til at barn ikke tildeles ut fra behov eller barnets beste, men ut fra hvilken formidler som betaler mest eller har tettest bånd til lokale myndigheter.

Utvalget merker seg at DPCCS i ett tilfelle ønsket pengegaven tilsendt i kontanter og ikke som sjekk (fotnote 138).

Alle økonomiske transaksjoner i adopsjonsprosesser skal være åpne, dokumenterte og etterprøvbare.¹⁸³ Når penger overføres direkte fra en formidler til en utenlandsk sentralmyndighet, er det ofte uklart hvordan midlene brukes, og om de faktisk dekker legitime administrative kostnader. Manglende transparens øker risikoen for at mid-

¹⁸⁰ For eksempel et brev fra AF til Good Shepherd, 28. september 1989: «The [NNs – søkerparet] take it hard, losing [NN1 – barnet], but though happy for the baby's sake that the mother is willing to take the baby».

¹⁸¹ Haagkonvensjonen art. 8 og 32 nr. 1 og FNs barnekonvensjon art. 21 bokstav d.

¹⁸² Haagkonvensjonen art. 7 og 32 nr. 2.

¹⁸³ Haagkonvensjonen art. 6 og 33.

ler brukes til personlige eller andre formål som ikke gagnar barna, og til å påvirke lokale tjenestemenns avgjørelser i adopsjonssaker.

Utvalget er også kritisk til at det ikke ble stilt spørsmål til Adopsjonsforum og gjort nærmere undersøkelser av norske adopsjonsmyndigheter da de i 2004 opplyste om overføringene.

18.6.4 Sammenblanding mellom bistand og adopsjoner

Utvalget har funnet dokumentert at Adopsjonsforums styreleder i 2008 initierte et bistandsprosjekt som hadde som eksplisitt mål å øke antallet adopsjoner fra landet til norske søkere (se punkt 18.5.6.5). De tre samarbeidende institusjonene mottok i påfølgende år 25 000 NOK hver årlig, noe som ser ut til å ha medført nøyaktig den økningen i adopsjoner til Norge som Adopsjonsforums styreleder håpet å oppnå.

Utvalget har videre sett dokumenter som viser at styreleder på dette tidspunktet var klar over at bistand skulle holdes atskilt fra adopsjoner, men at både han og Adopsjonsforum valgte å se bort fra dette. Det ble i tillegg gitt støtte til prosjektet fra Adopsjonsforums bistandsfond på 75 000 NOK det første året.

Det er utvalgets vurdering at dette bistandsprosjektets intensjon og innretning var kritikkverdig. Haagkonvensjonens veiledende prinsipper¹⁸⁴ advarer uttrykkelig mot at bistandsprosjekter kobles til tildelingsvolum. Et bistandsprosjekt som har som formål å øke antallet tildelinger, setter formidlerens behov foran barnets interesser.¹⁸⁵ Adopsjon skal alltid ta utgangspunkt i barnets individuelle behov for en varig familie, og bare vurderes når tilsvarende løsninger i hjemlandet ikke er mulig.

Når en formidler gir økonomisk støtte til institusjoner som samtidig tildeler barn, kan det oppstå et økonomisk avhengighetsforhold. Institusjonen kan føle seg forpliktet til å prioritere denne formidleren ved tildelinger, eller i verste fall øke antall barn som frigjøres for å opprettholde støtten (se punkt 5.4).

Videre mener utvalget det er det er kritikkverdig at Adopsjonsforums administrasjon ikke kjente til vilkårene i kontraktene i hjelpeprosjekter som adoptivforeldre inngikk med samarbeids-

partnere i utlandet som Adopsjonsforum fikk tildelinger fra.

Riktignok var prosjektleder i dette tilfellet Adopsjonsforums styreleder, og hadde et selvstendig ansvar for å informere administrasjonen og styret om prosjektet. Likevel fremstår det som en svakhet ved Adopsjonsforums systemer i denne perioden at slike kontrakter ikke rutinemessig ble presentert for de ansvarlige for landet i administrasjonen.

Adopsjonsforum opplyste norske adopsjonsmyndigheter om at det ble gitt støtte til «tre av barnehjemmene» i søknad om formidling, 2. september 2009, uten at utvalget har funnet informasjon om at det ble etterspurt flere opplysninger om dette fra norske adopsjonsmyndigheter.¹⁸⁶ Utvalget mener at dette burde blitt gjort (se også punkt 25.9.5).

18.6.5 Advokatenes rolle

Som beskrevet (18.4 og 18.5.7) hadde lokale advokater en sentral rolle i adopsjonsprosessene på Sri Lanka. De bisto søkerne med å legge frem saken for domstolen, innhentet fødselsattest for barnet og bevitnet samtykkeerklæring fra mor, sørget for registrering av adopsjonsavgjørelsen hos *Registrar General* og utførte i perioder også oversettelser av sentrale dokumenter til engelsk.

18.6.5.1 Adopsjonsforums advokat i 1970-årene

I flere hentereiserapporter fra 1970-årene ble det uttrykt bekymring over advokaten Adopsjonsforum samarbeidet med på Sri Lanka, blant annet om krav om ekstra betaling uten kvittering. En annen rapport fra samme periode kritiserte at advokaten og Adopsjonsforums utenlandskontakt bisto i private eller uavhengige adopsjoner (18.5.1). Som beskrevet (18.5.1) har utvalget også funnet opplysninger om at Adopsjonsforums første advokat drev et hotell som særlig rettet seg mot adoptivforeldre på hentereise, og at Adopsjonsforums utenlandskontakt (1976–1991) etter hvert fikk en stilling ved dette hotellet. I tillegg har en adoptert som har meldt inn bekymring om sin adopsjon (fra tidlig i 1980-årene) forklart at adoptivforeldrene måtte betale penger til advokaten på baksiden av rettslokalet før rettsmøtet fant sted.

¹⁸⁴ Guide to Good Practice No. 2, punkt 304.

¹⁸⁵ Barnekonvensjonen art. 21 bokstav b: Adopsjon skal bare finne sted når kompetente myndigheter har fastslått at adopsjon er til barnets beste, og ikke skal foretas for å tilfredsstille andre interesser.

¹⁸⁶ Bufdir sendte 11. januar 2010 en anmodning om tilleggsopplysninger i forbindelse med søknaden, men dette gjaldt andre temaer.

Utvalget mener at disse forholdene indikerer at det var en risiko for at utenforliggende hensyn påvirket advokatens og utenlandskontaktens arbeid med adopsjonene fra Sri Lanka i denne perioden.

18.6.5.2 Adopsjonsforums advokat fra ca. 1984.

Utover i 1980-årene benyttet Adopsjonsforum, som beskrevet (18.5.3.5 og 18.5.6.4), stort sett én advokat, som også hadde tilknytning til de religiøse institusjonene, «Mr. P.». Denne advokaten omtales i granskingsrapporter fra Sveits, hvor han beskrives som en som håndterte en stor mengde adopsjonssaker for australske, tyske, britiske, belgiske, italienske og sveitsiske par.¹⁸⁷ Forskerne fant også saker han hadde ført med mangler i dokumentasjonen, som manglende samtykke fra mor.¹⁸⁸ I den senere sveitsiske rapporten som gjør en analyse av 85 enkeltsaker, inngår 8 enkeltsaker behandlet av advokaten. I to av disse sakene fant forskerne feil i dokumentene.¹⁸⁹ Forskerne trekker ingen slutninger om hva slike feil kan tyde på, utover at det indikerer en uaktsom arbeidsmetode.¹⁹⁰

Den samme advokaten er også trukket frem i noe av underlagsmaterialet til den svenske granskingsrapporten: I nyhetsartikler fra 1990-årene beskrives han som en som har hjulpet «atskillige» svenske adoptivforeldre. Han kobles også til driften av en «baby farm» i Wattala.¹⁹¹

Som beskrevet ba Bufdir i 2000-årene Adopsjonsforum om å avslutte samarbeidet med nevnte

advokat i kjølvannet av saken med feil i fødselsattest (18.5.6.4).

I utvalgets gjennomgang av enkeltsaker (18.5.7) går det frem at advokaten behandlet en betydelig andel av adopsjonene fra Sri Lanka til Norge i 1980–2000-årene. Som beskrevet har utvalget lagt merke til ulike forhold ved disse sakene.

Utvalget har videre snakket med en adoptert, hvis sak ble ført av denne advokaten. Som beskrevet (18.3.1) har den adoptertes opprinnelig mor oppgitt å ikke ha forstått hva samtykkedokumentet, som hun satte sitt fingeravtrykk på, var. Den adopterte forklarte også at det sto feil fødselsdato og adresse på mor i dokumentene som ble sendt til Norge, noe som gjorde søk etter opphav svært vanskelig.

Utvalget kjenner også til at advokaten ved en konkret adopsjon i 1990-årene tilbød adoptivsøkerne å fremskynde prosessen med flere uker dersom de betalte en bestemt sum til ham.

Som beskrevet (18.5.6.3) var det både Adopsjonsforums og norske adopsjonsmyndigheters vurdering at advokatens relativt beskjedne honorar, sammenlignet med andre samtidige aktører man kjente til, senket risikoen for feil og ulovligheter i forbindelse med adopsjonene. Imidlertid påpekte både Sri Lankas ambassade i Sverige og Norges ambassade i Colombo ved ulike anledninger at lave honorarer ikke ga noen rettssikkerhetsgarantier. Ifølge Sri Lankas ambassadør kunne det snarere være omvendt: lav betaling kunne medføre mangelfull behandling av saken. Man minimerte kanskje risikoen for at mellomledd fikk betalt for å skaffe barn til adopsjon via tvilsomme kanaler, men man minimerte ikke risikoen for at aktørene tok snarveier i prosessen eller for andre uregelmessigheter. Advokatens «forretningsmodell» ser ut til å ha vært lave honorarer, men et høyt antall adopsjoner, og utvalget har funnet feil og mangler i flere dokumenter som kan vitne om en mangelfull behandling av sakene.

Utvalget mener at det skapte risiko for feil at advokaten hadde roller i flere ledd i samme adopsjonsprosess. Når samme advokat hadde tilknytning til barnehjemmene barna kom fra, representerte adoptivsøkerne i retten, og også var ansvarlig for å innhente skriftlig samtykke fra opprinne-

¹⁸⁷ Bitter, Bangerter & Ramsauer, 2020, Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973-1997. ZHAW, s. 113.

¹⁸⁸ Bitter, Bangerter & Ramsauer, 2020, Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973-1997. ZHAW, s. 117.

¹⁸⁹ I den ene saken oppga advokaten i sin sertifiserte oversettelse at mor hadde signert med et tommefingeravtrykk på barnets fødselsattest (Register of Births), mens den originale versjonen inneholdt en X som signatur. I den andre saken oppga advokaten at samtykkedokumentet og barnets fødselsattest begge var signert av opprinnelig mor, men da forskerne så på signaturene i originaldokumentene var disse på ingen måte identiske. I virkeligheten hadde noen skrevet «signaturen er uklar» på singalesisk i feltet for mors signatur på fødselsattesten.

¹⁹⁰ Berthet og Falk, 2022, The Adoption of Children from Sri Lanka in Canton of St Gallen 1973-2002, s. 32-33.

¹⁹¹ *Sydiasien*, nr. 2, 1992. Dette er et svensk tidsskrift etablert i 1977, som fokuserer på kulturelle og politiske hendelser i Sør-Asia.

lig mor,¹⁹² utgjorde dette en interessekonflikt som kunne føre til mangelfull behandling.

Når samme advokat utformet, oversatte og innhentet juridiske dokumenter for flere involverte parter, medførte det også mindre uavhengig kontroll. Dette økte risikoen for at feil, forvrengninger eller bevisst manipulering av opplysninger om barnets bakgrunn eller mors samtykke ikke ville blitt oppdaget.

Samlet sett mener utvalget det er risiko for feil i adopsjonene behandlet av denne advokaten. Utvalget har ikke grunnlag for å si noe om hvor alvorlige feil som kan foreligge utover de oppgitte. Utvalget kan ikke vurdere om feilene bunner i slurv eller hadde til hensikt å skjule informasjon. Vi kan heller ikke fastslå hva som var kilde til feilinformasjonen. I tilfellet der advokatens kopi av barnets fødselsattest hadde feil i mors fødselsdato, kan det ikke utelukkes at årsaken ligger i feil i den originale innføringen. Uavhengig av årsaken kan slike feil medføre at den adopterte mister tilgang til sin egen historie, med konsekvenser for identitetsutvikling, tilhørighet og mulighet for gjenforening med opprinnelig familie. Se ellers 18.6.7.2 for en vurdering av norske myndigheters kontrollvirksomhet knyttet til advokatens arbeid.

18.6.6 De religiøse institusjonenes arbeid

Norske adopsjonsmyndigheter og Adopsjonsforum vurderte det som trygt å samarbeide med religiøse institusjoner som ikke ble drevet for profitt. De religiøse institusjonene var som beskrevet mødre hjem/barnehjem (og kunne også huse andre funksjoner, se under), der gravide kvinner kunne oppholde seg før og etter nedkomst.

I senere tid har det kommet frem saker der det er blitt stilt spørsmål om samtykket til adopsjon fra kvinnene som bodde på disse institusjonene alltid ble gitt fritt og informert.

Utvalget er kjent med en adopsjon til Norge (fra The Haven) der opprinnelig mor har forklart at hun trodde hun skulle få avlastning og hjelp av mødre hjemmet og adoptivforeldrene, og ikke for-

sto at det dreide seg om et endelig brudd og en adopsjon til utlandet.

Det er også forskningslitteratur som gjengir beskrivelser fra mødre som har bodd på religiøse institusjoner lik dem Adopsjonsforum samarbeidet med, som indikerer at samtykke ikke alltid ble gitt.¹⁹³

En annen adoptert fra en av institusjonene, som i ettertid har funnet igjen sin opprinnelige mor, har opplyst til utvalget at mor forklarte at hun ikke fikk forlate institusjonsområdet. Hun skal heller ikke ha mottatt omsorg eller støtte fra nonnene, ei heller veiledning om mulighetene til å beholde barnet sitt.

Som beskrevet (se punkt 18.5.3.3) var det norske adopsjonsmyndigheters oppfatning under tilsynsreisen i 1980 at enkelte av beboerne ved institusjonen The Haven befant seg der «ved rettslig kjennelse». Enkelte adopterte utvalget har snakket med, har inntrykk av at The Haven også har huset internerte, under en del av institusjonen kalt Sunshine House. Utvalget er kjent med en beskrivelse av The Haven fra 2000-årene som forklarte at institusjonen hadde et område for varetektsfengslede (*remanded*) kvinner. Noen var også plassert der for deres egen beskyttelse. Kvinnene fikk angivelig ikke anledning til å forlate området og ble låst inne om natten på en sovesal med gitter foran vinduene.¹⁹⁴ Utvalget har ikke kunnet fastslå hvor lenge The Haven har hatt en slik funksjon, og om det har vært formidlet adopsjoner fra varetektsfengslede som var plassert der.

The Good Shepherd er en katolsk orden som oppsto i Frankrike, og som siden etablerte seg i ulike land, deriblant Irland på 1800-tallet, og Sri Lanka i 1860-årene. Misjonen er rettet mot jenter, kvinner og barn i utsatte situasjoner.¹⁹⁵ Som beskrevet hadde Good Shepherd Wattala bånd til Irland, og bestyreren for institusjonen som Adopsjonsforum samarbeidet med på Sri Lanka, var i en lengre periode en irsk nonne. I den forbindelse er det relevant at det i Irland har blitt foretatt en omfattende offentlig gransking av forholdene i fjorten mødre- og barnehjem i Irland mellom 1922

¹⁹² Mor skulle imidlertid også samtykke i retten, og etter hvert også i intervju med DPCCS. Formelt var det rettens ansvar å sikre fritt og informert samtykke. Som beskrevet tok behandlingen av adopsjonssaken i retten 10–15 minutter. Utvalget har fått tilgang på de srilankiske rettsdokumentene i én adopsjonssak fra 2000-årene. Her fremgår det at opprinnelig mor i retten redegjorde for familiesituasjon, levekår, årsak til adopsjonen og hvordan hun kom i kontakt med den religiøse institusjonen. Hun bekreftet at hun ikke ønsker eller har mottatt noen penger i forbindelse med adopsjonen. En representant for den religiøse institusjonen måtte også uttale seg, blant annet om arbeidet med å finne nasjonale adoptivforeldre til barnet.

¹⁹³ Jayarathne, S. 2025. Navigating geotrauma in transnational adoption: A visual journey into first mothers' intimate biographies. *Emotion, Space and Society*. 54 (2025).

¹⁹⁴ «Visit to 'The Haven', a Salvation Army home for women in Colombo» (9. september 2011), https://uphill-spin.blogspot.com/2011/09/day-9-visit-to-haven-salvation-army_09.html; The Sunshine House oppgis også som et *Remand Home* i en oversikt fra Frelsesarmeen: The Salvation Army Sri Lanka (u.d.). What We Do, <https://wm4.salvationarmy.org/sri/Whatwedo>

¹⁹⁵ Congregation of Our Lady of Charity of the Good Shepherd (u.d.). Who We Are, <https://www.olcgs.org/who-we-are/>

og 1998, som huset ugifte gravide kvinner og deres barn, og ble drevet av katolske ordener.¹⁹⁶

Rapporten omtaler også institusjoner drevet av Good Shepherd Sisters, inkludert mødre- og barnehjem, såkalte «Magdalene laundries» (vaskerier der kvinner arbeidet etter fødsel som en form for soning eller «bot») og enkelte skoler. Rapporten konkluderer med at sammenlignet med andre samtidige institusjoner var Good Shepherds mødre- og barnehjem i Irland den minst brutale av de fjorten undersøkte, men fremdeles preget av sterke moralske begrensninger. Flere redegjørelser beskriver moralsk og emosjonelt press på mødrene til å gi fra seg barna til adopsjon.¹⁹⁷

En adoptert fra Sri Lanka, som også har bistått andre adopterte i søk etter opprinnelig familie, har til utvalget anført at Good Shepherd var «kjent» for å benytte seg av «acting mothers» i adopsjonssaker – altså at en annen person enn opprinnelig mor samtykket til adopsjonen i retten, og også oppholdt seg på mødrehjemmet sammen med barnet frem til adopsjonen. Utvalget har i sine undersøkelser ikke funnet informasjon som støtter opp under dette. I en rapport om Good Shepherd, utført av en sveitsisk sosialarbeider i 1984, fremstilles lederen for Good Shepherd som negativ til utenlandsadopsjon. Hun mente dette bare skulle vurderes som en siste utvei. Hun stilte seg også kritisk til at penger hadde en så stor betydning i de private adopsjonene til utlandet, og påpekte problemet med at «kvinnene som møter i retten ikke alltid er mødrene, og fødselsdatoen kan være feil».¹⁹⁸

Utvalget har spurt Adopsjonsforums saksbehandler for Sri Lanka fra 1980- til 2000-årene om hvordan de religiøse institusjonene arbeidet, og hvordan de fordelte barn til sine ulike uten-

landske samarbeidspartnere. Vedkommende mente de forsøkte å være rettferdige, og at det gikk etter tur. Vedkommende har forklart at mødrene som bodde på institusjonene, sto helt fritt til å velge adopsjon eller ei, og de måtte ikke forlate stedet dersom de ville beholde barnet.¹⁹⁹

Utvalget har funnet informasjon om at donasjonen Adopsjonsforum normalt sendte til institusjonen etter hver tildeling, i ett tilfelle i 1980-årene, i stedet ble overført til en bankkonto tilhørende bekjente av nonnen (ved Good Shepherd) som tildelte barnet til Adopsjonsforum i nonnens hjemland. Utvalget har spurt Adopsjonsforums saksbehandler for Sri Lanka i denne perioden om en forklaring på dette, sett i lys av at donasjonen skulle gå til utgifter institusjonen hadde hatt i forbindelse med mors og barnets opphold. Vedkommende oppga å ikke huske saken.

Som beskrevet har utvalget funnet opplysninger om at Adopsjonsforums samarbeidspartnere i ulike perioder (1990, 1994 og 2011) på Sri Lanka ble mistenkt eller anklaget for feil og ulovligheter i forbindelse med adopsjoner til utlandet. Adopsjonsforum opplyste ikke, som beskrevet (se punkt 18.5.4 og 18.5.5.1, samt 18.5.6.6), om disse sakene til norske adopsjonsmyndigheter, selv på direkte forespørsel fra dem (se punkt 18.5.6.6). Utvalget mener dette er kritikkverdig, og etter 1. desember 1999 utgjorde dette også et brudd på vilkårene for Adopsjonsforums formidlingstillatelse.²⁰⁰

Det er flere forhold som taler i retning av at de religiøse institusjonenes arbeid med utenlandsadopsjoner har hatt ulike svakheter – da legges det særlig vekt på de nasjonale etterforskningene, og hva adopterte som har funnet igjen opprinnelig familie har redegjort for. Utvalget har imidlertid ikke funnet grunnlag for å konkludere sikkert om hvordan de religiøse institusjonene arbeidet med mødrene og i hvilken grad de bidro til å sikre mødrenes frie og informerte samtykke til adopsjon.

¹⁹⁶ Granskingen ble opprettet i 2015 etter avsløringene i Tuam, County Galway, der det ble funnet levninger av over 800 barn på området til et tidligere Mother and Baby Home drevet av Bon Secours Sisters (aktivt 1925–1961). Funnet skapte stor offentlig oppmerksomhet, og førte til krav om full gransking av hele systemet av slike institusjoner. Den irske regjeringen oppnevnte derfor en uavhengig kommisjon. «Final Report of the Commission of Investigation into Mother and Baby Homes» ble levert i oktober 2020, og består av over 3000 sider med analyser, statistikk, personlige redegjørelser og historisk kontekst. Rapporten viste at barnedødeligheten ved enkeltinstitusjoner lå på over 30 prosent, at mange kvinner opplevde skam, isolasjon og hard disiplin, og at over 25 000 barn ble adoptert, mange til utlandet (særlig USA). Konklusjonene førte til en offentlig statlig unnskyldning fra den irske statsministeren, og planer om erstatnings- og minneordninger.

¹⁹⁷ Kapittel 24, 2020. Mother and Baby Homes, Commission of Investigation, Final Report.

¹⁹⁸ Bitter, Bangerter og Ramsauer, 2020. Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973–1997, s. 115–117.

¹⁹⁹ Intervju med utvalget, 8. oktober 2025.

²⁰⁰ Forskrift av 30. november 1999 om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon, § 10. 1999 nr. 1195) § 10. «Organisasjon med tillatelse til å formidle barn fra fremmed stat skal straks melde fra om endringer i organisasjonens virksomhet i Norge eller i utlandet som kan ha betydning for formidlingstillatelsen. Organisasjonen skal videre straks melde fra om endringer i politiske, juridiske eller andre forhold i utlandet som kan ventes å få betydning for formidlingsvirksomheten. Melding skal gis til Statens ungdoms- og adopsjonskontor.» I dagens forskrift fra 2018 er en tilsvarende bestemmelse gitt i § 22.

18.6.7 Norske myndigheters kontroll- og tilsynsvirksomhet

Utvalget mener at norske adopsjonsmyndigheter ved flere tilfeller har gjort mangelfulle vurderinger, og at kontrollen med adopsjonsformidlingen fra Sri Lanka til Norge har vært mangelfull.

Utvalget har følgende kritikkpunkter:

- Det er uklart hvilken kontroll som ble ført med adopsjonene og Adopsjonsforums formidlingsaktivitet før det ble gitt tillatelse i 1978.
- Formidlingstillatelse ble gitt i 1978 til tross for at norske adopsjonsmyndigheter hadde opplysninger fra srilankiske myndigheter om at adopsjoner til Norge ikke ville bli aktuelt med mindre det kom økonomisk støtte.
- Under tilsynsreisen i 1980 møtte norske adopsjonsmyndigheter uvillighet fra srilankiske myndigheter til å forholde seg til norske krav om forhåndssamtykke. Dette gir et bilde av et adopsjonssystem som ikke synes veldig opptatt av å forsikre seg om at foreldrene barna tildeles er godt og grundig vurdert. På samme reise fikk norske myndigheter motstridende opplysninger om hvilke institusjoner som hadde kompetanse til å tildele barn til utenlandsadopsjon. Utvalget kan ikke se at dette førte til reaksjoner eller ytterligere undersøkelser.
- Norske adopsjonsmyndigheters bevissthet om risiko i forbindelse med donasjoner og bistand knyttet til adopsjoner ser i 1980-årene ut til å ha vært svært begrenset. Dette eksemplifiseres med at norske myndigheter i 1985 selv foreslo at Adopsjonsforum skulle gi donasjoner i forbindelse med hver adopsjon, og i tillegg at de ikke etterspurte informasjon om donasjoner eller hjelpearbeid før mot slutten av 1990-årene, til tross for at de var klar over hvor profittdrevet adopsjoner kunne være i landet. Se også punkt 18.6.3.1.
- Under tilsynsreisen i 1992 fikk norske adopsjonsmyndigheter opplyst at den nye adopsjonsloven i landet ikke fungerte etter hensikten, og at den ene av landets to domstoler med tillatelse til å behandle utenlandsadopsjoner fulgte sitt eget «reglement». Disse opplysningen ser ikke ut til å bli fulgt opp på noe vis av norske adopsjonsmyndigheter.
- I 1994 opplyste Adopsjonsforum til norske adopsjonsmyndigheter at de mistenkte at tildelingene til utenlandske søkere ble foretatt på andre grunnlag enn søkerens egnethet. Utvalget forstår dette som at Adopsjonsforum ante uredelighet hos DPCCS sentralt. Utvalget har

ikke funnet informasjon om at dette ble fulgt opp av norske adopsjonsmyndigheter.

- I 2004 bemerket norske adopsjonsmyndigheter at det var Adopsjonsforums utenlandskontakt som bestemte til hvilken samarbeidsinstitusjon et søkerpars dokumenter skulle sendes, at institusjonene fikk donasjoner per sak og at «myndighetene matcher som oftest i tråd med forslag fra institusjonen», uten at dette ble fulgt opp.

18.6.7.1 Norske myndigheters vurderinger av samfunnsforholdene

Som beskrevet brøt det ut en borgerkrig på Sri Lanka i 1983, som varte frem til 2009 (se punkt 18.2). Utvalget har ikke funnet opplysninger om at norske adopsjonsmyndigheter undersøkte hvordan dette kunne påvirke adopsjoner fra landet etter hvert som konflikten eskalerte i 1980-årene, ei heller i 1990-årene.

Heller ikke da Adopsjonsforum i 2004 innledet et samarbeid med aktører i Jaffna, ser dette ut til å ha ført til ytterligere undersøkelser fra norske adopsjonsmyndigheter (se punkt 18.5.6.2). Utvalget mener det er kritikkverdig at det ikke ble gjort risikovurderinger av formidling fra krigsrammede regioner.

Ikke før i 2006 etterspurte Bufdir en vurdering av situasjonen i landet fra norske utenriksmyndigheter (se punkt 18.5.6.3). Ambassaden varslet da om faren for korrupsjon, også i adopsjonsprosesser, og foreslo en rekke tiltak for å øke sikkerheten. Utvalget mener det er positivt at det ble søkt råd fra ambassaden. Imidlertid har utvalget ikke funnet informasjon om at ambassadens råd i særlig grad ble fulgt opp av norske adopsjonsmyndigheter.

Videre stiller utvalget seg kritisk til at norske adopsjonsmyndigheter i 2007 ser ut til å mene at andre hensyn enn forsvarlighet i adopsjonsprosessen kan tillegges vekt i vurderingen av om adopsjonssamarbeidet skal stanses (jf. 18.5.6.3).

Overordnet mener utvalget det er kritikkverdig at norske adopsjonsmyndigheter har unnlatt å følge opp flere varsler om uregelmessigheter i prosessene, unnlatt å stille relevante spørsmål til formidlingsarbeidet og adopsjonsprosessen, eller innhente ytterligere informasjon om landforhold, for eksempel ved etableringen av samarbeid i nye regioner. Dette til tross for at det var godt kjent for norske adopsjonsmyndigheter at det eksisterte store problemer knyttet til adopsjoner fra landet (se 18.1), og at landet i en lengre periode befant seg i borgerkrig.

18.6.7.2 Kontroll i enkeltsaker

Utvalget konstaterer at norske adopsjonsmyndigheter gjennomgående har akseptert adopsjonsformidling fra Sri Lanka av barn som det følger svært lite opplysninger om – som helseopplysninger, opplysninger om opprinnelig familie, eller årsaken til adopsjonen. Manglende helseopplysninger om barna ble, som beskrevet (se punkt 18.5.5), problematisert av norske adopsjonsmyndigheter i løpet av 1990-årene, men helt tilbake til 1970-årene foreligger det svært lite informasjon om barna som ble tildelt og kom til norske søkere. Også utover i 2000-årene var informasjonen om barna svært begrenset og besto ofte bare av et par setninger fra DPCCS om bakgrunnen for adopsjonen, samt en kort rapport fra lege om barnets helsetilstand.

Frem til 1980 var de fleste barna som kom til Norge, etter hva utvalget forstår, forlatt av sine foreldre. Men dette betyr ikke nødvendigvis at de var frivillig overgitt som spedbarn etter opphold på et mødrehjem, som ble det vanlige i adopsjoner fra landet til Norge fra 1980- til 2000-årene. Barna kom snarere fra ulike offentlige barnehjem og var oftere flere år gamle. Ifølge Adopsjonsforums representanter var de «erklært forlatt», men norske adopsjonsmyndigheter etterspurte ikke nærmere informasjon om prosessen som lå til grunn for at barna ble vurdert som adopterbare til utlandet – for eksempel prosessen for vergeoppnevning. De begrenset seg til å innhente lovregler som beskrev at samtykke til adopsjon skulle gis av foreldre eller verge. Dette mener utvalget er mangelfullt.

Utvalget merker seg at beskrivelsene av adopsjonsprosessen slik Adopsjonsforum redegjorde for den til norske adopsjonsmyndigheter, særlig frem til 1990-årene, i stor grad var orientert mot hvilke steg *søkerne* skulle foreta seg, og ikke hvilken prosess forut for adopsjon som var gjeldende for *barnet og opprinnelig familie*. Dette burde i større grad vært undersøkt av norske adopsjonsmyndigheter.

Norske adopsjonsmyndigheter bemerket i 1980 at det fremsto enkelt å finne barn utenom «godkjente kanaler» på Sri Lanka (18.5.3.3). Dette reiser spørsmål om hvorvidt norske myndigheter har vært særlig påpasselige når de har gitt tillatelse til uavhengige adopsjoner. Som beskrevet i punkt 3.5 lar det seg ikke gjøre å få en oversikt over antallet uavhengige adopsjoner til norske søkere. Utvalget mener at en slik oversikt burde norske adopsjonsmyndigheter hatt dersom de skulle ha en god kontroll med praksis her.

Imidlertid fremstår prosessen for å sikre informert samtykke fra opprinnelige foreldre som bedre på Sri Lanka enn i flere andre land, etter som opprinnelig forelder skulle møte i retten og personlig bekrefte beslutningen. Selv om samtykkedokumentet bare foreligger i omtrent halvparten av sakene utvalget har sett, der de opprinnelige foreldrene er kjent, er dette likevel mer enn det vi vanligvis ser ved adopsjoner fra flere andre samarbeidsland, som Colombia og Chile, hvor slike underlagsdokumenter bare unntaksvis følger med.

Utvalget mener videre at norske adopsjonsmyndigheter på et langt tidligere tidspunkt burde stilt spørsmål ved at samtlige saksdokumenter sendt til Norge (som Register of Births, Adoption Order og Consent to an Adoption Order) ofte var oversatt og/eller utferdiget av den samme advokaten, og fått klargjort hva hans rolle i prosessene var. Likeledes er det kritikkverdig at åpenbare feil i dokumentene sendt til Norge, som at mor skal være født samme år som sitt barn (18.6.5), ikke førte til at norske adopsjonsmyndigheter gjorde ytterligere undersøkelser.

I saken som omhandlet et barn med betydelige feil i fødselsattest (18.5.6.4), fikk norske adopsjonsmyndigheter opplyst fra eksterne eksperter at barnets identitet bare kunne fastslås sikkert ved en DNA-test. Norske adopsjonsmyndigheter valgte å ikke forfølge dette videre. Som beskrevet førte saken til at Bufdir ba Adopsjonsforum anbefale en annen advokat til søkerne sine. Imidlertid ble det ikke foretatt noen vurderinger av de tidligere sakene som advokaten hadde ført. Dette til tross for at ambassaden ikke kunne garantere at de ville ha fanget opp mindre påtakelige feil i dokumentene i forbindelse med tidligere saker. Utvalget mener det er positivt at Bufdir hyret eksterne til å undersøke saken nærmere. Imidlertid mener utvalget at spørsmålet om barnets identitet burde blitt forsøkt klarlagt og at en vurdering av advokatens tidligere saker burde blitt gjennomført, før man deretter vurderte nødvendige tiltak.

18.6.8 Mulighet til kunnskap om biologisk opphav

Som beskrevet (18.5.7) er navn på opprinnelige foreldre (som regel mor) i ca. 63 prosent av sakene utvalget har undersøkt inkludert i dokumentene som ble sendt til Norge. Imidlertid kjenner utvalget til eksempler på feil i dokumentene – både åpenbare feil (som at mor skal være født samme år som barnet), og feil som har blitt oppdaget av adopterte som har søkt etter eget opphav

(som feil i mors fødselsdato, navn eller adresse). Dette er feil som kan gjøre det vanskelig å finne igjen opprinnelig familie.

Adopterte som utvalget har snakket med har beskrevet store frustrasjoner i forbindelse med søkeprosessen og opplevd å bli sendt fra sted til sted, både i Norge (Bufdir, Statsforvalter, Adopsjonsforum) og på Sri Lanka (Registrar General, DPCCS, barnehjem, sykehus og domstolen), uten at flere dokumenter knyttet til adopsjonen, utover de som lå på saken i Norge, lot seg gjenfinne. Disse inneholder som beskrevet (18.6.7.2) som regel svært lite informasjon.

Når et barn blir adoptert på Sri Lanka, blir det gjort en offisiell registrering i et eget adopsjonsregister hos Registrar General. Dette registeret viser hvem som adopterte barnet, og hva barnets nye navn er. Registrar General må også holde oversikt slik at man fortsatt kan koble sammen det opprinnelige fødselsregisteret og adopsjonsregisteret. Det betyr at selv om et barns fødselsattest er merket som «Adopted», skal det likevel finnes en intern kobling som viser hvilken adopsjonsregistrering den hører til.²⁰¹

Srilankisk adopsjonslov anerkjenner ikke eksplisitt søk etter opprinnelse som en rettighet, og for å få innsyn i Adoption Register behøves det en rettslig kjennelse.²⁰²

ISS opplyser at ifølge DPCCS fantes det ikke sentraliserte arkiver for adopsjoner før 1992. Henvendelser om informasjon om adopsjoner før dette tidspunkt kan sendes til den ansvarlige domstolen for den konkrete adopsjonen.²⁰³

Ifølge HCCHs landprofil for Sri Lanka fra 2020, beholder i utgangspunktet sentralmyndigheten på Sri Lanka informasjon om barnas opprinnelse i maksimalt 10 år. Sentralmyndigheten har imidlertid opplyst at de likevel vil beholde informasjonen lengre. Adopsjonsdokumenter fra og med 2000 vil gjenfinnes i arkivene.²⁰⁴

Adopterte som søker kunnskap om opphav, skal ifølge en protokoll utarbeidet av srilankiske og ulike europeiske sentralmyndigheter²⁰⁵ først kontakte sentralmyndigheten i eget land for å hente ut mest mulig informasjon om adopsjonen. Dokumentene skal ideelt sett inkludere: Fødselsattest, Adoption Order (Form No 4), samtykke fra

mor eller verge (Form No 2), navn på barnehjemmet, godkjenningssdokumenter (*approval documents*), mellomledd og saksbehandlere.

Når man har samlet all informasjon man finner, sendes en henvendelse til srilankisk sentralmyndighet (DPCCS).

Når de srilankiske sentralmyndighetene har mottatt forespørselen (for eksempel om å finne biologisk opphav), vil de sende offisielle henvendelser til relevante lokale myndigheter, som

- barnevernsoffiseren (Probation Officer) i den aktuelle provinsen
- barnerettighetsoffiseren (Child Rights Promotion Officer) i den aktuelle kommunen eller bydelen eventuelt andre lokale eller nasjonale myndigheter som har ansvar for slike saker

Det er viktig å oppgi saksnummeret som gjelder adopsjonen fra retten, fordi det hjelper dem å finne riktige dokumenter i registrene.

Det koster ingenting å be om en slik søk etter opprinnelse i Sri Lanka.

Myndighetene bruker vanligvis minst seks måneder på å undersøke saken. Når undersøkelsen er ferdig, vil de enten informere den andre sentralmyndigheten (dersom henvendelsen ble sendt via dem) eller kontakte den adopterte direkte om resultatet.

Ifølge opplysninger fra ISS og HCCH vil et barn adoptert fra Sri Lanka ikke beholde sitt srilankiske statsborgerskap.²⁰⁶

18.7 Oppsummering

Utvalgets mandat er å granske adopsjoner på systemnivå, blant annet ved å vurdere hvordan norske myndigheter har ført kontroll og tilsyn, hvordan behandlingen av enkeltsaker har vært innrettet, samt hvordan varsler om forhold som krevde oppfølging har blitt håndtert, og hvilke vurderinger og tiltak som har blitt gjort.

I det følgende oppsummerer utvalget sentrale feil, mangler og risikofaktorer som er avdekket i adopsjonssamarbeidet med Sri Lanka, både hos srilankiske og norske aktører:

- Utvalgets arkivfunn viser at Adopsjonsforum fra starten av formidlingsperioden var klar over risikoene ved adopsjoner fra Sri Lanka, men mente at de ville klare å navigere i landskapet på en etisk korrekt måte (jf. 18.5.1). Likevel laget de i ulike perioder ordninger med åpen-

²⁰¹ ISS, 2023. «Search for origins, Sri Lanka».

²⁰² ISS, 2023. «Search for origins, Sri Lanka».

²⁰³ ISS, 2023. «Search for origins, Sri Lanka».

²⁰⁴ HCCH, 2020. Country Profile: Sri Lanka. Part IX: Post-adoption matters, punkt 31 (b).

²⁰⁵ Federal office of Justice FOJ (u.d.) Protocol: Search for origins process in Sri Lanka, <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>

²⁰⁶ ISS, 2023. Country Situation, Sri Lanka; HCCH, 2020. Country Profile: Sri Lanka.

bare risikoer for brudd på grunnleggende adopsjonsrettslige prinsipper (jf. 18.6.1 og 18.6.4).

- Norske adopsjonsmyndigheter har vært restriktive med å tillate uavhengige adopsjoner. Dette generelle punktet ved norsk adopsjonsregulering vurderer utvalget som svært positivt, og når det gjelder Sri Lanka, har dette trolig hatt en stor betydning for å forebygge en rekke ulovlige og uetiske praksiser som er beskrevet i granskinger fra andre mottakerland.
- Korrupsjon var et markant samfunnsproblem på Sri Lanka gjennom hele formidlingsperioden. I en slik kontekst er det særlig viktig å unngå betalinger eller andre ytelser som kan innebære utilbørlig økonomisk eller annen vinning i forbindelse med adopsjoner, utover dekning av faktiske kostnader og rimelig vederlag for utførte tjenester. Det var norske adopsjonsmyndigheter som i 1985 foreslo at adopsjoner fra de religiøse samarbeidsinstitusjonene

skulle medfølges av en fast donasjon fra Adopsjonsforum. Adopsjonsforum kan følgelig ikke kritiseres for å ha fulgt denne anbefalingen. Det stiller seg annerledes med Adopsjonsforums donasjoner til sentralmyndigheten (jf. punkt 18.6.3.2) og Adopsjonsforums bistandsprosjekt fra 2009 for å øke antall tildelinger til norske søkere (punkt 18.6.4).

- Utvalget mener at norske adopsjonsmyndigheter ved flere tilfeller har gjort mangelfulle vurderinger, og at kontrollen med adopsjonsformidlingen fra Sri Lanka til Norge har vært mangelfull. Det er kritikkverdig at norske adopsjonsmyndigheter har unnlatt å følge opp flere varsler om uregelmessigheter i prosessene og unnlatt å stille relevante spørsmål til formidlingsarbeidet og adopsjonsprosessen, eller innhente ytterligere informasjon om landforhold, for eksempel ved etableringen av samarbeid i nye regioner. Dette gjelder særlig ettersom landet befant seg i borgerkrig gjennom store deler av formidlingsperioden.

Kapittel 19

Sør-Korea

19.1 Innledning og avgrensning

I perioden 1954–2024 har det vært formidlet 6 726 adopsjoner fra Sør-Korea til Norge.¹ Dette utgjør om lag 32 prosent av alle internasjonale adopsjoner til Norge gjennom adopsjonsformidlere. Ingen andre opprinnelsesland har stått for flere adopsjoner til Norge.

Det store flertallet av adopsjonene fra Sør-Korea er formidlet av den norske formidleren Verdens Barn (som frem til 1978 het Norsk Koreaforening)², som fikk tillatelse fra det norske Sosialdepartementet til å formidle adopsjoner fra Sør-Korea i 1969. Også majoriteten av de ca. 170 adopsjonene som ble gjennomført før tillatelsen ble gitt i 1969 ble foretatt med en viss bistand fra Koreaforeningen.³

I 1969 inngikk Koreaforeningen en samarbeidsavtale med den største av de fire organisasjonene i Sør-Korea som hadde tillatelse fra den sørkoreanske stat til å formidle adopsjoner, Holt Children's Services (Holt).⁴ Etter dette gikk alle adopsjoner til Norge gjennom Verdens Barn / Koreaforeningen via Holt.⁵

I Sør-Korea har de godkjente adopsjonsformidlerne hatt en særlig sentral rolle i adopsjonsprosessen, og også i generelt sosialt arbeid, som skiller seg fra andre opprinnelsesland. Et annet for-

hold som skiller seg ut i samarbeidet er at adopsjonene helt frem til 2012 ble gjennomført i Norge, på bakgrunn av en frigivelseserklæring fra presidenten i Holt som var oppnevnt verge for barnet.

Den sørkoreanske staten har blitt kritisert for manglende kontroll med adopsjonsformidlerne, blant annet av den sørkoreanske sannhets- og forsoningskommisjonen. Organisasjonen Holts rolle i adopsjonsprosessen, og Koreaforeningen / Verdens Barn og norske myndigheter sitt samarbeid med Holt, har stått sentralt i utvalgets undersøkelser.

Utvalget har undersøkt hele perioden fra 1954 frem til i dag. Vi har imidlertid særlig prioritert perioden fra Koreaforeningen fikk formidlingstillatelse og samarbeid med Holt ble etablert i 1969 og frem til lovendringene i Sør-Korea i 2012, som innførte krav om at utenlandsadopsjoner ble gjennomført i Sør-Korea og behandlet av domstolene der. Det var i denne perioden det store flertallet av adopsjonene til Norge ble gjennomført (mer enn 95 prosent av totalen). Frem til 2012 hadde også den norske staten et større ansvar i enkeltsakene, da adopsjonene fra Sør-Korea til Norge før dette ble avgjort i Norge og skulle følge norsk adopsjonslov.⁶

19.2 Generell informasjon og historikk⁷

Sør-Korea ligger i Øst-Asia, på den sørlige delen av den koreanske halvøya. Landet er en republikk, og har 51 millioner innbyggere. Når det gjelder religion, er 57 prosent uten tilhørighet, 20 prosent er protestanter, 16 prosent er buddhister og 8 prosent er katolikker.

De to koreanske statene var opprinnelig ett samlet rike, men var okkupert av Japan i en lengre

¹ Antallet er nærmere beskrevet i punkt 19.6.1.

² Norsk Koreaforening (Koreaforeningen) ble opprettet i 1954. I 1978 ble Koreaforeningens adopsjonsvirksomhet skilt ut og lagt til den nyopprettede organisasjonen Verdens Barn (VB). De to organisasjonene ble slått sammen igjen i 1989 under navnet Verdens Barn (VB).

³ I innstilling 3. desember 1974 fra Koreaforeningens utvalg for å vurdere foreningens adopsjonsvirksomhet opplyses det at «[d]et alt overveiende antall» av barna adoptert fra 1954 til 1974 var adoptert med bistand fra Norsk Koreaforening.

⁴ Avtalen ble inngått med den internasjonale organisasjonen Holt International som hadde base i USA, men drev virksomhet i flere land. Den sørkoreanske delen av virksomheten ble skilt ut som Holt Children's Services i 1977, og har siden dette vært uavhengig av Holt International.

⁵ Noen få adopsjoner fra Sør-Korea gikk også etter 1969 gjennom andre kanaler.

⁶ Se utvalgets generelle omtale av adopsjonsmyndighetenes ansvar i slike saker i kapittel 27.

⁷ Deler av informasjonen er hentet fra FN-sambandet sine nettsider, <https://fn.no/land/soer-korea>

periode frem til andre verdenskrig. Etter krigen ble landet delt to soner: Sovjetunionen administrerte den nordlige delen, og USA den sørlige delen. Delingen var ment å være midlertidig, men i 1948 ble Nord-Korea og Sør-Korea opprettet som to selvstendige stater. USA fortsatte å spille en sentral rolle for Sør-Korea både økonomisk, militært og politisk.

I 1950 brøt Koreakrigen ut etter nordkoreansk aggresjon. Sør-Korea fikk militærstøtte fra en bred USA-ledet koalisjon med mandat fra sikkerhetsrådet i FN, mens Kina og Sovjetunionen støttet Nord-Korea.⁸ Krigen varte fra 1950 til 1953, og mellom 3 og 4 millioner mennesker mistet livet. Allerede i 1951 mente United Nations Korean Reconstruction Agency at totalt 100 000 barn hadde blitt foreldreløse på grunn av krigen.⁹ I 1954 anslo The International Union for Child Welfare at 10 000 foreldreløse barn bodde på gata.

Konflikten preger fortsatt begge land. Våpenhvileavtalen av 27. juli 1953 er ennå ikke avløst av noen fredsavtale, og forholdet mellom Nord-Korea og Sør-Korea har hele denne tiden vært svært anspent.

Norge bidro i krigen på sørkoreansk side med det norske feltsykehuset Normash. Sykehuset var i drift fra 1951 til 1954, og personell som hadde tjenestegjort der var sentrale ved opprettelsen av Koreaforeningen i 1954.

Etter krigen var Sør-Korea lenge et militærdiktatur. Til tross for at det ble gjennomført valg, skjedde det maktskifter gjennom militærkupp i 1961 og 1979. Demokratiet slo først igjennom som styringsform ved valget og presidentskiftet i 1988. Den første presidenten uten militær bakgrunn ble valgt i 1993.

Økonomisk har Sør-Korea opplevd en enorm vekst siden 1960-årene. Landet har gått fra å være et landbrukssamfunn til å bli et industrisamfunn, og fra å være et av verdens fattigste land til å bli en av verdens største økonomier. Det er store familieide selskaper som dominerer i næringslivet, hvorav mange ble etablert i 1960-årene.

Korrupsjon og tette bånd mellom politisk ledelse og næringsliv har vært et betydelig problem, også etter at fasen med militærdiktatur var over. Blant annet har flere tidligere presidenter fått lengre fengselsstraffer etter underslag og bestikkelser.¹⁰

⁸ Snl.no/Koreakrigen

⁹ Hübinette, T., (2005), Comforting an orphaned nation. representations of international adoption and adopted Koreans in Korean popular culture, s. 52.

På Transparency Internationals korrupsjonsindeks har Sør-Koreas resultater gradvis forbedret seg over tid. I 1995 (det første året med målinger) fikk landet en score på 4.29 (av 10) og plasserte seg som nr. 27 av 41 land. I 2005 fikk Sør-Korea en score på 5.0 og en 40. plass av 159 land. I 2020 fikk landet en score på 61 (av 100) og plasserte seg som nr. 33 av 180 land.¹¹

På World Justice Projects Rule of Law-indeks hadde Sør-Korea en score på 0.79 (av 1.0) i 2015 (det første året med målinger) og lå da på en femtende plass av 102 land, foran både Frankrike og Spania.

Abort var kriminalisert i Sør-Korea fra 1953 til 2019, men i praksis ble ikke forbudet håndhevet i perioden fra 1960-årene til midten av 2000-årene.¹² Som ledd i politikken for å begrense befolkningsveksten fra 1960- til 1980-årene var abort lett tilgjengelig og noe myndighetene oppfordret til – til tross for at det formelt var forbudt.

Norge har vært representert i Sør-Korea gjennom sideakkreditering fra ambassaden i Tokyo i perioden 1959–1980, deretter gjennom egen ambassade i Seoul.¹³ Sør-Korea har hatt ambassade i Norge.

Republikken Sør-Korea er i dag et enhetlig konstitusjonelt demokrati med et *kontinentalt rettssystem* (civil law system).¹⁴ Domstolssystemet

¹⁰ Park Geun-hye (president 2013–2017), jf. Reuters: <https://www.reuters.com/article/world/south-korean-court-jails-former-president-park-for-24-years-idUSKCN1HC2ZR/>

Lee Myung-bak (president 2008–2013), jf. Korea Herald: [Newsmaker] Supreme Court confirms 17-year prison term for ex-President Lee Myung-bak in corruption case – The Korea Herald: <https://www.koreaherald.com/article/2463240>

Roh Moo-hyun (president 2003–2008) begikk selvmord i 2009 mens han var under etterforskning for å ha mottatt bestikkelser, jf. Reuters: Factbox – Three previous South Korean presidents also faced legal proceedings | Reuters: <https://www.reuters.com/article/world/factbox-three-previous-south-korean-presidents-also-faced-legal-proceedings-idUSKBN16S0E6/>

Chun Doo-hwan (president 1980–1988), Roh Tae-woo (president 1988–1993), jf. Reuters: Factbox – Three previous South Korean presidents also faced legal proceedings | Reuters: <https://www.reuters.com/article/world/factbox-three-previous-south-korean-presidents-also-faced-legal-proceedings-idUSKBN16S0E6/>

¹¹ I perioden frem til 2011 ble landene målt på en skal fra 1 til 10, hvor 10 er beste mulige resultat. Fra 2012 gikk en tilsvarende skala fra 1 til 100. Til sammenligning var Norges plasseringer de samme årene henholdsvis nr. 10 med 8,61 poeng (1995), nr. 8 med 8,9 poeng (2005) og nr. 7 med 84 poeng (2020). Gjennomsnittet blant landene som ble målt i 2020 var 43.

¹² Kim, S., Young, N., & Lee, Y. (2019). The Role of Reproductive Justice Movements in Challenging South Korea's Abortion Ban. *Health and human rights*, 21(2), s. 97–107.

¹³ E-post fra Utenriksdepartementet 20. februar 2025.

består av tre nivåer: District Courts, High Courts og Supreme Court.¹⁵ Det finnes også spesialiserte domstoler på samme nivå som District Court som håndterer særskilte saksområder, herunder familieretten, forvaltningsdomstolen og patentdomstolen. Familieretten, etablert i 1963, behandler saker om blant annet adopsjon skilsmisse og foreldrevister.¹⁶

19.3 Oversikt over utvalgets landundersøkelser

Granskingsutvalgets undersøkelser av adopsjonsformidlingen fra Sør-Korea har fulgt malen for landundersøkelser, som er skissert i punkt 3.6.3. Generell landinformasjon fra ulike kilder er innhentet. Andre mottakerlands granskinger er gjennomgått, og et mediesøk og et begrenset litteratursøk opp mot adopsjoner fra landet er gjennomført. Formidlingstillatelser og søknader om formidling fra landet er gjennomgått, samt dokumentasjon i tilknytning til disse. Det er gjort søk i myndighetsarkiver hos Bufdir, Barne- og familiedepartementet, Riksarkivet og Utenriksdepartementet. Utvalget har også gjennomgått Verdens Barns fysiske og digitale arkiver.

I mars 2025 var to utvalgsmedlemmer og to ansatte fra sekretariatet på landbesøk i Sør-Korea.¹⁷ I løpet av fem dager hadde vi 13 møter med ulike aktører og personer, herunder opprinnelige mødre, Ministry of Health and Welfare, National Center for the Rights of the Child, adopsjonsformidleren Holt, organisasjonen KoRoot, forskere¹⁸, journalisten Tong Hyoung Kim¹⁹, Korean Unwed Mothers Families Association, Den norske ambassaden og Jusarang Community Church.

Under reisen var granskingsutvalget også til stede (i eget rom med tolk) på Truth and Reconciliation Commission (TRC) sin pressekonferanse 26. mars 2025, hvor de la frem sine funn fra granskingen av saker om menneskerettsbrudd knyttet til internasjonale adopsjoner fra Sør-

Korea. Dagen etter hadde granskingsutvalget et eget møte med kommisjonen for informasjonsutveksling og diskusjon.

Utvalget har hatt møter med Norsk-Koreansk Rettighetsgruppe (NKRK) både på utvalgsnivå og sekretariatsnivå. NKRK er en gruppe norske adopterte fra Sør-Korea, som har som formål å avdekke informasjon om ulovlige adopsjoner fra Sør-Korea, og å sikre adoptertes rett til informasjon om opphav og bakgrunn. NKRK ble opprettet som en søsterorganisasjon til Dansk-Koreansk rettighetsgruppe (DKRG), som var initiativtakere og pådrivere for TRCs gransking av adopsjoner.

DKRG har sendt oss informasjon de har innhentet fra blant annet myndighetsarkiver i Danmark og Korea. Utvalget har også hatt et møte med DKRG i Seoul, under vår reise dit.

NKRK har sendt inn forslag til adopterte som kan være relevante for oss å snakke med, og har formidlet gjennom sine nettsider og Facebooksider at adopterte som ønsker å bidra til granskingen ved å stille til intervju, kunne ta kontakt med granskingsutvalget.

Totalt har 64 adopterte fra Sør-Korea henvendt seg til utvalget. De fleste direkte, og noen gjennom Norwegian Korean Rights Group (NKRK). Flertallet har ønsket å bidra til granskingen ved å stille til intervju eller legge frem dokumenter fra sin sak. Noen har nok også hatt et ønske om at utvalget kunne finne ut mer om deres sak. Da granskingen skjer på et systemnivå, har vi ikke hatt mulighet eller anledning til dette. Enkelte har kommet med generelle innspill eller kommentarer til granskingen eller til den generelle debatten om adopsjoner.

Granskingsutvalget har ikke hatt kapasitet til å gjennomføre intervjuer av alle som har meldt seg, men har gjennomført et forholdsmessig antall intervjuer for hvert land som granskes. Ettersom Sør-Korea er det landet med klart flest adopsjoner til Norge, har utvalget prioritert å gjennomføre 11 intervjuer med adopterte. Utvalget har i tillegg også bedt enkelte om skriftlige utdypinger/innspill eller oversendelse av dokumentasjon.

Adopsjonene fra Sør-Korea har vært tema i flere intervjuer med tidligere ansatte og styremedlemmer fra Verdens Barn, samt i intervjuer med tidligere ansatte fra Bufdir, Bufdirs forløpere på adopsjonsfeltet og Barne- og familiedepartementet.

Utvalget har gjennomgått 65 enkeltsaker om adopsjon fra Sør-Korea, som vi har funnet i arkivene til adopsjonsmyndighetene. Av disse sakene var 40 fra perioden 1987 til 2021 og ble funnet i arkivene til Bufdir. 25 saker var fra perioden før

¹⁴ <https://judiciariesworldwide.fjc.gov/country-profile/republic-korea>

¹⁵ Nettsidene til Supreme Court of Korea – Judiciary Introduction: <https://eng.scourt.go.kr/eng/judiciary/introduction.jsp>

¹⁶ Nettsidene til Supreme Court of Korea – Courts: <https://eng.scourt.go.kr/eng/judiciary/organization/courts.jsp>

¹⁷ Camilla Bernt og Torunn Kvisberg fra utvalget. Jostein Løvoll og Siri Elisabeth Bernssen fra sekretariatet.

¹⁸ Philsik Shin, Helen Noh, Sarah Lyo og dr. Lee Kyung-eun.

¹⁹ Fra Associated Press.

1987, og ble funnet hos arkivene til Statsforvalteren i Buskerud, Østfold, Oslo og Akershus.²⁰

I en del av sakene har vi både gjennomgått dokumentene som er sendt til adopsjonsmyndighetene for å få adopsjonsbevilling i Norge, og dokumenter som opprinnelig var hos Verdens Barn, men senere har blitt overført til Bufdir (Barnearkivet).

Gjennomgangen har blant annet hatt til hensikt å få en forståelse for saksgangen i Norge og Korea, samt å avdekke hvilken informasjon om enkeltsakene som var tilgjengelig i Norge, og hva norske myndigheter krevde av dokumentasjon for å behandle en sak om adopsjonsbevilling (frem til 2012) eller anerkjennelse av adopsjon (etter 2012).

19.4 Andre lands granskinger av adopsjoner fra Sør-Korea

19.4.1 Den sørkoreanske Truth and Reconciliation Commission

Den sørkoreanske Truth and Reconciliation Commission²¹ (TRC) har blitt oppnevnt i tre perioder, 2005–2015, 2020–2025, og 2026–2029. Kommisjonen har hatt som oppdrag å undersøke menneskerettighetsbrudd i Sør-Korea i perioden med autoritært styre fra 1910 til 1993. Kommisjonen er uavhengig av sørkoreanske myndigheter. Den har behandlet mange ulike sakstyper, som omfatter mulige menneskerettighetsbrudd fra både sørkoreanske myndigheter og fremmede makter (for eksempel Japan og Nord-Korea).

Den andre kommisjonens arbeid med utenlandsadopsjoner har vært sentral for utvalgets arbeid. Denne kommisjonen fungerte frem til 26. november 2025 og er nå nedlagt. Det er oppnevnt en tredje kommisjon, som påbegynte sitt arbeid 26. februar 2026. Også denne kommisjonen skal blant annet behandle saker om utenlandsadopsjoner.

Etter anmodning fra den danske organisasjonen DKRG, besluttet TRC i desember 2022 å granske internasjonale adopsjoner fra Korea. TRC tok 367 adopsjonssaker til behandling, hvorav 17 gjaldt adopsjoner til Norge (227 saker gjaldt adopsjoner til Danmark). Granskingen gjaldt adopsjoner foretatt i perioden 1950 til 1999.²²

På en pressekonferanse i mars 2025 ble resultatene fra TRCs avgjørelser av 56 av sakene fremlagt, hvorav tre saker gjaldt adopsjoner til Norge. I alle 56 saker konkluderte kommisjonen med at sørkoreanske myndigheter hadde begått brudd på menneskerettigheter.²³ De 311 sakene kommisjon nr. 2 ikke tok stilling til skal ha blitt overført til behandling i kommisjon nr. 3.²⁴ Det er også åpnet for å fremme nye klager over enkeltsaker om adopsjoner.

I materiale som ble publisert i forbindelse med pressekonferansen i mars 2025, uttalte kommisjonen at de viktigste funnene var:

- Manglende samtykke til adopsjon. Etter sørkoreansk lovgivning var det krav til samtykke fra foreldre eller verge. I mange av sakene var ikke samtykke blitt innhentet på riktig måte.
- Barn som ikke var registrert i farens familierregister, ble registrert som hittebarn ved bruk av fabrikkerte rapporter som oppga barna som funnet overgivne utenfor adopsjonsorganisasjonens kontor.
- Mangelfull etterlysning av foreldre til bortkomne barn. For å finne mulige foreldre til hittebarn før de eventuelt ble registrert som foreldreløse, skulle det først skje en offentlig kunngjøring som etterlyste foresatte til barnet. Prosessen var imidlertid ofte mangelfull, da etterlysningen kunne bli kunngjort andre steder enn der barnet var funnet, og lenge etter barnets forsvinning.
- Bytte av barns identitet. Hvis et barn i en adopsjonsprosess døde eller ble hentet tilbake av den opprinnelige familien, kunne formidlerne fortsette prosessen ved at et annet barn overtok identiteten til det opprinnelige adoptivbarnet og ble adoptert i dets navn.
- Utilstrekkelige undersøkelser av adoptivforeldrenes kvalifikasjoner.

²² 5 saker fra perioden mellom 1993 og 1999 ble inkludert i undersøkelsen, selv om disse i utgangspunktet ikke var fra perioden med autoritært styre. Dette fordi sakene «showed no meaningful differences from those of the other petitioners», jf. TRCs rapport, note 6.

²³ Hvilke konkrete menneskerettighetsbestemmelser som er brutt er i liten grad konkretisert, men flere steder i TRCs rapport pekes det generelt på brudd på barnekonvensjonen. I TRCs konklusjoner (side 147) pekes det blant annet på følgende rettighetsbrudd uten noen angivelse av konkrete bestemmelser: «Their rights to dignity and personal worth, to pursue happiness, to the safeguarding of their best interests as children, to know and be raised by their parents, to a name, and to immediate registration at birth were all violated.»

²⁴ Artikkel på Koreatimes nettsider lest 3. mars 2026: <https://www.koreatimes.co.kr/southkorea/globalcommunity/20260226/more-than-300-adoptees-file-complaints-in-koreas-renewed-adoption-probe>

²⁰ 5 saker fra hver av følgende perioder: 1960–1970, 1970–1974, 1975–1979, 1980–1984, 1985.

²¹ På norsk: sannhets- og forsoningskommisjonen. Utvalget har valgt å bruke det engelske navnet, som kommisjonen selv bruker i sin kommunikasjon til utenlandsadopterte.

- Manglende oppfyllelse av pliktene til verger. De sørkoreanske adopsjonsorganisasjonene hadde forpliktelser som oppnevnte verger for barna i adopsjonsprosess inntil de var adoptert i mottakerlandet. I praksis overførte imidlertid organisasjonene disse pliktene før barna forlot Sør-Korea gjennom uformelle erklæringer.
- Masseeksport av barn for å imøtekomme etterpørsel.
- Tvangsdonasjoner. Adoptivforeldrene ble avkrevd donasjoner som oversteg de faktiske adopsjonskostnadene.

I november 2025 publiserte TRC en avsluttende rapport om granskingen av adopsjoner og om resultatet fra de 56 avsluttede sakene.²⁵ Utvalget har gjennomgått rapporten, som gir en beskrivelse av fremveksten av adopsjoner, regelverk og adopsjonsprosessen, samt en redegjørelse for kommisjonens vurderinger av systemet og enkelt-sakene de har behandlet. Konklusjonene i TRCs rapport er følgende²⁶:

The essential purpose of intercountry adoption is to provide children in need, i.e., children who have lost the care of their parents or communities, with safe and secure family environments. Korea began intercountry adoption with a sense of great urgency in the aftermath of the Korean War to cope with the rise in the number of war orphans, and from the 1960s onward introduced legal procedures to regulate it. From the 1970s, however, once postwar recovery was complete and the country entered a phase of rapid economic growth, the state scaled back domestic welfare measures such as public relief and institutional care for children in need while expanding the pool of children sent abroad for adoption. In doing so, it pursued intercountry adoption in ways contrary to the spirit of the UN Convention on the Rights of the Child, which holds that adoption abroad should be considered only when no suitable care is available in the child's country of origin. Through investigation, the Commission has confirmed that the following human rights violations occurred in the course of intercountry adoption from Korea over nearly half a century, beginning in the 1950s:

- a. From the 1950s onward, in the process of sending hundreds of thousands of children abroad as part of child welfare policy, the Korean government neglected its constitutional and treaty-based duty to protect its citizens' fundamental rights by failing to legislate properly, by neglecting oversight, and by not carrying out administrative procedures. In so doing, it violated the rights of adoptees guaranteed under the Constitution and international agreements.
- b. In devising child welfare policies, the Korean government reduced costly domestic measures such as public relief and institutional care, and turned instead to intercountry adoption, passing responsibility onto the private sector. After efforts to encourage domestic adoption faltered in the mid-1970s, the state effectively fostered an environment in which intercountry adoption was promoted.
- c. Despite persistent criticism of inadequate legislation, the Korean government failed to amend laws or introduce safeguards, leaving adoption agencies with de facto authority over adoption consent. Even as agencies repeatedly violated laws, regulations, and guidelines, the state neglected its oversight responsibilities and failed to properly enforce emigration reviews or protect adoptees overseas. The legislative, executive, and judicial branches collectively pursued policies of large-scale intercountry adoption while chronically mismanaging the problems that arose, thereby exercising state authority unjustly over adoptees for decades.
- d. Adoption agencies reinvested adoption fees and compulsory donations from adoptive parents into securing more children for adoption, and by the 1980s, with government turning a blind eye, expanded adoption into an industry. Korea came to be criticized internationally as a country «exporting children.»
- e. Petitioners in this case were sent abroad through unlawful means that erased or falsified their identities and family information, or were negligently recorded. Even after departure, they were not adequately protected by either the Korean state or the adoption agencies serving as their guardians. Their rights to dignity and personal worth, to pursue happiness, to the safeguarding of their best interests as children, to

²⁵ TRCs rapport er tilgjengelig i originalspråk og engelsk oversettelse på deres nettsider (per 10.01.2025). Lenke til den engelske oversettelsen: https://www.jinsil.go.kr/en/nac/selectNoticeDetail.do?bbsId=BBSMSTR_000000000723&nttId=326600

²⁶ Fra TRCs engelske versjon av rapporten.

know and be raised by their parents, to a name, and to immediate registration at birth were all violated.

- f. The Commission recognizes 56 of the petitioners, including «J.P.» (Park **), as victims of serious human rights violations in the process of intercountry adoption.

TRCs rapport er en sentral kilde for utvalget, og det er redegjort nærmere for dens vurderinger og konklusjoner flere steder nedenfor, særlig i punkt 19.7.

19.4.2 Undersøkelser gjort i andre mottakerland

19.4.2.1 Danmark

I Danmark har den danske Ankestyrelsen²⁷ gransket adopsjoner fra Sør-Korea i 1970- og 1980-årene i en rapport fra januar 2024.²⁸

Danmark har adoptert 8782 barn fra Sør-Korea i perioden 1970–2022.²⁹ Tre danske formidlere var aktive i Sør-Korea: organisasjonene DanAdopt og Terre des Hommes samarbeidet med Holt, mens AC Børnehjelp samarbeidet med Sør-Korea Social Service (KSS). Særlig rapportens beskrivelse av samarbeidene med Holt har overføringsverdi for adopsjonene til Norge, da det ikke er grunn til å tro at Holts prosedyrer varierte ut fra mottakerlandet. Det ble gjennomført 2851 adopsjoner fra Sør-Korea til Danmark gjennom Holt i perioden 1970–1989.

Ankestyrelsens overordnede vurdering av adopsjonene fra Sør-Korea er formulert slik i rapporten:

Det er Ankestyrelsens overordnede vurdering, at adoptionsformidlingen fra Sydkorea til Danmark i 1970'erne og 1980'erne var præget af et ureguleret formidlingssystem og en uheldig incitamentsstruktur, hvor store pengebeløb blev overført mellem de danske og sydkoreanske organisationer i forbindelse med adoptionen.

Den mangelfulde regulering af formidlingssystemet og de sydkoreanske regler om fami-

lieregistrering skapte et råderum for de sydkoreanske organisationer til at ændre den adopteredes identitet og baggrundshistorie i de offisielle sydkoreanske dokumenter og i de oplysninger, der forelå i den sag, der blev sendt til Danmark om barnet. Inden for rammerne af de dagældende regler i Sydkorea var det dermed muligt at ændre oplysninger om barnets baggrund og bortadoptere et barn uden de biologiske forældres vidende.

AC Børnehjelp og DanAdopt var vidende om denne praksis.

Disse forhold har frataget de adopterede muligheten for at få kendskab til egen identitet og historie, men betyder ikke nødvendigvis, at bortadoptionen er sket mod de biologiske forældres vilje.

De danske formidlende organisationer ydede gjennom årene betydelige beløb i støtte til deres sydkoreanske samarbeidsparter. Samtidig gav de danske organisationer løbende uttrykk for et ønske om at opretholde et højt antal adoptioner af børn med en spesifikk alders- og helbredsmæssig profil fra Sydkorea. Dette var medvirkende til at skape en økonomisk incitamentsstruktur i samarbeidet, hvilket i et nutidigt perspektiv er risikoskabende og imod de internasjonale regler på området. På daværende tidspunkt blev dette dog betraktet som en del af formidlingsarbeidet af de danske organisationer og myndigheder.

Sammenlignet med andre formidlingssamarbeider fra denne tidsperiode, som Ankestyrelsen tidligere har undersøgt, afspejler det tilgjengelige materiale et begrenset kendskab til de praktiske prosesser i Sydkorea i de danske organisationer. Om de danske organisationer reelt hadde begrenset viden om interne sydkoreanske forhold eller var i besiddelse af viden, der ikke er afspejlet i det skriftlige materiale, men blev overleveret muntligt eller ikke dokumenteret, er vanskelig å fastslå.

19.4.2.2 Sverige

Den svenske adoptionskommissionen leverte sin utredning, *Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdommer og vägen framåt* (SOU 2025:61) i juni 2025. Sør-Korea er ett av sju land som er inngående gransket i den svenske granskingskommisjonens rapport fra juni 2025. Det har blitt adoptert ca. 9800 barn fra Sør-Korea til Sverige i perioden fra 1950-årene og frem til 2024.

Adopsjonene til Sverige har i hovedsak skjedd gjennom organisasjonen Child Placement Service

²⁷ Ankestyrelsen er på Wikipedia beskrevet som «et forvaltningsorgan under Social- og Integrationsministeriet som fungerer som Danmarks øverste klageinstans og praksiskoordinerende myndighet på velferdsområdet», jf. <https://no.wikipedia.org/wiki/Ankestyrelsen>, avlest 27. mai 2025.

²⁸ Rapporten har tittelen: «Adoptionsformidlingen fra Sydkorea til Danmark i 1970'erne og 1980'erne».

²⁹ Ankestyrelsens rapport, s. 36.

(opprinnelig en del av det sørkoreanske sosialdepartementet), som etter hvert ble privatisert og skiftet navn, først til Social Welfare Services (1971) og i senere år til Korean Welfare Services (2020).

Den svenske utredningen er en viktig kilde, selv om betydningen av dens funn og vurderinger for adopsjonene til Norge begrenses noe av at det ikke har vært adopsjoner til Sverige gjennom Holt.

Den svenske utredningen konkluderte blant annet med følgende:

Vår granskning viser at det har forekommit oegentligheter i adoptionerna från Sydkorea till Sverige, främst under 1960-, 1970- och 1980-talen. Det handlar bland annat om att barn har adopterats till Sverige utan att det har funnits ett frivilligt och informerat samtycke från barnets föräldrar och att det förekommer felaktiga uppgifter om barnets familjestatus, namn och födelsedatum i adoptionsdokumenten. Dessutom står det klart att svenska myndigheter och organisationer har accepterat förfaranden och agerat på sätt som försvårat och i vissa fall omöjliggjort en bedömning av om en adoption är till barnets bästa.

Utredningen, konkluderte blant annet også med følgende:

- De private adopsjonsformidlerne hadde i prinsippet stått for hele adopsjonsprosessen, uten noen ekstern uavhengig kontroll, noe som har gitt en åpenbar risiko for at eventuelle feil ikke blir oppdaget.
- Andre enn foreldrene har kunnet levere et barn til adopsjon hos en adopsjonsformidler i Sør-Korea.
- De svenske aktørene har kjent til og akseptert at barn med kjente foreldre registreres som foreldreløse.

19.4.2.3 Sveits

I tillegg har Sveits gjennomført en arkivstudie av adopsjoner fra blant annet Sør-Korea.³⁰ Sveits har adoptert 1139 barn fra Sør-Korea³¹, og de fleste adopsjonene skjedde i 1970-årene. Den sveitsiske studien av adopsjoner fra Sør-Korea var mindre

omfattende enn den svenske og danske granskingen.

19.5 Generelt om adopsjoner fra Sør-Korea til andre land

19.5.1 Fremveksten og utviklingen av utenlandsadopsjoner i Sør-Korea

Sør-Korea var det første landet hvor man åpnet for adopsjon av barn til utlandet i større skala, og mange mener at det var her det moderne internasjonale adopsjonssystemet ble utviklet. Sør-Korea er også landet som totalt sett har adoptert flest barn til andre land. Etter landets offisielle statistikk ble rund 170 000 barn adoptert til andre land fra 1950-årene og frem til i dag.³² Enkelte forskere mener at det egentlige tallet er høyere.

De første adopsjonene fra Sør-Korea ble foretatt av utenlandske militære, misjonærer og hjelpearbeidere i 1950-årene, som oppholdt seg i Sør-Korea under og etter Koreakrigen, og kom over barn de ønsket å hjelpe.³³ Mange av disse var amerikanere, og amerikanske organisasjoner ble en sentral drivkraft bak adopsjonene fra Sør-Korea. USA er også landet som har adoptert klart flest barn fra Sør-Korea.

I de første årene etter andre verdenskrig hadde amerikanerne adoptert mange barn fra de mest krigsrammede europeiske landene til USA. Etter hvert som de europeiske landene begynte å komme på fote igjen, rettet amerikanerne blikket mot andre kontinenter, og da særlig Øst-Asia.³⁴ De tette båndene til Sør-Korea som ble etablert under Korea-krigen, og gjennom etterfølgende militær og humanitær bistand, var avgjørende for det som etter hvert skulle utvikle seg til et adopsjonssamarbeid i stor skala.

I de første årene med utenlandsadopsjon var det særlig barn med sørkoreansk mor og far fra et annet land som ble adoptert. Koreanske myndigheter så på barn med blandet opphav som uheldige for Koreas monoetniske identitet, og mente at disse barna burde sendes til fars hjemland.³⁵ De fleste av barna hadde amerikanske fedre, da

³⁰ SHAW (Zurich University of Applied Sciences) (2023), Hinweis auf illegale Adoptionen von Kindern aus zehn Herkunftsländern in der Schweiz, 1970er- bis 1990er-Jahre.

³¹ TRCs rapport figur 1 med antall adopsjoner 1955–1999.

³² Youngeun Koo (2025) note 6, The Paradoxical Development of Liberal Governance: International Adoption Policy and Professional Social Work in Authoritarian South Korea, 1953–1976, *Journal of Social History*, Volume 59, Issue 2, Winter 2025, Pages 315–344, <https://doi.org/10.1093/jsh/shae072>

³³ Hübinette (2005) s. 59.

³⁴ Hognestad, M. og Steenberg, K. R. (2000). Adopsjonsloven med kommentarer, s. 56.

³⁵ TRCs rapport, s. 15.

det var mange amerikanske soldater og hjelpearbeidere i Sør-Korea under krigen og i en lengre periode etterpå. Ulike typer forhold og relasjoner ble etablert, og dette resulterte i at det ble født om lag 12 000 barn med blandet opphav mellom 1950 og 1965.³⁶ Flere amerikanere tok med seg en sørkoreansk kone hjem, mens andre forhold var mer kortvarige.³⁷

Koreanske kvinner som hadde hatt et forhold til en utenlandsk person og barna som var et resultat av et slikt forhold ble stigmatisert i det sørkoreanske samfunnet, som var opptatt av kvinnelig kyskheter og en ren rase.³⁸ Flere barn med blandet opphav endte opp i vanskelige forhold uten noen foreldre som tok vare på dem, og den oppmerksomhet deres skjebne fikk i USA og andre land var sentral for starten på de organiserte utenlandsadopsjonene. I årene frem til 1959 var det et stort flertall av barn med blandet opphav som ble adoptert, men etter dette tok barn med to sørkoreanske foreldre gradvis over.³⁹

Myndighetsorganisasjonen Child Placement Services (CPS)⁴⁰ ble etablert i 1954, og organet skulle ha oppsyn med utenlandsadopsjoner, særlig adopsjoner av barn med blandet opphav. CPS fungerte også som en formidler av adopsjoner, blant annet til Sverige.⁴¹ I 1971 ble organet privatisert og skiftet navn til Sør-Korea Social Welfare Society. Også andre organisasjoner var involvert i utviklingen av det tidlige adopsjonsarbeidet, som ISS.⁴²

Blant pionerene i adopsjonsarbeidet var det amerikanske ekteparet Holt og deres organisasjon med samme navn – som etter hvert også ble sentrale for adopsjonene til Norge. I 1955 adopterte paret selv åtte barn fra Sør-Korea med blandet opphav. Dette vakte stor oppmerksomhet i USA, og på kort tid fikk ekteparet over 500 henvendelser fra andre som ønsket å adoptere hjemløse barn fra Korea. Holt-paret startet et adopsjonsprogram i Sør-Korea i 1956 med tilknytning til metodistkirken, særlig med tanke på å skaffe

hjem til barn av blandet opphav.⁴³ Antall adopsjoner gjennom Holts program økte raskt.⁴⁴

I 1960-årene økte antallet adopsjoner, og det ble etablert flere nye adopsjonsorganisasjoner. Utenlandsk støtte til barneverd i Sør-Korea ble redusert i begynnelsen av 1960-årene, og myndighetene så på adopsjon ut av landet som en måte å hjelpe barn på uten å bruke offentlige midler.⁴⁵

Fra 1962 til 1970 ble også nasjonal adopsjon promotert med styrke av sørkoreanske myndigheter, og det ble etablert et adopsjonsbyrå som skulle håndtere nasjonale adopsjoner, the Christian Adoption Program of South-Korea (CAPOK).⁴⁶ Byrået ble opprinnelig etablert ved hjelp av American Christian Reformed Church, og ble senere innlemmet i Holt (1975). Arbeidet med nasjonale adopsjoner i 1960-årene fikk en viss effekt, da det var 8247 nasjonale adopsjoner dette tiåret, vesentlig mer enn de 6166 internasjonale adopsjonene.⁴⁷

I første halvdel av 1970-årene var det imidlertid en stor økning av adopsjonene ut fra Sør-Korea. Omfanget medførte etter hvert kritikk, og ble brukt i nordkoreansk propaganda. Reformen i 1976 ga endringer i adopsjonsloven, og det kom krav om at adopsjonsorganisasjonene i Sør-Korea måtte være sørkoreanske og drevet av koreanere. Dette medførte at Holt Children's Services i Sør-Korea ble etablert som en organisasjon som var uavhengig av Holt International i USA. Antallet organisasjoner med tillatelse fra staten til å formidle adopsjoner ble begrenset til fire. Det ble også innført kvoteordninger for adopsjoner til hvert mottakerland og en nedtrappingsplan som skulle redusere antall utenlandsadopsjoner med 10 prosent per år fra 1977, med et mål om å fase adopsjonene helt ut innen 1985.⁴⁸ Samtidig skulle de nasjonale adopsjonene økes.

Ambisjonene om å øke de nasjonale adopsjonene ble imidlertid ikke fulgt opp med tildeling av ressurser.⁴⁹ Etter kuppet og regimeskiftet i 1979 la myndighetene tidlig i 1980-årene bort nedtrappingsplanen, som ikke hadde ført til den ønskede økningen i nasjonale adopsjoner. I stedet ble utenlandsadopsjoner en prioritert måte å ivareta barn som trengte beskyttelse på.⁵⁰ Avisa Dong-A Ilbo

³⁶ Hübinette (2005), s. 56 med videre referanser.

³⁷ Mer enn 150 000 koreanske kvinner skal gjennom årene ha flyttet til USA som ektefeller til amerikansk militærpersonell, ifølge Hübinette (2005), s. 55 med videre referanser.

³⁸ Hübinette (2005), s. 55.

³⁹ Hübinette (2005), s. 62 med videre referanser.

⁴⁰ Organet het Korea Foster Care Service frem til 1961, men her brukes Child Placement Services.

⁴¹ Det skal også ha kommet barn til Norge via CPS, jf. opplysninger mottatt fra Youngeun Koo i epost 12. november 2025.

⁴² Youngeun Koo (2025).

⁴³ Hognestad og Steenberg (2000), s. 56–57. Rapport fra TRC (2025).

⁴⁴ 191 adopsjoner i 1955, 287 i 1957 og 598 i 1959 (TRCs rapport, s. 16 med videre referanser).

⁴⁵ TRCs rapport, s. 17.

⁴⁶ Hübinette (2005), s. 64.

⁴⁷ Hübinette (2005), s. 65 med videre referanser.

⁴⁸ TRCs rapport, s. 20.

⁴⁹ TRCs rapport, s. 20.

advarte i flere artikler i 1982 om endringene, og skrev blant annet at når adopsjonsbyråene konkurrerte om barn, så var det risiko for at mange spedbarn og savnede barn som ikke var ment for adopsjon kunne bli sendt ut av landet.⁵¹

I 1981 kom det bestemmelser som regulert private «child counseling centers».⁵² Slike sentre hadde eksistert siden midten av 1970-årene og skulle utfylle og avlaste de begrensede offentlige omsorgstilbudene. Gjennom rådgivning og veiledning til foreldre skulle sentrene redusere antall barn som ble plassert under offentlig omsorg. Da slike sentre manglet offentlig finansiering ble de i hovedsak drevet av adopsjonsformidlerne. Mange nye slike sentre ble opprettet av adopsjonsformidlerne etter 1981.

Som en følge av liberaliseringen økte antallet utenlandsadopsjoner, som var på sitt høyeste i 1980-årene, med totalt 66 511 adopsjoner.⁵³

Nye innstramminger i adopsjonspolitikken kom på slutten av 1980-årene, etter demokratisk valg av ny president i 1987. Først ble det en god del negativ oppmerksomhet om det store antallet adopsjoner i internasjonal presse i forbindelse med OL i Seoul i 1988.⁵⁴ Også i sørkoreansk presse ble utenlandsadopsjoner og adopsjonsorganisasjonenes fremferd kritisert.⁵⁵

I 1988 ble det inngått en avtale mellom Ministry of Health and Social Affairs⁵⁶ og lederne for de fire adopsjonsformidlerne.⁵⁷ Der forpliktet formidleren seg blant annet til å begrense aktiviteten for å rekruttere adopterbare barn overfor sykehus, klinikker, barselssentre, mødre hjem og institusjoner for barn.

I mars 1989 gjennomførte Ministry of Health and Social Affairs en revisjon av de sørkoreanske adopsjonsformidlerne. Blant forholdene som ble påpekt i revisjonen var en uheldig konkurranse om barn blant adopsjonsformidlerne med dekning av utgifter til institusjoner som henviste for-

eldre til formidlerne, store administrasjons- og markedsføringsbudsjetter anvendt for å skaffe adopterbare barn, manglede kvalifikasjoner hos de som veiledet mødre, og gruppetransporter med 10–16 barn per fly.⁵⁸ Adopsjonsbyråene fikk også kritikk for å ha tatt seg for godt betalt for både nasjonale og internasjonale adopsjoner og for å ha dekket mødres sykehuskostnader. Det er usikkert om rapporten fra revisjonen ble publisert eller gjort allment tilgjengelig i Sør-Korea.⁵⁹

Myndighetene innførte i 1989 en plan for å redusere antallet adopsjoner til 1700 årlig innen 1995, og adopsjoner ut av landet ble begrenset til å hovedsakelig gjelde tilfeller hvor barnet var frigitt av en ung og/eller ugift mor.⁶⁰ Selv om målene i nedtrappingsplanen ikke ble nådd førte de nye restriksjonene raskt til en nedgang i antall adopsjoner, og nedbemanninger hos de fire adopsjonsformidlerne. Adopsjonstallene holdt seg likevel på mer enn 2000 per år gjennom 1990-årene og frem til 2005.

I 1990-årene var det stadig flere adopterte som reiste tilbake til Sør-Korea på besøk, noen for å finne sine opprinnelige foreldre. Dette fikk oppmerksomhet i sørkoreanske medier. I 1998 arrangerte den nyvalgte presidenten Kim Dae Jung et møte med 29 adopterte med opprinnelse fra Sør-Korea, hvor han på vegne av landet og myndighetene ga en offisiell beklagelse for å ha sendt mer enn 150 000 sørkoreanske barn ut av landet for å adopteres.⁶¹

I 2000-årene ble det gjennomført reformer i adopsjonsreglene som hadde til hensikt å øke andelen innenlandsadopsjoner. Fra 2006 skulle alle barn som var frigitt for adopsjoner forsøkes adoptert innenlands i seks måneder før de kunne adopteres utenlands. Videre ble det fra 2006 innført en egen adopsjonsdag (11. mai), hvor myndighetene skulle jobbe aktivt med å promotere nasjonale adopsjoner.⁶² Det ble også gitt ulike former for støtte til adoptivfamilier innenlands.

Lovreformen i 2012, med innføring av blant annet krav om domstolsbehandling i Sør-Korea,

⁵⁰ TRCs rapport, s. 21 med videre referanser.

⁵¹ TRCs rapport, s. 21 og 62 med videre referanser

⁵² Bestemmelsene var gitt i Child Welfare Act, jf. TRCs rapport, s. 49.

⁵³ Hübinette (2005), Table 1.

⁵⁴ New York Times 21. april 1988.

⁵⁵ Avisartikler nevnt i TRCs rapport, blant annet på s. 63 og 64.

⁵⁶ Ministry of Health and Social Affairs byttet i 1993 navn til Ministry of Health and Welfare, jf. Wikipedia. Ved beskrivelser av hendelser bruker utvalget navnet som gjaldt på det aktuelle tidspunktet. Ved beskrivelser av generelle forhold som forelå både før og etter navnebyttet brukes navnet Ministry of Health and Welfare.

⁵⁷ Opplyst til utvalget under samtale med Philsik Shin mfl. i Seoul 25. mars 2025.

⁵⁸ TRCs rapport, s. 21 og 22.

⁵⁹ Jf. utvalgets intervju med Philsik Shin mfl. i Seoul 25. mars 2025, hvor det ble opplyst at en annen revisjon av adopsjonsorganisasjonene, gjennomført av National Assembly i 1988, ikke var offentlig eller tilgjengelig for utenlandske samarbeidspartnere.

⁶⁰ TRCs rapport, s. 21 og 22, Sarri, Baik og Bombyk (1998), *Goal displacement and dependency in South Korean-United States intercountry adoption*, Children and Youth Services Review 20:1/2, s. 96.

⁶¹ Hübinette (2005). s. 98.

⁶² https://www.kadoption.or.kr/en/info/info_history.jsp (lest 16. desember 2025).

førte til en kraftig nedgang i adopsjoner, både innenlands og utenlands. En forklaring som har vært gitt på dette er at det ble innført krav om at barnets mor måtte registrere barnet i familieregistret og at uregistrerte barn ikke kunne adopteres.⁶³

19.5.2 Hovedårsakene til utenlandsadopsjonene fra Sør-Korea

Årsakene til at barn har blitt gjort tilgjengelig for adopsjon til andre land har variert noe fra periode til periode. Noen trekk har likevel hatt betydning helt fra 1950-årene og frem til i dag.

Det er klart at antallet adopsjoner må ha vært påvirket av de strukturelle svakhetene og uregelmessighetene i det sørkoreanske adopsjonssystemet, som er påpekt i TRCs rapport og nærmere redegjort for nedenfor. I dette punktet vil utvalget imidlertid bare beskrive betydningen av faktorer utenfor selve adopsjonssystemet, som blant annet kultur-, familie- og samfunnsforhold.

Kulturelle og ideologiske forhold har hatt betydning for utviklingen og omfanget av utenlandsadopsjoner. Det sørkoreanske samfunnet har tradisjonelt vært preget av en nasjonalistisk og kollektivistisk ideologi, med strenge hierarkiske strukturer, vekt på ære og respekt for blant andre eldre, ledere og lignende. Familien og blodsband har vært viktig, og ytre fremtoning – både materielt og sosialt – har hatt stor betydning. Barn født utenfor ekteskap, barn med blandet opphav og barn med funksjonshemminger har blitt sett på som skadelige for familiens sosiale status, og de (og evt. mødrene deres) har dermed risikert å bli utstøtt av både familie og storsamfunn.⁶⁴

Ugifte mødres stilling i Sør-Korea har i hele perioden med adopsjoner vært en sentral faktor. Både det sosiale stigmaet enslige mødre har vært utsatt for, og den manglende støtten de har fått fra familien, har bidratt til at mange valgte eller var tvunget til å velge adopsjon. Staten bidro heller ikke til å gi enslige mødre praktiske og økonomiske muligheter til å oppfostre et barn. Det fantes ikke noen økonomisk støtte eller tilbud om barnehager. Selv om enslige mødres stilling gradvis har bedret seg de senere årene, er det fortsatt utfordrende og økonomisk vanskelig å oppdra barn alene.

En annen hovedårsak til utenlandsadopsjon er at sørkoreanske par har vært skeptiske til å adop-

tere, ut fra at det koreanske samfunnet generelt har lagt stor vekt på blodsbandene i slekten. Selv om fødselsratene i Sør-Korea har vært lave siden 1990-årene, og myndighetene har satt inn tiltak for å øke innenlandsadopsjoner, har det vært vanskelig å finne nye hjem til overgitte barn i Sør-Korea. Mangelfull offentlig finansiering/støtte til barnehjem, utsatte familier og alternativ omsorg har også vært en drivende faktor i flere perioder. Da bistanden fra andre land gikk ned i 1960-årene, ble adopsjon sett på som en praktisk løsning for å ta vare på barn uten å øke statens sosiale utgifter.⁶⁵ Hensynet til å holde utgiftene nede var også et viktig hensyn da staten fjernet restriksjonene på adopsjoner tidlig i 1980-årene.⁶⁶

De ulike periodene med adopsjoner har også enkelte særpreg. Bakgrunnen til barna som ble adoptert i 1950-årene og litt utover i 1960-årene, var først og fremst at de var blitt foreldreløse under krigen og/eller at de var av blandet opphav.⁶⁷

Utover i 1960-årene var det i stor grad ettervirkninger av krigen og økonomiske problemer som medførte at foreldre ikke hadde økonomiske muligheter til å beholde barn. Fødselstallene i 1960-årene var høye. Barna kunne være uttrykkelig frigitt for adopsjon av foreldre eller andre, eller være funnet overlatt til seg selv og antatt å være foreldreløs eller overgitt. Videre var det tidlig i 1960-årene en reduksjon i utenlandsstøtte til barnevern, som gjorde at man måtte finne alternative løsninger for å ta vare på barn.⁶⁸

Også i 1970-årene var de økonomiske årsakene til adopsjon viktige, men også sentralisering og endringer i samfunnet som innebar at storfamilien ikke i samme grad tok ansvar for barn når foreldrene selv ikke evnet dette.⁶⁹

Utover i 1980-årene økte velstanden og andelen barn som ble frigitt av familier som ikke hadde økonomiske muligheter til å oppdra dem sank. Derimot økte andelen barn frigitt av ugifte mødre, som ofte var unge. Disse kunne også komme fra en middelklassebakgrunn, men hadde ikke mulighet til å oppdra et barn alene, fordi det var lite sosialt akseptabelt å være enslig mor og det mangelte støtteordninger fra staten. Fra 1989 kom barna som ble adoptert internasjonalt i all hovedsak fra enslige mødre som hadde overgitt dem til adopsjon, ofte etter å ha født på et av mødrehjemmene

⁶⁵ TRCs rapport s. 52 med videre referanser.

⁶⁶ TRCs rapport s. 21.

⁶⁷ Hübinette (2005) s. 52ff.

⁶⁸ TRCs rapport s. 17.

⁶⁹ Sarri, Baik og Bombyk (1998), s. 94–95.

⁶³ SOU 2025:61, vol. 2, s. 592.

⁶⁴ SOU 2026:61, vol 2, s. 579f.

til en av organisasjonsformidlerne og mottatt rådgivning derfra.

Mange av barna som har blitt adoptert ut av landet har hatt ulike mindre funksjonsnedsettelse. I perioden 1954–2001 skal 33 880 av utenlandsadopterte ha hatt en funksjonsnedsettelse, mot bare 195 av de som ble adoptert innenlands.⁷⁰

19.5.3 Regelverk om adopsjon i Sør-Korea

Flere lover har hatt betydning for reguleringen av adopsjoner til Norge fra Sør-Korea.

Den viktigste loven har vært adopsjonsloven, som fra 1961 regulerte vilkår for adopsjon til andre land, og fra 1976 også innenlandsadopsjon. Loven har vært endret og erstattet flere ganger. Bestemmelsene i loven har vært utfyllt av regler gitt i dekreter fra presidenten og departement, og av andre føringer fra myndighetene.

Det har også vært regler av sentral betydning for adopsjonsprosessen i annen lovgivning, blant annet i den sørkoreanske sivilloven (Civil Code), loven om famileregister, Child Welfare Act og i Act of Guardianship of Orphans in Protective Facilities.

Enkelte av lovbestemmelsene ble ikke fulgt opp i praksis. Blant annet gjelder dette kravet i adopsjonsloven av 1961 om domstolsbehandling i Sør-Korea, se nærmere i punkt 19.7.3. I tilfeller hvor en fast praksis var i strid med krav formulert i lovtekst, og praksisen har vært kjent og akseptert av sørkoreanske myndigheter, kan det være vanskelig å vurdere hva som var gjeldende rett i Sør-Korea. I alle fall er det uklart om lovteksten fullt ut kan legges til grunn.

19.5.3.1 Adopsjonsloven

Den første adopsjonsloven trådte i kraft 30. september 1961 og het «the Act on Special Cases concerning Orphan Adoption»⁷¹ Loven regulerte utenlandsadopsjon av sørkoreanske barn, og hadde som formål å forenkle slike adopsjoner.

Loven gjaldt adopsjon av «orphans», definert som enten barn uten kjent verge eller forsørger, eller barn der verge/forsørger hadde gitt samtykke til adopsjon.⁷² Loven satte krav til adoptivforeldrene, blant annet til helse, opptreden, og økonomisk evne til å ta vare på barnet.⁷³ Videre var det krav om at barnet ikke skulle selges, brukes

til skamfull virksomhet, utsettes for hardt arbeid eller annen virksomhet i strid med menneskerettighetene.

Etter adopsjonsloven av 1961 var det domstolen i Sør-Korea (district court) som kunne innvilge adopsjon etter søknad fra adoptivsøkerne.⁷⁴ Det var ikke noe krav om at foreldrene reiste til Sør-Korea for å gjennomføre adopsjonen. Dersom barnets verge/legal supporter var ukjent skulle domstolen søke etter opphav/verge ved oppslag i en avis og hos domstolen. Dette skulle gjøres to ganger med 20 dagers mellomrom.⁷⁵ Kravet om domstolsbehandling ble imidlertid ikke fulgt opp i adopsjonene til Norge (se punkt 19.7.3).

I 1966 ble loven endret, blant annet ved at det ble innført krav om at det bare var adopsjonsformidlere godkjent av Ministry of Health and Social Affairs som kunne formidle adopsjoner. Formidlerne måtte oppfylle nærmere krav angitt i loven og i et presidentdekret.⁷⁶

Fra januar 1977 ble den første adopsjonsloven erstattet, da «The Act on Orphan Adoption» fra 1961 trådte i kraft.⁷⁷ Formålet med loven var å fremme adopsjoner av barn som var plassert på institusjon (protective institution), og loven gjaldt både innenlandsadopsjoner og utenlandsadopsjoner av disse barna. For utenlandsadopsjoner anga loven to ulike prosesser, avhengig av om adopsjonen skulle gjennomføres i Sør-Korea, eller om den skulle gjennomføres i søkerens hjemland. Det var bare hvis adopsjonen ble gjennomført i Sør-Korea at det ble stilt krav til domstolsbehandling.⁷⁸ Lovens artikkel 10 åpnet for at adopsjoner i stedet kunne gjennomføres i adoptivsøkernes hjemland, uten noen forutgående domstolsbehandling i Sør-Korea og uten at søkerne reiste til Korea. I stedet skulle barnets utreise for adopsjon godkjennes av Ministry of Health and Social Affairs, etter søknad fra adopsjonsformidleren. I praksis var dette ordningen som ble benyttet ved utenlandsadopsjoner, og det er denne prosessen som beskrives i det følgende.⁷⁹

Bestemmelsen om hvilke barn som kunne adopteres ble endret i 1976-loven. Etter artikkel 2 gjaldt dette barn under beskyttelse på institusjon, som oppfylte ett av nærmere bestemte kriterier.⁸⁰

⁷⁴ Artikkel 4.

⁷⁵ Artikkel 4 paragraf 2. I 1965 ble det pålagte intervallet mellom oppslagene redusert til 15 dager.

⁷⁶ Lovens artikkel 5 og Presidential Decree no. 3130.

⁷⁷ Lov nr. 2977, 31. desember 1976.

⁷⁸ Artikkel 8.

⁷⁹ I praksis ble heller ikke de fleste tidligere adopsjoner behandlet av domstolen, jf. punkt 19.7.3.

⁸⁰ Oversatt versjon av loven funnet hos VB.

⁷⁰ Hübinette (2005) s. 101.

⁷¹ Den engelske oversettelsen brukt av TRC.

⁷² Artikkel 2 paragraf 1.

⁷³ Artikkel 3.

Article 2 (Eligibility of an adoptive child)

1. The one who is to be adoptable in accordance with the provisions of this law should be under the age of eighteen, staying in a child protection facility (hereinafter called as a protection facility) under the Child Welfare Law or under the Livelihood Protection Law; and should meet one of the following requirements;
 - 1) The one who is separated from his parents and entrusted for care upon request of the Mayor of Seoul, the Mayor of Pusan, or the Governor (hereinafter called as Governor) as they are not able to identify the person who is responsible for the support of the child.
 - 2) The one who is entrusted for care by the consent to adoption from his parents (or from his lineal ascendants because of the parents' death or of other reasons) or from his guardian.
 - 3) The one who is entrusted for care upon request of a Governor, as a child of those sentenced to terminate their parental right by the court.
 - 4) The one who is known not to have any person responsible for supporting him.
2. The one who is adoptable in accordance with the provisions of Paragraph 1 will include the head of a family or the eldest son of the head of a family.

1976-loven hadde bestemmelser om samtykke i artikkel 4. Det var i utgangspunktet krav om samtykke fra foreldrene. Dersom det ikke var mulig å innhente slikt samtykke, for eksempel fordi foreldrene var døde, skulle det innhentes samtykke fra noen barnet var direkte etterkommere av. Dersom det verken fantes kjente foreldre eller andre direkte (lineære) forfedre, måtte det innhentes samtykke fra barnets verge.

I 1983 ble det innført retningslinjer om at barn i adopsjonsprosess ikke kunne forlate landet før det var gått seks måneder fra barnet var kommet inn til adopsjonsformidleren.⁸¹ Hensikten med føringene var å forhindre at bortkomne barn skulle adopteres før de ble funnet av foreldrene.

I 1996 ble 1976-loven erstattet av en ny adopsjonslov – «Special act Relating to Promotion and Procedure of Adoption».⁸² Hovedkriteriene for hvilke barn som kunne adopteres ble ikke

endret.⁸³ Loven stilte derimot nye kompetansekrav til adopsjonsformidlerne, og ga nye regler om tilsyn og om krav til adoptivsøkerne. Det var fortsatt mulig å ta barnet ut av landet uten noen avgjørelse om adopsjon fra sørkoreanske myndigheter, med utreisetillatelse fra Ministry of Health and Social Affairs. Gruppen av barn som kunne adopteres ut av landet ble imidlertid begrenset, da det fulgte av lovens artikkel 17 nr. 1 at barn som var funnet bortkomne uten foreldre (lost child) ikke kunne adopteres til utlandet.⁸⁴

I 2007 ble det i tråd med subsidiaritetsprinsippet innført et prioriteringssystem for nasjonale adopsjoner. Dette innebar at adopsjonsformidlerne måtte søke etter adoptivforeldre i Sør-Korea i 5 måneder før barna kunne frigis for adopsjon til andre land.⁸⁵

I 2008 ble familieregistersystemet endret, slik at mor selv kunne registrere et barn. Etter loven var det da ikke lenger familiens mannlige overhode som bestemte om et barn kunne registreres.⁸⁶

I 2012 ble adopsjonsloven av 1996 erstattet av «Act on Special Cases Concerning Adoption»⁸⁷, som innebar en større reform av prosessen for utenlandsadopsjoner. Etter den nye loven måtte utenlandsadopsjoner avgjøres av familiedomstolen i Seoul, med krav til oppmøte av adoptivsøkerne før barnet kunne forlate landet. Adopsjonene ble dermed foretatt i Sør-Korea etter sørkoreansk rett. Det ble også innført en bestemmelse om at mors samtykke til adopsjon ikke kunne gis før minst en uke etter fødselen. I denne perioden skulle hun ha barnet hos seg og motta rådgivning. Barnet skulle registreres i morens familieregister – uavhengig av om hun skulle beholde barnet. Reformen i 2012 førte til en nedgang i antall adopsjoner, som var størst for adopsjoner ut av landet, men som også gjaldt innenlandsadopsjoner. En forklaring som har blitt brukt på dette har vært at den nye loven innførte et krav om å registrere barnet på mor i familieregisteret før det kunne adopteres.⁸⁸

I 2012 ble det også gjennomført endringer i personopplysningsreglene, som innebar at opplysninger om den adoptertes opprinnelige familie

⁸¹ TRCs rapport, s. 102.

⁸² Lov no. 4913. 5. januar 1995, med ikrafttredelse 6. januar 1996.

⁸³ TRCs rapport, s. 28.

⁸⁴ Dette hadde også vært praksis siden 1989, se Sarri, Baik og Bombyk (1998), s. 96.

⁸⁵ SOU 2025:61, vol 2, s. 591.

⁸⁶ Endringene ble gjort i Civil Code, etter at Constitutional Court i 2005 hadde kommet til at det tidligere systemet var diskriminerende, jf. SOU 2025:61, vol. 2, s. 603.

⁸⁷ Lov nr. 11007, 4. august 2011.

⁸⁸ SOU 2025:61, vol. 2, s. 592 med videre referanser.

ikke lenger kunne gis til den adopterte uten samtykke fra familien. Uten slikt samtykke kan det bare utleveres opplysninger om: 1) opprinnelige foreldres alder og bosted på adopsjonstidspunktet 2) dato og bakgrunnen for adopsjonen, 3) den adoptertes navn før adopsjonen, 4) fødselsdato og fødested, 5) navn på adopsjonsformidler og institusjonen den adopterte hadde tilhold ved før adopsjonen.⁸⁹

I 2014 kom Sør-Koreas forfatningsdomstol til at det var en interessekonflikt mellom adopsjonsorganisasjonenes rådgivning til ugifte mødre og deres oppgaver med formidling av adopsjoner. Domstolen forbød organisasjonene å drive mødre-hjem.⁹⁰

I 2015 ble det gjort endringer i Family Register Act, som innebar at sensitiv informasjon om adopsjon, barn født utenfor ekteskap og skilsmisse ikke skulle være tilgjengelig for arbeidsgivere og andre som søkte bakgrunnsinformasjon om enkeltpersoner.⁹¹ Det ble også innført krav om medvirkning fra sykehus ved fødselsregistreringer, som hadde som formål å forhindre at innenlandsadopsjoner ble gjennomført ved at adoptivforeldrene registrerte barnet som sitt eget.

I juli 2025 ble adopsjonsloven fra 2012 erstattet av to lover, en om innenlandsadopsjon (The Special Act on Domestic Adoption), og en om utenlandsadopsjon (The Act on Intercountry Adoption). Lovene innebærer at ansvaret for hele adopsjonsprosessen, inkludert matchingen, tas over av myndighetene.⁹² Endringene i regelverket og systemet hadde sammenheng med Sør-Koreas tilslutning til Haagkonvensjonen, se punkt 19.5.4.

19.5.4 Sør-Koreas tiltredelse til barnekonvensjonen og Haagkonvensjonen om adopsjoner

19.5.4.1 Barnekonvensjonen med tilleggsprotokoller

Sør-Korea ratifiserte barnekonvensjonen i 1991, men reserverte seg på tre punkt, hvorav et ett punkt gjaldt deler av bestemmelsen om adopsjoner i konvensjonens artikkel 21. Reservasjonen fra denne artikkelen gjaldt bokstav a, som krever at staten skal

[...] sikre at tillatelse til adopsjon bare blir gitt av kompetente myndigheter som i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler og på grunnlag av alle relevante og pålitelige opplysninger beslutter at adopsjon kan tillates på bakgrunn av barnets situasjon i forhold til foreldre, slektninger og verger og at de berørte personer, om nødvendig, har gitt sitt samtykke til adopsjonen etter å ha fått full informasjon og den rådgivning som måtte være nødvendig.

Barnekomiteen anbefalte gjentatte ganger Sør-Korea å trekke reservasjonen.⁹³

I sin begrunnelse til barnekomiteen 3. januar 2003 om hvorfor de ikke ville heve reservasjonen for artikkel 21 bokstav a, opplyste sørkoreanske myndigheter at dette hadde sammenheng med den tradisjonelle kulturen, som riktignok var i endring, men hvor det fortsatt ble lagt stor vekt på å ha en ren blodslinje i slekten. Adoptivforeldre ønsker derfor i de fleste tilfeller å holde adopsjonen skjult, og å registrere barnet som sitt eget biologiske barn. Sørkoreanske myndigheter mente derfor at et krav om behandling av kompetente myndigheter, kunne skremme potensielle adoptivforeldre og føre til en nedgang innenlandsadopsjon.

Reservasjonen fra artikkel 21 bokstav a ble først opphevet i 2017.

Sør-Korea ratifiserte i 2004 tilleggsprotokollen til barnekonvensjonen fra 2000, om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi. Også her har landet reservert seg mot en bestemmelse som omhandler adopsjon – artikkel 3 nr. 1 bokstav a ii). Bestemmelsen påbyr statene å gjøre det straffbart «å medvirke på utilbørlig måte, som mellomledd, for å innhente samtykke til adopsjon av et barn i strid med gjeldende internasjonale rettslige instrumenter om adopsjon». I reservasjonen påpeker Sør-Korea at de forstår bestemmelsen slik at den bare kan gjelde for land som er tilsluttet Haagkonvensjonen om adopsjoner.

19.5.4.2 Haagkonvensjonen

I 1996 anbefalte Barnekomiteen Sør-Korea å vurdere ratifisering av Haagkonvensjonen om adopsjoner.⁹⁴ Komiteen gjentok anbefalingen i 2003⁹⁵, 2012⁹⁶ og 2019.⁹⁷

⁸⁹ SOU 2025:61, vol. 2, s. 592.

⁹⁰ SOU 2025:61, vol. 2, s. 592 med videre referanser.

⁹¹ SOU 2025:61, vol. 2, s. 593.

⁹² Utvalgets møte med NCRC og Ministry of Health and Welfare 28. mars 2025.

⁹³ Barnekomiteens «concluding observations» fra de tre første rapporteringssyklusene, i 1996, 2003 og 2012.

⁹⁴ CRC/C/15/Add.51 13 February 1996.

⁹⁵ CRC/C/15/Add.197 18 Mars 2003.

⁹⁶ CRC/C/KOR/CO/3-4 2 Februar 2012.

⁹⁷ CRC/C/KOR/CO/5-6.

Sør-Korea signerte Haagkonvensjonen om adopsjoner i 2013, men konvensjonen ble først ratifisert i juni 2025, etter at adopsjonssamarbeidet med Norge var avsluttet. Konvensjonen trådte i kraft i Sør-Korea 1. oktober 2025. Årsakene til at det tok lang tid fra signering til ikrafttredelse var at man mente staten måtte ha fullt ansvar for adopsjonsprosessen før ratifikasjon, noe som ikke var på plass før ved ikrafttredelsen av den nye adopsjonsloven i 2025.⁹⁸

19.5.5 Adopsjonsprosessen for utenlandsadopsjoner i Sør-Korea

Prosessen for utenlandsadopsjonene til Norge var i praksis bare gjenstand for mindre endringer i perioden fra 1960-årene og frem til den nye adopsjonsloven i 2012.

Selve adopsjonsprosessen begynte når barnet ble overlatt for adopsjon til en av adopsjonsformidlerne, men barnas veier inn til formidlerne var ulike.⁹⁹

Mange barn som ble adoptert ble overført til Holt fra andre barnehjem. Det var lokale og regionale myndigheters ansvar å henvise barn med behov for omsorg til barnehjem.¹⁰⁰ Utvalget har forstått det slik at dette kunne gjelde både barn som ble funnet forlatt, barn som ikke fikk tilstrekkelig omsorg eller barn som ble levert til barnehjemmet av foreldre eller andre omsorgspersoner.

Mange barnehjem hadde imidlertid begrenset kapasitet, og var i perioder overfylte. De var forpliktet til å ta inn nye barna etter hvert som de ble henvist, og var derfor avhengige av å sende barn videre.¹⁰¹ Barn som ikke ble tilbakeført til foreldre eller andre slektninger som kunne ta hånd om dem, ble derfor ofte overført til andre institusjoner eller en adopsjonsformidler. Barnehjemmets direktør¹⁰² kunne beslutte overføring av barn, men overføringer skulle godkjennes av regionale myndigheter.¹⁰³

Også ulike fødeavdelinger og mødre hjem overførte barn til adopsjonsformidlerne. Frem til 1989 kunne barn som var frigitt for adopsjon av foreldre eller forlatt på sykehuset overføres

direkte fra sykehuset til adopsjonsformidler. Etter dette måtte myndighetene først beslutte at barna skulle tas under beskyttelse og overføres til en institusjon.

Flere barn ble også overgitt direkte til adopsjonsformidlerne av en forelder eller andre. Ofte gjaldt dette barn født på en av formidlernes egne mødre hjem, eller som kom inn gjennom en formidlers rådgivingstjeneste for gravide.

Selve adopsjonsprosessen startet når et barn var overført til Holt. Kronologien i prosessen beskrives slik den er beskrevet av TRC og ser ut til å ha vært i de fleste enkeltsakene utvalget har gjennomgått, men det er mulig at rekkefølgen på de ulike trinnene har variert. Beskrivelsen gjelder perioden frem til adopsjonsloven av 2012.

Matchingen mellom barn og adoptivforeldre ble gjort av de sørkoreanske adopsjonsformidlerne etter å ha mottatt dokumentasjonen om søkerne.

For å kunne adopteres måtte et barn være registrert i det sørkoreanske famileregisteret. Barn som ikke allerede var registrert av foreldrene, eller som hadde ukjente foreldre måtte derfor registreres av adopsjonsformidleren før adopsjonen kunne gjennomføres. Også barn som allerede var registrert ble i noen tilfeller registrert på nytt. I de aller fleste sakene ble barnet på initiativ fra adopsjonsformidleren registrert med ukjent opphav i famileregisteret, uavhengig av om foreldrene var kjent. Ved registrering av barn med ukjent opphav skulle lokale myndigheter lage en rapport om barnet, og familiedomstolen måtte godkjenne opprettelsen av en ny familie i registeret.¹⁰⁴ Praksisen med å registrere barn uten kjent opphav, og prosessen som ble fulgt i disse sakene, har vært svært omdiskutert. Dette er nærmere beskrevet nedenfor under punkt 19.7.5.

Neste skritt var oppnevningen av formidlerens president som verge for barnet. Det var lokale myndigheter som sto for oppnevningen.¹⁰⁵ Siden Holt hadde hovedkontor i Mapodistriktet i Seoul, var det Mapo District Officer som utstedte vergeoppnevningen.¹⁰⁶ I forbindelse med oppnevningen skulle lokale myndigheter (local district office) søke etter barnets familie/omsorgspersoner gjennom et «public notice».¹⁰⁷

⁹⁸ Utvalgets møte med NCRC og Ministry of Health and Welfare 28. mars 2025.

⁹⁹ TRCs rapport, s. 39.

¹⁰⁰ TRCs rapport, s. 32, 33 og 40f.

¹⁰¹ TRCs rapport, s. 42.

¹⁰² Direktøren ved offentlige institusjoner var automatisk verge for barna, mens direktøren for private institusjoner måtte oppnevnes før vedkommende kunne utøve funksjoner som verge, jf. TRCs rapport, s. 41 note 76.

¹⁰³ TRCs rapport, s. 42.

¹⁰⁴ TRCs rapport, s. 37.

¹⁰⁵ Oppnevningen skjedde etter artikkel 2 i Law concerning guardianship of orphans in protection facility. Det var også en bestemmelse om vergeoppnevninger i adopsjonsloven 1976 artikkel 12.

¹⁰⁶ I saker frem til rundt midten av 1980-årene er vergeoppnevningen utvalget har sett signert av Major, Special City of Seoul.

Etter at formidlerens president var oppnevnt som verge, kunne vedkommende utstede en erklæring som frigjorde barnet for adopsjon. I praksis ser vi at erklæringen i «norske» saker ble formulert slik at barnet ble frigjort «for adopsjon til Norge», uten at navnet på adoptivsøkerne ble nevnt i dokumentet.

I SUAKs reiserapport fra informasjons- og tilsynsreisen til Sør-Korea i 2002 beskrives en prosess hvor lokale myndigheter synes å ha en større rolle enn beskrevet ovenfor. Ifølge rapporten opplyste Mapo District under et møte at de ved adopsjoner til utlandet hadde «ansvaret for å gjennomgå og kontrollere alle dokumenter i forbindelse med adopsjonen (matchingen), at denne har gått korrekt for seg, og at så vel barnets som de kommende adoptivforeldres dokumenter er i orden». Utvalget er ikke kjent med hvor denne oppgaven skulle være regulert, og ut fra andre kilders beskrivelser av prosessen er vi usikre på om reiserapportens beskrivelse er helt korrekt.

Før barnet kunne forlate landet måtte det gis en utreisettillatelse fra Ministry of Health and Social Affairs.¹⁰⁸ Ved søknaden om slik tillatelse skulle det vedlegges dokumentasjon på at barnet oppfylte vilkårene for adopsjon, at det var gitt samtykke til adopsjon av en person med myndighet til dette og at adoptivsøkerne hadde et tilfredsstillende hjemmemiljø.

Før utreise måtte barnet også få utstedt reisedokumenter fra det sørkoreanske utenriksdepartementet.¹⁰⁹ I perioder ble det også utstedt visum av den norske ambassaden/konsulatet.

Selve avgjørelsen om adopsjon ble fattet i mottakerlandet i perioden fra 1976 til 2012. Før 1976 skulle adopsjonen ifølge den sørkoreanske adopsjonsloven fra 1961 gjennomføres i Sør-Korea ved avgjørelse fra sørkoreansk domstol, men i de fleste saker ble ikke dette fulgt opp i praksis.¹¹⁰ Adopsjoner til Norge ble gjennomført ved at norske adopsjonsmyndigheter fattet vedtak om adopsjon med hjemmel i den norske adopsjonsloven og utstedte adopsjonsbevilling. Norsk adopsjonsbevilling ble også utstedt i de sakene i 1960-årene der adopsjon var gjennomført av en sørkoreansk domstol.

Når barnet var adoptert i mottakerlandet og hadde fått statsborgerskap, skulle det gå en mel-

ding om dette til sørkoreanske myndigheter via adopsjonsformidleren. Koreanske myndigheter skulle så sørge for å slette barnets sørkoreanske statsborgerskap.

19.6 Utviklingen i adopsjonssamarbeidet mellom Norge og Sør-Korea

19.6.1 Antall adopsjoner

Totalt har 6726 barn blitt adoptert fra Sør-Korea til Norge. Av disse ble 6556 formidlet av Koreaforeningen/Verdens Barn etter at de fikk formidlings-tillatelse i 1969. Det kom 170 barn før 1969, og også de fleste av disse adopsjonene skjedde med en viss bistand fra Koreaforeningen.¹¹¹ En andel av adopsjonene i den første perioden gikk likevel gjennom ulike andre aktører.

Som det går frem av statistikken i figur 19.1, har tallet på ankomne barn variert. Det klare toppåret var 1974, da det kom 389 barn. Siden 1970-årene har det vært to andre topper i antall adopsjoner, en tidlig i 1980-årene (260–290 barn per år) og en i 1990-årene (120–130 barn per år). Det siste tiåret i oversikten (2013–2022) kom det til sammenligning bare 129 barn totalt.

I de siste årene av formidlingsperioden var behovet for utenlandsadopsjoner av ulike grunner blitt mindre. Det ble tildelt få barn, og primært barn med helseutfordringer. Verdens Barns generelle formidlingstillatelse ble ikke fornyet i 2023, men det ble gitt en begrenset tillatelse til å slutføre et fåtalls påbegynt adopsjoner. De to siste barna som ble adoptert fra Sør-Korea ankom Norge i oktober 2024.

19.6.2 Perioden 1954–1969: Stor nød, adopsjoner av barn med blandet opphav og flere aktører

De aller første barna som kom til Norge fra Sør-Korea for å bli adoptert, skal ha kommet i 1954 sammen med personell som hadde tjenestegjort ved det norske feltsykehuset NORMASH. Dette var større barn og tenåringer, som hadde blitt tatt hånd om av nordmenn ved sykehuset.¹¹²

For Norges del ble Norsk Koreaforening (senere Verdens Barn) sentrale i formidlingen av

¹⁰⁷ Enforcement Decree of the Act on Guardianship, Article 3-2.

¹⁰⁸ Kravet om slik tillatelse ble innført i adopsjonsloven av 1976, jf. lovens artikkel 9 punkt 3.

¹⁰⁹ TRCs rapport, s. 34.

¹¹⁰ Se punkt 19.7.3.

¹¹¹ Innstilling fra Koreaforeningens utvalg for vurdering av adopsjonsarbeidet, 3. desember 1974.

¹¹² Innstilling fra Koreaforeningens utvalg for vurdering av adopsjonsarbeidet, 3. desember 1974. En slik adopsjon er beskrevet i VG 2. mars 1975.

barn fra Sør-Korea. Foreningen ble stiftet i 1953 av personell fra det norske feltsykehuset NOR-MASH, og startet med et utstrakt hjelpearbeid som fortsatte i mange år. I 1954 ble det besluttet å etablere et sykehus for tuberkuløse barn i Seoul, som ble startet opp i 1955. Sykehuset i Seoul ble drevet av Koreaforeningen frem til det ble overlevert sørkoreanske myndigheter i 1965. I byen Mokpo drev Koreaforeningen et annet sykehus for tuberkuløse barn fra 1962–1970 og en tuberkulosekontrollstasjon fra 1965–1973.¹¹³ Også disse institusjonene ble overlevert til koreanske myndigheter. I perioden 1975–1977 drev foreningen et daghjem for barn i Mapo i Seoul. Frem til tidlig i 1970-årene var hjelpearbeidet hovedvirksomheten til Koreaforeningen, og det ble samlet inn ca. 10 millioner norske kroner til tuberkulosekampen.

Fra 1955 bisto Koreaforeningen ved noen få adopsjoner per år, først og fremst ved foreningens sekretær i Norge og lederen for tuberkulosepsykehuset i Seoul. Ifølge Hognestad og Steenbergs kommentarutgave til adopsjonsloven (2000) fikk Koreaforeningen allerede tidlig i 1950-årene tillatelse fra myndighetene til å hente noen få barn til Norge med henblikk på adopsjon. Utvalget har ikke funnet noen opplysninger om at foreningen på det tidspunktet fikk en formell formidlingstillatelse, men i februar 1960 opplyser Koreaforeningens generalsekretær i brev til lederen for foreningens sykehus i Seoul at adopsjonene hadde

skjedd med et stilltiende samtykke fra Sosialdepartementet, som han underhånden hadde drøftet spørsmålet med.¹¹⁴

I det samme brevet blir det foreslått at foreningen skulle slutte med å bistå ved adopsjoner, da virksomheten var arbeidskrevende, samtidig som det var uklart hva det ville si å «formidle» adopsjoner. Sekretæren mente at foreningen beveget seg på grensen av hva som var tillatt uten formidlingstillatelse.¹¹⁵ Det ble også opplyst at styret prinsipielt ikke var så begeistret for adopsjonsvirksomheten.

I et brev mellom samme adressater to måneder senere kommer det imidlertid frem at foreningens adopsjonsvirksomhet og prosedyrene for dette da hadde blitt drøftet med byråsjefen i Sosialdepartementet.¹¹⁶ Byråsjefen hadde uttalt at departementet «var tilfreds med» den fremgangsmåte foreningen fulgte, og at det «ikke hadde noe å innvende imot at foreningen på denne måte ga sin medvirkning» til adopsjoner. Sekretæren hadde inntrykk av at departementet mente det ville være en fordel om adopsjoner fortsatt gikk igjennom de kanalene foreningen benyttet, fremfor at søkerne skulle handle på egen hånd.

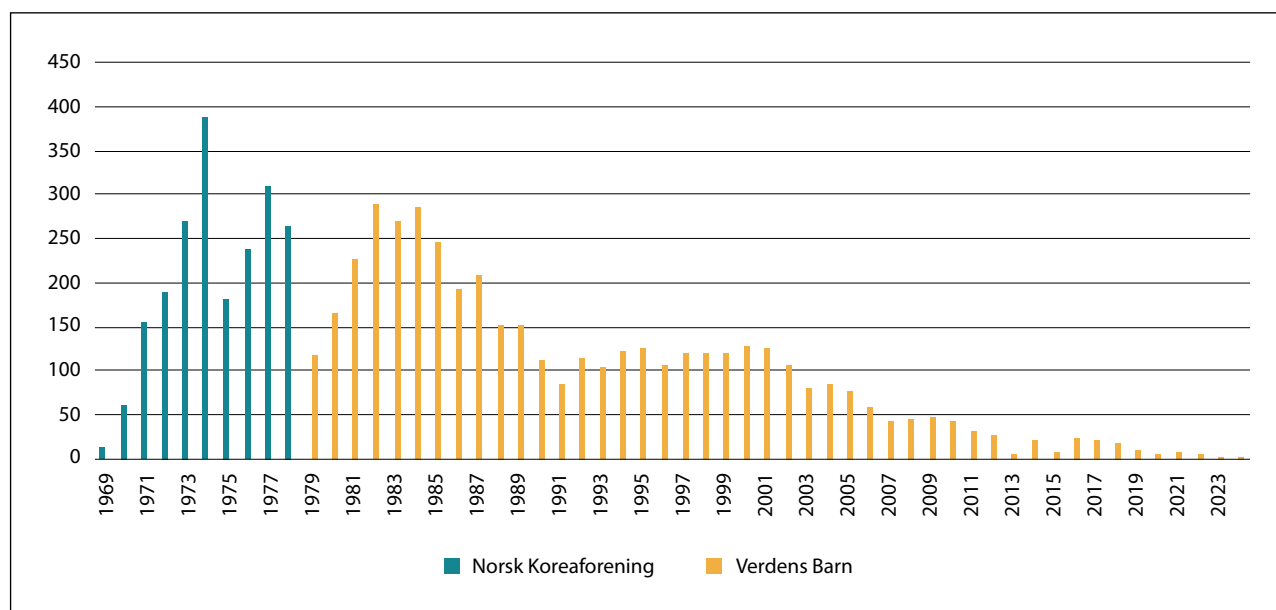
Parallelt med Koreaforeningens virksomhet var det i 1960-årene også andre organisasjoner og

¹¹⁴ Brev 16. februar 1960.

¹¹⁵ Fra 1953 var det forbudt å drive adopsjonsformidling uten særskilt tillatelse, jf. lov om barnevern 1953 § 26 b).

¹¹⁶ Brev 22. april 1960.

¹¹³ VB (2003) *Verdens Barn 50 år*, jubileumsbok 2003.



Figur 19.1 Adopsjoner formidlet fra Sør-Korea til Norge 1969–2024

* Det kom i tillegg ca. 170 barn før 1969.

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs og Verdens Barns statistikker (se punkt 3.5)

enkeltpersoner som formidlet kontakt og ga praktisk bistand til adoptanter som gjennomførte adopsjon gjennom private prosesser. En person er omtalt i det ovennevnte brevet fra Koreaforeningens sekretær i februar 1960. Flere skal ha adoptert barn ved hjelp av personer tilknyttet Koreamisjonen.¹¹⁷ I et presseoppslag i Østlendingen i 1975 omtales en person som hadde tilknytning til Koreamisjonen, og senere til Pearl S. Buck Foundation, som skulle ha formidlet 30–40 barn til Norge.¹¹⁸ Utvalget har også fått opplysninger om at det skal ha vært adopsjoner til Norge i 1960-årene gjennom Child Placement Services og gjennom syvendedagsadventister som drev sykehuset Samyook.¹¹⁹

I et brev fra den norske ambassaden i Tokyo i 1966 opplyses det at den amerikanske organisasjonen «International Placement Service (I.P.S)» visstnok var organisasjonen som da ble mest benyttet av norske søkere.¹²⁰ Informasjonen synes å ha kommet fra den norske generalkonsulen. Utvalget har ikke noen annen informasjon om en slik organisasjon, og det er mulig at det her er snakk om et organ som omtales med annet navn i øvrige kilder, for eksempel ISS eller CPS.

I perioden 1963–1965 vet vi at en norsk kvinnelig lege som jobbet i Sør-Korea, var kontaktperson for adopsjoner gjennom Koreaforeningen.¹²¹ Hun skal ha formidlet kontakt mellom 50 sørkoreanske barn og foreldrepar i Norge.

Fra 1966 hadde Koreaforeningen en fast kontakt i Korea, Seoul Sanatorium and Hospital Orphanage (Sung Yuk Won). Kontaktpersoner ved institusjonen bisto med å finne et barn, samt å få det legeundersøkt og ta vare på det til det kunne bringes til Norge. Antall adopsjoner var økende utover i 1960-årene.

Etter en lovendring i den sørkoreanske adopsjonsloven i 1966 var det bare organisasjoner godkjent av koreanske myndigheter som kunne formidle adopsjoner ut fra Korea. Utvalget har ikke funnet opplysninger om at Seoul Sanatorium and Orphanage hadde en slik tillatelse.¹²² De sluttet imidlertid med å bistå i adopsjonssaker i 1969, og Koreaforeningen inngikk derfor en avtale med Holt Adoption Program, Seoul.¹²³

I perioden frem til Koreaforeningen fikk formidlingstillatelse i 1969 ble ca. 170 sørkoreanske barn adoptert av norske foreldre.¹²⁴

I Koreaforeningens årsrapporter for 1967, 1968 og 1969 fremgår det at de engasjerte seg i forholdene til forlatte barn gjennom bistandsarbeidet i Korea. Det opplyses at rundt 10 000 barn årlig ble forlatt av sine foreldre eller pårørende som håpet at myndighetene kunne ta seg av dem. For å hjelpe hadde Koreaforeningen ved portnerstuen ved tuberkulosesenteret i Mokpo etablert to rom til mottakshjem for forlatte barn, og en sosialarbeider forsøkte å oppspore foreldrene ved hjelp av myndigheter og presse. Dersom foreldrene ble funnet fikk de hjelp til å beholde barnet. I 1968 ble det brakt inn 75 forlatte barn som var funnet i byen eller utenfor portnerstuen. Det opplyses at 11 av disse døde. 10 ble sendt tilbake til sine foreldre etter at disse var oppsporet og satt i stand til å ta vare på dem, mens 33 ble sendt til sørkoreanske barnehjem. Hva som skjedde med de øvrige 21, redegjøres det ikke for.

19.6.3 1969–1980: avtale med Holt og rask vekst, før nedtrappingsplan og begrensninger

I 1969 fikk Koreaforeningen generell formidlingstillatelse for adopsjoner fra Sør-Korea fra det norske sosialdepartementet.¹²⁵ De opprettet samme år et formelt samarbeid med Holt, som da var en godt etablert organisasjon med tillatelse fra sørkoreanske myndigheter.¹²⁶ De første barna gjennom Holt kom til Norge i september 1969, og etter dette har Koreaforeningen / Verdens Barn utelukkende samarbeidet med Holt.

Utvalget har funnet enkelte spor av adopsjoner via andre kanaler enn Koreaforeningen/Holt de første årene etter 1969. I 1971 hadde Sosialdepartementet et møte med Koreamisjonen om deres adopsjonsvirksomhet, hvor det ble opplyst at de hjalp norske foreldre med adopsjoner, og at det var tale om rundt 2–3 adopsjoner per år.¹²⁷

¹¹⁷ En adopsjon gjennom Koreamisjonen beskrives i Vårt Land 12. oktober 1965. Barnet skal ha kommet til Norge sammen med ti andre adoptivbarn.

¹¹⁸ Østlendingen 20. september 1975.

¹¹⁹ E-post fra Youngeun Koo 12. november 2025.

¹²⁰ Brev til Utenriksdepartementet 5. januar 1966.

¹²¹ Stavanger Aftenblad 22. mai 1965. VG 2. mars 1975

¹²² De oppgis ikke blant de som opplyses å ha hatt slik godkjenning i TRCs rapport.

¹²³ Innstilling fra Koreaforeningens utvalg for vurdering av adopsjonsarbeidet, 3. desember 1974

¹²⁴ Pedersen, L. U. (1991), *Norge i Korea*, s. 171 skriver 113 barn mellom 1954 og 1967 + 57 barn i 1968 (= 170). I *Verdens Barn 50 år* s. 24 står det 115 barn mellom 1954 og 1967 + 57 barn i 1968 (= 172). Det angis ikke kilde for tallene i disse to fremstillingene.

¹²⁵ SDs brev til Koreaforeningen 21. april 1969.

¹²⁶ *Verdens Barn 50 år*, s. 26, Avtale mellom Verdens Barn og Holt Children's Services 1. juni 1968 (usignert versjon av avtalen oversendt Bufdir som vedlegg til søknad om formidlingstillatelse fra VB 3. oktober 2011).

¹²⁷ SDs møtereferat fra møte 1. oktober 1971.

Disse adopsjonene skal ha blitt foretatt i samarbeid med Child Placement Service. I møtet ble Koreamisjonens representant orientert om barnevernlovens forbud mot å drive adopsjonsformidling uten tillatelse. Videre ble representanten bedt om å sende departementet en skriftlig redegjørelse for virksomheten i en eventuell søknad om formidlingstillatelse til Koreamisjonen. Utvalget har ikke funnet noen slik redegjørelse eller søknad i våre arkivsøk, og antar at Koreamisjonen ikke søkte om formidlingstillatelse. Det kan ikke utelukkes at også andre kanaler ble brukt til å gjennomføre uavhengige adopsjoner de første årene etter 1969.¹²⁸

Fra 1970 hadde Koreaforeningen et fast sekretariat. I 1972 besto sekretariatet av en leder som arbeidet der på fulltid, med bistand av kontorhjelpe på halvtid og en del timebetalt ekstrahjelp. Samme år formidlet Koreaforeningen 184 barn fra Korea.

I 1973 ble Koreaforeningens tuberkulosekontrollstasjon i Mokpo overlevert sørkoreanske myndigheter, og fra da av har adopsjoner vært den dominerende virksomheten i Koreaforeningen. Koreaforeningen fortsatte å støtte sykehuset i Mokpo i noen år, men støttet også andre prosjekter. Etter hvert ble det meste av bistanden til Sør-Korea kanalisert gjennom Holt, blant annet gjennom fadderordninger for barn på Holts institusjoner.¹²⁹

I 1974 ble det adoptert 389 barn til Norge fra Korea. Dette var året med flest adopsjoner fra Sør-Korea til Norge. Det er også det høyeste adopsjonstallet fra et annet land til Norge i løpet av et år. I 1974 var bemanningen i sekretariatet på 2 fulltidsansatte og en ansatt på halvtid, med to timebetalte ekstrahjelpere.¹³⁰

I juli 1974 sendte ambassaden i Tokyo et presseklipp fra The Japan Times til Utenriksdepartementet, med overskriften «South Korean 'Orphans' for Export'.¹³¹ Artikkelen baserer seg på ikke navngitte kilder fra hjelpeorganisasjoner og beskriver en situasjon hvor adopsjonsformidlerne aktivt søker etter barn. Som ledd i å skaffe barn skal formidlere ha dekket kostnader ved fødsler, og noen skal ha betalt barnehjem en sum for å ha førsteprioritet ved adopsjoner derfra, samt et tillegg for hvert adopterte barn. En direktør fra Holt uttalte derimot til avisen at de gjorde alt de kunne

for at barn skulle få bli hos foreldrene når det var mulig. Artikkelen ble videresendt til Justisdepartementet og Sosialdepartementet, og innholdet ble tatt opp i et møte med den samme direktøren fra Holt, som var på besøk i Norge sommeren 1974.¹³² Ifølge et referat fra møtet inntatt i Verden Barns årsberetning for 1974 tilbakeviste direktøren bestemt påstander om at Holt skulle ha kjøpt barn fra foreldre og ugifte mødre.

Stans i adopsjoner til nordiske land

I desember 1974 innførte sørkoreanske myndigheter en stans i adopsjoner til svenske, danske og norske foreldre.¹³³ Adopsjon av barn som allerede var tildelt søkere ble imidlertid gjennomført. Videre synes det som om det fortsatt var åpent for adopsjoner hvor adoptivsøkerne selv dro til Sør-Korea for å gjennomføre adopsjonen, men ifølge Koreaforeningen var dette en urealistisk fremgangsmåte «i betraktning av de store omkostningene en slik reise og opphold der ute ville medføre».¹³⁴

Hva som var begrunnelsen for stansen, var uklart for norske myndigheter, men det antydtes at en grunn skulle være påstander om at mange av barna i Skandinavia ikke fikk det bra, at det var høy skilsmisserate og at flere barn havnet på institusjon.¹³⁵ Det ble også hevdet at stansen først og fremst var en reaksjon på nordkoreansk propaganda om at sørkoreanske barn ble solgt til de skandinaviske landene. I andre kilder er flere årsaker nevnt, som negativ presseomtale av adopsjoner i nordiske aviser. Den sørkoreanske ambassaden i Danmark rapporterte hjem om at adopsjonene bidro til et negativt inntrykk av Sør-Korea som et fattig land som ikke kunne ta vare på egne barn, og skal også ha påpekt et politisk skifte mot venstre i dansk politikk.¹³⁶ I et notat fra Justisdepartementet i juni 1975 spekuleres det også i om den sørkoreanske ambassadøren i Norge sin negative holdning til adopsjoner hadde hatt betydning.¹³⁷

¹²⁸ Det er uklart for utvalget om dette f.eks. kan gjelde noen av adopsjonene til Norge beskrevet i Østlendingen 20. september 1975.

¹²⁹ Se mer om dette i punkt 19.8.2.

¹³⁰ Koreaforeningens årsberetning for 1974.

¹³¹ Jf. brev 10. juli 1974. Artikkelen ble publisert 4. juli 1974.

¹³² Jf. udatert notat fra SD om forberedelsene til møtet med direktøren og Koreaforeningens årsberetning for 1974.

¹³³ En kortere stans av adopsjoner til Nordiske land, skjedde fra 1. desember 1970 til 1. mars 1971, og er beskrevet i TRCs rapport.

¹³⁴ Koreaforeningens brev til SD 12. februar 1975.

¹³⁵ Notat fra Sosialdepartementet med en udatert redegjørelse for adopsjon av barn fra Korea. Se også Ankestyrelsens rapport 2024, s. 42.

¹³⁶ TRCs rapport, s. 19.

¹³⁷ Notat 23. juni 1975.

TRC gir i sin rapport uttrykk for at stansen og bakgrunnen for den kan tilsi at sørkoreanske myndigheter la større vekt på diplomatiske gevinster enn på barnas beste i sine vurderinger av adopsjon.¹³⁸

Stansen skapte engasjement i de skandinaviske landene, kanskje særlig fordi den bare rammet disse tre landene. Den norske ambassadøren i Tokyo overleverte i mars 1974 en note med protest til sørkoreanske myndigheter mot den diskriminering man mente Norge var utsatt for.¹³⁹ Den norske ambassaderåden oppsøkte også det sørkoreanske Utenriksdepartementet for å be om opphevelse av restriksjonene. Bakgrunnen for disse henvendelsene var nok også at den sørkoreanske ambassaden hadde opplyst at det kunne bli åpnet for adopsjoner etter tidligere retningslinjer igjen dersom befolkningen i de nordiske land var positivt innstilt til adopsjoner og «regjeringen i vedkommende land offisielt anmoder den koreanske regjeringen om å tillate at barna blir adoptert etter samme retningslinjer som før».¹⁴⁰

På initiativ fra Sverige ble tre sørkoreanske journalister invitert til de nordiske landene for å se på forholdene. Det sterkeste presset om opphevelse av stansen i adopsjoner kom også fra svenske myndigheter, som blant annet brukte sin plass i FNs sikkerhetsråd som pressmiddel.¹⁴¹

Det endte med at stansen ble opphevet høsten 1975. I stedet innførte man fra sørkoreansk side visse nye regler, for eksempel at hver sørkoreansk organisasjon maksimalt kunne «klargjøre» 20 barn for adopsjon til de skandinaviske landene hver måned.¹⁴² Da Holt formidlet barn til både Norge og Danmark, var Norges kvote på 10 barn i måneden. Det ble også innført begrensninger på hvor mange barn som kunne sendes med samme fly, noe som kan ha hatt sammenheng med at sørkoreanske myndigheter var opptatt av minst mulig publisitet om adopsjonene.¹⁴³

Etter en nedgang i 1975 som følge av stansen av adopsjoner holdt adopsjonstallene til Norge seg relativt høye i årene 1976–1978.¹⁴⁴

Foreldre som hentet barn selv i Sør-Korea, gikk utenfor kvoten som var satt for skandinaviske land, og det ble derfor arrangert grupperei-

ser for å hente tildelte barn. Ordningen med gruppereiser ble stanset midlertidig av koreanske myndigheter våren 1976, da den var i strid med krav om at det maksimalt kunne sendes 5 barn ut av Sør-Korea per fly.¹⁴⁵ Gruppereisene kom imidlertid raskt i gang igjen, og i 1976 ble 117 barn hentet av sine norske adoptivforeldre i Korea, mens 119 kom til Norge med eskorte.¹⁴⁶

Kvotene som var innført på adopsjoner til de skandinaviske landene, ble opphevet i 1977.¹⁴⁷

Debatt om adopsjonene og opprettelsen av Verdens Barn

Ettersom Koreaforeningen antok at behovet for adopsjoner fra sørkoreansk side ville gå ned, mens kapasitet og etterspørsel etter adoptivbarn i Norge ville øke, ble det etter hvert aktuelt for foreningen å se på andre opprinnelsesland.

Samtidig var det visse spenninger mellom medlemmer som var opptatt av organisasjonens opprinnelige oppgaver med hjelpearbeid i Sør-Korea og kultur- og vennskapsaktiviteter, og nyere medlemmer som primært var kommet til fordi de hadde adoptert eller ønsket å adoptere et barn fra Korea. Å utvide arbeidet mot andre land vakte motstand blant en del av de første medlemmene med erfaring fra Koreakrigen og/eller det hjelpearbeidet foreningen hadde hatt i Korea. Det oppsto også uenigheter mellom grupperingene om hvorvidt foreningen hadde vært for passive ved håndteringen av stansen i adopsjoner fra Korea, noe som bidro til at styreformannen og flere styremedlemmer ble skiftet ut på generalforsamlingen i 1975.¹⁴⁸ Et tidligere styremedlem i Koreaforeningen ble senere også ekskludert fra foreningen etter å ha uttrykt seg negativt om foreningens adopsjonsvirksomhet i pressen.¹⁴⁹

Midt i 1970-årene var det også en viss debatt i norske medier om hvorvidt det var riktig å fortsette adopsjonene fra Sør-Korea, når forholdene i landet var blitt bedre. Et norsk ektepar som hadde

¹³⁸ TRCs rapport, s. 19.

¹³⁹ Notat fra SD med en udatert redegjørelse for adopsjon av barn fra Korea.

¹⁴⁰ Koreaforeningens brev til SD 12. februar 1975.

¹⁴¹ Se SOU 2025:61, vol. 2, s. 620ff.

¹⁴² SOU 2025:61, vol. 2, s. 624.

¹⁴³ Se TRCs rapport, s. 97.

¹⁴⁴ Se figur 19.1.

¹⁴⁵ Koreaforeningens årsberetning 1976.

¹⁴⁶ Utvalget er ikke kjent med om og eventuelt når grensen på 5 barn per fly ble frafalt. Det er også usikkert hvor lenge ordningen, med at Holt kunne tildele barn utenom kvoten til Norden hvis foreldrene selv hentet barna i Korea varte. Vi ser at en mulig hentereise ble planlagt påsken 1982, hvor seks barn skulle reise til Norge på samme fly, jf. avtale mellom Holt og VB 21. september 1981.

¹⁴⁷ Telegram fra den danske ambassaden i Tokyo til Utenriksministeriet i København 16. februar 1977.

¹⁴⁸ Referat fra generalforsamlingen i Koreaforeningen 19. mars 1975.

¹⁴⁹ Styreprotokoll fra styresak 22/1976. Innleggene sto i Aftenposten 7. juni og 12. juli 1976.

stått for adopsjonsformidling til flere land gjennom Koreamisjonen og Pearl-Buck Foundation i 1960- og 1970-årene, uttalte i VG 1. august 1974 at adopsjoner av koreanske barn burde stoppes, da Sør-Korea var kommet så langt at landet kunne ta hånd om sine egne. Etter deres syn var det bare barn med blandet opphav som hadde behov for adopsjon. I den samme artikkelen fremgår det at en ledende representant for Holt i Sør-Korea under et Norgesbesøk hadde uttrykt at det var et stort behov for adopsjon av de 40 000 barna på barnehjem i Sør-Korea.

19. mai 1978 fikk Koreaforeningen fornyet formidlingstillatelsen for Sør-Korea, som opprinnelig var gitt i 1969. I tillatelsen ble det opplyst at departementet var kjent med planen om opprettelse av en egen forening (Verdens Barn) som skulle drive adopsjonsvirksomheten. Det sto også at tillatelsen ville kunne bli overført til Verdens Barn når denne foreningen var blitt formelt opprettet. Tillatelsen inneholdt ikke noen tidsbegrensning, og det ble ikke satt noe vilkår om at utenlandskontakten i Sør-Korea skulle godkjennes av RIA, slik det var i Adopsjonsforums tillatelse av samme dato.

I 1978 ble adopsjonsvirksomheten i Koreaforeningen skilt ut i en nyopprettet forening til dette formålet som het Verdens Barn.¹⁵⁰ Blant grunnene til dette var at man ønsket å adoptere fra flere land enn Korea, og at koreanske myndigheter ønsket at det skulle være en separat vennskapsforening som ikke jobbet med adopsjon.¹⁵¹

I 1978 besluttet Verdens Barn å dekke lønnen til en vestlig ansatt hos Holt, som tidligere hadde jobbet med adopsjoner til blant annet Norge i Holt, og som hadde mistet sin stilling som følge av Holts økonomi. Den ansatte jobbet med matching hos Holt, og lønnskostnadene ble delt med Danadopt og Terres des Hommes Danmark.

Ved slutten av 1978 var sekretariatslederen for det da nettopp etablerte Rådet for internasjonale adopsjoner (RIA) på reise til flere land i Asia. I Sør-Korea møtte hun Sosialdepartementet, og flere avdelinger i Holt Children's Services. Hun besøkte fosterhjem, mottakssentre, barnehjem og et senter for gravide enslige. Det redegjøres ikke nærmere for de besøkte institusjonene i reiserapporten, utover at sekretariatslederen var imponert over «innsatsen som ble nedlagt på dette feltet». Reisen var etter det utvalget har funnet, det første

besøket til Sør-Korea fra norske adopsjonsmyndigheter.

I 1979 går tallet på adopsjoner fra Sør-Korea til Norge ned til 117, fra 266 i 1978. Verdens Barn forklarte den kraftige nedgangen med sørkoreanske myndigheters håndhevelse av «bestemmelsen om å kutte ned på antall adopsjoner til utlandet».¹⁵²

19.6.4 1980–1988: liberalisering

I 1980-årene økte antall adopsjoner fra Korea, og dette var tiåret med flest utenlandsadopsjoner totalt. Adopsjonstallene til Norge var imidlertid tilnærmet like for de to tiårene – 2181 i 1970-årene og 2192 i 1980-årene.

I 1980 inngikk Verdens Barn og Holt Children's Services en avtale om samarbeidet om adopsjoner, og om de ulike rollene de skulle ha i prosessen.¹⁵³

Som beskrevet i punkt 19.5.1 skjedde det fra tidlig i 1980-årene en liberalisering i de kvotene og restriksjonene adopsjonsformidlerne i Sør-Korea var underlagt, som skapte en konkurranse om barn mellom de fire adopsjonsformidlerne. Det skjedde også en endring i ledelsen i Holt, som synes å ha påvirket organisasjonens prioriteringer.¹⁵⁴

Holt lanserer i 1980-årene en rekke byggeprosjekter som de ønsker samarbeidspartners støtte til. Prosjektene gjelder hovedsakelig bygg knyttet til ulike omsorgsinstitusjoner, blant annet ved Holt Ilshan utenfor Seoul. Verdens Barn / Koreaforeningen støtter flere av disse prosjektene, som skolebygget på Holt Ilshan.¹⁵⁵ Mye støtte til Holt ble også gitt gjennom fadderskap for barn på Holts institusjoner som ikke var aktuelle for adopsjoner.

Koreaforeningens / Verdens Barns støtte til et barnehjem i Sør-Korea uten tilknytning til Holt, ble avsluttet etter trusler fra Holt om at fortsatt støtte vil føre til en reduksjon i antall adopsjoner. En nærmere redegjørelse for den støtte Verdens Barn har gitt til Holt, og hvordan dette har påvirket adopsjonstallene til Norge gis i punkt 19.8.2.

Fra 1980-årene inngikk Verdens Barn og Holt flere ganger avtaler om hvor mange barn de skulle få tildelt det neste året. I styremøtet 28. september 1981 opplyses det at styreformannen

¹⁵² VBs årsberetning 1979.

¹⁵³ Avtale signert av styreleder i Verdens Barn 4. februar 1980.

¹⁵⁴ Utvalgets intervju med professor Helen Noh mfl. i Seoul 25. mars 2025.

¹⁵⁵ Rapport fra Holt Children's Services 7. september 1982, Present Situation on Holt Town's Development Program.

¹⁵⁰ VB ble konstituert 29. mai 1978 og overtok Koreaforeningens adopsjonsvirksomhet 1. juli 1978, jf. VBs årsberetning 1978.

¹⁵¹ Koreaforeningens årsberetning 1977.

under et besøk i Sør-Korea hadde inngått en skriftlig avtale med Holt som sikret VB en minstekvotepå 170 barn for 1982. I avtaledokumentet, som er signert av Holts president¹⁵⁶, oppsummeres støtten som gis til Holt gjennom fadderskap – 30 USD per barn per måned for 180 barn. Det står også at VB «[w]ill try to raise money for the construction of a Ilsan Special School building for the coming months». Holt skulle på sin side «release more than 170 children to Norway for 1982».

RIAs reise til Sør-Korea i 1981

I 1981 var RIA på sin andre reise til Sør-Korea, hvor de hadde møter med Holt og Ministry of Health and Social Affairs.¹⁵⁷ Hensikten med reisen var blant annet å gjøre seg kjent med endringene i adopsjonspolitikken i landet, og med den nye ledelsen i Holt Children's Services.

RIA hadde på forhånd fått informasjon om at Holt var blitt underlagt myndighetenes kontroll direkte, og at Holts president var utnevnt av rådgiverne til landets president. I møtet med Holt ba RIA om en redegjørelse for økningen i omkostninger som hadde kommet etter lederskiftet i Holt. De fikk forklart at totalkostnadene på 2475 USD per adopsjon var fordelt på 1375 til dekning av fosterhjemsgodtgjørelse og Holts omkostninger, 855 i reiseutgifter, 200 i gave til «Ilsan barnehjem for handikappede» og 40 til bygging av skole på Ilsan.

I møte med Ministry of Health and Social Affairs fikk RIA opplyst at ministeriet ga retningslinjer for hva som kunne kreves av betaling ved adopsjoner, men at de ikke fastsatte beløpene. Ministeriet hadde ikke noe imot de beløp som på den tiden ble benyttet av Holt. Videre understreket de at adoptivforeldrene ikke kunne pålegges å gi gaver til hjelpeprosjekter, dette måtte være en frivillig sak. RIA lovet å «bringe dette videre og å ta det opp med Verdens Barn».

Under besøket fikk RIA en redegjørelse for adopsjonsprosessen, som de i reiserapporten beskriver som uklar. I rapporten gjengis hovedtrinnene i prosessen for adopsjon av barn som allerede er overført til Holt, og disse er noenlunde i samsvar med utvalgets forståelse av hvordan prosessen var.¹⁵⁸ I møte med ministeriet synes det å ha vært et særlig poeng for RIA å få avklart

at det ikke var Holt, men ministeriet som ga tillatelse til emigrasjon for barnet.

Verdens Barns reaksjoner på liberaliseringen

Etter Verdens Barns styreleders reise til Sør-Korea i 1982 orienterte han resten av styret om endringene i Holt. Han opplyste at Holt er blitt et offentlig kontrollert adopsjonsbyrå. Videre opplyste han at «myndighetene oppmuntrer til migrasjon» og at «[ad]opsjon er politisk godtatt som en mulighet til å løse sosiale problemer». Videre opplyses det at Holt ønsker støtte til prosjekter i Korea.

I 1982 mottok Verdens Barn tre brev fra en tidligere ansatt hos Holt, som de hadde bidratt til å lønne i slutten av 1970-årene. Brevene orienterte om store omprioriteringer hos Holt i Korea.¹⁵⁹ Blant annet skal det i brevene ha blitt pekt på en drastisk reduksjon i antall fosterhjem og at barn ble plassert på til dels meget dårlige barnehjem. Den tidligere ansatte påpekte videre at «direktør Kims»¹⁶⁰ arbeidsmåte var «meget spesiell». Det fremgår at brevskriveren ikke lenger jobbet for Holt i Korea. Styret i Verdens Barn behandlet brevene i et styremøte, hvor de konkluderte med å ta informasjonen til etterretning, da de ikke ønsket å blande seg inn i interne forhold i Korea.¹⁶¹ I protokollen fra samme styresak går det frem at «direktør Kim»¹⁶² hadde vært på et besøk i Norge som beskrives som vellykket. Han hadde opplyst at VB ville få så mange barn de ønsket i 1983, og at gebyret ikke ville stige.

RIAs reise til Sør-Korea i 1983

I 1983 var RIA igjen på besøk til Sør-Korea, hvor de møtte det koreanske sosialdepartementet,

¹⁵⁸ Prosessen beskrives slik:

Holt rapporterer barnet som forlatt til familiedomstolen underlagt Justisdepartementet.

Barnet registreres på distriktkontorets famileregister.

Seouls borgemester oppnevner Holts president som barnets legale verge.

Sosialdepartementet utsteder emigrasjonstillatelse.

Barnets pass utstedes av Utenriksdepartementet.

Den norske ambassaden utsteder visum til Norge.

¹⁵⁹ Utvalget har ikke funnet brevene, og omtalen er basert på informasjonen i referatet fra styremøtet hvor de ble behandlet.

¹⁶⁰ Det antas at dette gjelder Holts daværende president Han Kyu Kim.

¹⁶¹ Styreprotokoll sak 32/1982 9. november 1982.

¹⁶² Det antas at også dette gjelder Holts daværende president Han Kyu Kim, som ifølge VBs referat 17. januar 1983 hadde vært på besøk i Norge i november 1982.

¹⁵⁶ Presidenten var Han Kyu Kim. Avtaledokumentet vi har funnet i VBs arkiver er ikke signert av VB, men omtalen i styremøteprotokollen tilsier at dette ble gjort.

¹⁵⁷ Rapport til RIA fra reise i Asia 28. august til 29. september 1981, datert 20. oktober 1981.

Holt, samt to tidligere Holt-ansatte med utenlandsk bakgrunn. Ifølge RIAs reiserapport var en av de to ansatte sterkt kritisk til Holts ledelse, og særlig til «deres bruk av donasjoner, men også til president Kims personlige forbruk, bl.a. til kostbare reiser». Den andre tidligere ansatte, som hadde vært direktør i Holt mens de var en del av Holt International i 1970-årene, mente imidlertid at pengebruken var kulturelt betinget, og at det å gi gaver og middager o.l. var «[k]oreanernes måte å vise respekt og takknemlighet på». Ledelsen i sosialdepartementet beskrev Holt som en seriøs organisasjon, som det var betryggende at Norge samarbeidet med.

Under RIAs besøk tok Holt opp spørsmålet om donasjoner kunne pålegges adoptivforeldrene på lik linje med rene adopsjonskostnader. I reiserapporten beskrives spørsmålet som et meget ømtålig punkt, og Holt skal ha «hevdet» at de «får skattefritak, men ellers ingen offentlige midler for sin virksomhet». Videre ga de uttrykk for at de var avhengig av donasjoner fordi de måtte ta vare på de ikke-adopterbare barna, og disse utgiftene ikke kunne inkluderes i adopsjonskostnadene.

Annen dokumentasjon utvalget har innhentet, viser at Verdens Barn både i 1983 og 1985 krevde inn 300 USD i obligatoriske utgifter til hjelpearbeid fra alle som adopterte fra Korea.¹⁶³

Formidlingstillatelse til Verdens Barn og adopsjonstallene i midten av 1980-årene

Først i 1985 fikk Verdens Barn formelt sett en egen tillatelse fra Sosialdepartementet til adopsjonsformidling fra Sør-Korea.¹⁶⁴ Før dette hadde deres arbeid vært basert på Koreaforeningens formidlingstillatelse fra 1978, som var formulert slik at den hadde blitt ansett for å også gjelde for Verdens Barn. Også den nye tillatelsen var tidsubestemt, og inneholdt de samme vilkårene som tillatelsen fra 1978. Tillatelsen ser ut til å ha blitt gitt uten noen nærmere utredning eller innhenting av uttalelse fra RIA. Formålet var å sikre at Verdens Barn også formelt sett hadde formidlingstillatelse for Sør-Korea, og det ble ikke foretatt noen reelle vurderinger av adopsjonssamarbeidet med Korea.

Adopsjonstallene til Norge faller noe fra 1984 til 85 og 86, uten at det er klart hvorfor. I disse to årene var de totale adopsjonstallene de høyeste ut fra Korea.

19.6.5 1988–2012: gradvis færre adopsjoner og Norge som Holts prioriterte samarbeidsland i Europa

Etter at det igjen ble innført flere restriksjoner på utenlandsadopsjoner fra Sør-Korea i perioden 1987–1989 faller adopsjonstallene til Norge ytterligere i 1988 og 1989.

I en reiserapport fra et av VBs styremedlemmers reise til Sør-Korea i april–mai 1989 rapporteres det om at Holts økonomiske situasjon er prekær, blant annet på grunn av mindre støtte fra staten, færre adopsjoner og streiker blant ansatte.¹⁶⁵ Videre skulle flere amerikanske samarbeidspartnere ha opplyst at de bare ga sine donasjoner ut fra antallet barn de fikk, noe som medførte en reduksjon i antall barn. Franske og nederlandske byråer økte imidlertid sine donasjoner, noe som ifølge rapporten hadde «medført en prioritering i barn».

Reiserapporten fremhever viktigheten av å støtte Holt. Blant annet står det at «[d]et er viktig for oss å understreke vårt vennskap og vår vilje til å støtte – nettopp i disse vanskelige tider». Videre at «skal vi få flere barn, må vi prøve å støtte ytterligere med fadderskap og prosjekter rundt Ilsan, Mothers Home etc.». Det blir også uttrykt at Verdens Barn ikke burde blande seg i hvordan Holt anvender Verdens Barns midler, men «bare anerkjenne at de går til en god sak».

Situasjonen beskrevet i reiserapporten blir behandlet på et miniseminar i VB, hvor blant annet følgende forslag til tiltak kom opp¹⁶⁶:

- «Vi kan finansiere adopsjonssystemet ved å f.eks. øke gebyrene.»
- «Vi kan gi midler til prosjektet 'Unwed Mothers' eller fosterhjem»
- «Det bør investeres, eventuelt av fondene, for å se om man kan få en avkastning i form av barn fra Korea, f.eks. på den måten kunne påvirke Holt til å formidle adopsjon av barn fra andre barnehjem enn Holts egne.»

Verdens Barns internseminar kan synes å ha vært startskuddet for en strategi hvor Verdens Barn i enda større grad enn tidligere var bevisste på at de var avhengige av å støtte Holt økonomisk for å kunne opprettholde flest mulig adopsjoner til Norge.

¹⁶³ VBs søknader om godkjenning av samarbeidsorganisasjoner 13. oktober 1983 og 13. januar 1986.

¹⁶⁴ Vedtak fra SD 25. mars 1985.

¹⁶⁵ Reiserapport 18. mai 1989.

¹⁶⁶ Referat fra seminar 10. juni 1989 merket «konfidensielt».

Statens adopsjonskontors informasjons- og kontrollreise 1989

I desember 1989 var SAK på reise til Sør-Korea, hvor de møtte ledelsen i Holt Children's Services og representanter for Ministry of Health and Social Affairs. Møtene var ordnet gjennom den norske ambassaden og i samråd med Holt.

I møtet med Holt var temaene som ble diskutert blant annet Holts vanskelige økonomiske situasjon, den negative avisomtalen av adopsjoner i Sør-Korea og myndighetens plan om nedtrapping av utenlandsadopsjoner. SAK besøkte også Holts senter for barn med funksjonsnedsettelse ved Ilsan, som ble støttet av Verdens Barn. I rapporten beskrives senteret som imponerende, og SAK uttrykker at det vil være et nasjonalt tap dersom det må legges ned på grunn av manglende ressurser.

Fra møtet med to representanter for ministeriet, blir det rapportert at *Director-General* i avdeling for familievern stilte seg positiv til videre utenlandsadopsjoner. En *Director* fra kontoret for barnevern uttrykte imidlertid at han var negativ til de utenlandsadopsjonene som hadde vært gjennomført tidligere. Ifølge reiserapporten «så han ikke noe behov for slike adopsjoner, og han vil trolig gjøre sitt for å få en definitiv stopp på formidlingen av barn til adopsjon utenlands». Det fremgår av rapporten at lederen for utenlandsavdelingen i Holt var med på møtet og fungerte som tolk. Vedkommende var også guide under hele besøket.

Verdens Barns strategiplaner

I 1990-årene utarbeidet Verdens Barn en ny strategiplan. Ifølge jubileumsboken *Verdens Barn 50 år* var hovedformålet med strategiplanene som ble fulgt i store deler av 1990-årene, å øke antall søkere og antall adopsjoner.¹⁶⁷ Dette ble også fulgt opp i konkrete mål som ble satt for samarbeidet med Korea. I strategiplanen for perioden 1992–1995 var det blant annet satt mål om å øke den relative andelen av Holts totale antall adopsjoner og å støtte Holt økonomisk.¹⁶⁸ Det var forventet en generell nedgang i adopsjoner fra Korea, og Verdens Barn ønsket å opprettholde flest mulig adopsjoner til Norge på bekostning av andre motakerland.

Strategiplanen for årene 1992–1995 var tema under Verdens Barns generalsekretærs møte med Holt i Sør-Korea i november 1991, og skal ha blitt diskutert «nøye på alle punkter». Ifølge reiserapporten ble det avklart at Norge «er hovedsamarbeidsland for fremtiden» og at «adopsjonsutviklingen for 1992 vil bli som for 91 med eventuelt noe reduksjon».¹⁶⁹ Samtidig skulle adopsjonsbeløpet økes med 7500 kroner per 1. januar 1992 og sponsorshipprogrammet skulle opprettholdes, mens «to nye programmer ble lansert», og ledelsen i Holt skulle inviteres til Norge.

Økningen i adopsjonsbeløpet som ble avtalt med Holt i november 1991, medførte at Verdens Barn en periode betalte høyere donasjoner per barn enn andre samarbeidspartnere. I 1992 økte også VBs andel av adopsjonene fra Holt fra 9 til 12 prosent.

Verdens Barn ga også økonomisk støtte til Holt gjennom finansiering av flere enkeltstående prosjekter, enkelte rene gaver og fadderordninger. Disse midlene kom i tillegg til det adoptivforeldre betalte av kostnader og donasjoner i forbindelse med de enkelte adopsjonene. Slik generell støtte hadde blitt gitt helt siden midten av 1970-årene, men økte i omfang i 1990-årene. En nærmere beskrivelse og vurdering av støtten gis i punkt 19.8.2.

Rundt årsskiftet 1993/94 forberedte VB styrebehandlingen av om de skulle akseptere en økning i donasjoner til Holt på 1000 USD fra 1. januar 1994, varslet i faks fra Holt 23. desember 1993.¹⁷⁰ I materialet til styret var det blant annet opplyst at Holt tidligere hadde indikert at det kunne bli mulig med 40 ekstra tildelinger i 1994. En ansatt oppfattet dette som et signal om at de kunne få 40 tildelinger ekstra dersom de aksepterte økningen, og den ansatte reiste spørsmål ved om dette var moralsk riktig. I daglig leders orientering til styret fremgår det at han også var bekymret for dette, samt for hva en økning i adopsjonskostandene ville bety for antall søkere, og for hvordan en økning i Verdens Barns gebyrer ville bli mottatt, kort tid etter at formidlerne hadde fått gjennomslag for at det skulle innføres 30 000 i engangsstøtte ved adopsjoner. Utvalget har ikke sett referatet fra styrebehandlingen, men det fremgår av senere dokumentasjon at økningen i

¹⁶⁷ *Verdens Barn 50 år*, s. 105.

¹⁶⁸ Vi har ikke funnet selve planen, men målene i strategien fremgår av et dokument fra 1993 hvor sekretariatet vurderer måloppnåelsen.

¹⁶⁹ VBs udaterte reiserapport fra reise til Korea og Hongkong 19.–26. november 1991.

¹⁷⁰ Rapport 17. desember 1993 fra VBs økonomiansvarlig om Holts varslede donasjonsøkning fra 1. januar 1994 og daglig leders udaterte orientering til styret om samme tema.

donasjonene ble akseptert og at tildelingene til Verdens Barn økte med 17 barn i 1994.

Adopsjonstallene i 1990- og 2000-årene viser at Norges andel av adopsjonene gjennom Holt steg, og at antall adopsjoner per år til Norge relativt sett holdt seg høyere enn for Holts andre samarbeidsland. Det fremgår en rekke steder at VB mente at de var Holts foretrukne samarbeidspartnere i Europa, noe også Holt skal ha gitt uttrykk for.¹⁷¹

Mens den første delen av 1990-årene var preget av en ekspansjonslinje hos Verdens Barn, skjedde det en endring mot slutten av tiåret.¹⁷² I 1998 kom det inn både ny daglig leder og nytt styre, og det ble laget en ny strategiplan som ga uttrykk for at Verdens Barn skulle ha et sterkere fokus på å sikre kvalitet i arbeidet og på å styrke forholdet til de nye samarbeidslandene som hadde blitt etablert i 1990-årene. Når det gjelder samarbeidet med Sør-Korea, var imidlertid fortsatt målsettingen å opprettholde en størst mulig andel av det antall barn som ble adoptert ut av Sør-Korea gjennom Holt.¹⁷³

Regodkjenninger av Holt som Verdens Barns utenlandskontakt i Sør-Korea

Verdens Barns formidlingstillatelse for adopsjoner fra Sør-Korea fra 1985 var uten utløpsdato og ble først fornyet i 2000. I 1990-årene ble imidlertid Holt etter søknad flere ganger regodkjent av Statens adopsjonskontor (SAK) som Verdens Barns samarbeidspartner i Sør-Korea.¹⁷⁴ I 1991 og 1992 ble samarbeidet godkjent uten noen videre spørsmål fra SAK, og i godkjenningen viste SAK til at samarbeidet med Holt var langvarig og godt kjent. I forbindelse med regodkjenningene i 1995 og 1997 ble det imidlertid stilt flere spørsmål, knyttet til blant annet økninger i kostnadsnivået og til hvordan Holt kom i kontakt med barna som ble formidlet for adopsjon. Regodkjenningene er nærmere behandlet under utvalgets vurderinger av norske myndigheters kontroll med landsamarbeidet i punkt 19.8.4.

Flere adoptivforeldre drar på hentereise

Frem til midten av 1990-årene hadde Holt bedt om at ikke flere enn 10 adoptivforeldre per år dro til Sør-Korea for å hente adoptivbarnet selv.¹⁷⁵ Verdens Barn hadde prøvd å få Holt til å lempe på dette, og opplyste i 1996 til norske adopsjonsmyndigheter at de etter hvert hadde «fått Holt med på viktigheten av at foreldrene reiser selv og henter barnet».

I 1998 ble 84 adoptivbarn hentet til Norge av adoptivforeldrene, mens 36 barn ble bragt til Norge med eskorte.¹⁷⁶

Myndighetenes informasjons- og tilsynsreise til Sør-Korea i 1996

I 1996 var Statens adopsjonskontor og Barne- og familiedepartementet på informasjons- og tilsynsreise til Sør-Korea, hvor de blant annet hadde møter med det koreanske Sosialdepartementet, Holt Children's Services og lokale myndigheter i Mapo District i Seoul.¹⁷⁷ En ansatt fra Verdens Barn var tolk under oppholdet.

Til møtet med departementet hadde den norske delegasjonen bedt om, og fikk, en orientering om adopsjonsprosessen og myndighetenes oppgaver i den, om samarbeidet mellom departementet og Holt, om departementets syn på utenlandsadopsjoner og om hvordan adoptertes foreldre ble håndtert. I reiserapporten fremgår det at departementet beskrev sin rolle i adopsjonsprosessen slik i møtet:

HCS foreslår matching av barnet med konkrete adoptivsøkere. Saken går deretter til Ministry of Health and Welfare, som godkjenner søkerne og matchingen og bestemmer om barnet kan gis utreisestillatelse. Ministeriet sjekker i denne prosessen på nytt om barnet er foreldreløst eller forlatt som beskrevet foran. Finnes dette å være i orden sendes saken til Utenriksministeriet, som foretar det formelle i forbindelse med utreisestillatelse og pass for barnet. Adopsjonsorganisasjonen kommer med forslag, og gjennomfører det praktiske programmet, mens det er ministeriet som har den endelige beslutningen hva godkjenning av søkerne og matching angår. Prosessen fra

¹⁷¹ Se VBs styresak 18/97 hvor det fremgår at Holts president hadde uttrykt at VB var den sentrale medspilleren i Europa og VBs rapport fra arbeidsreise til Thailand og Korea 19.-26. februar 1995.

¹⁷² Jf. udatert dokument funnet hos VB med oppsummering av sekretariatets arbeid med strategi i perioden 1998–2000.

¹⁷³ VBs strategiplan fra 2000.

¹⁷⁴ Holt var også regodkjent av RIA i 1981, 1983 og 1986. Antakelig også i 1988, men utvalget har ikke sett denne avgjørelsen.

¹⁷⁵ VBs brev til SAK 23. desember 1996.

¹⁷⁶ VBs informasjonsskriv 26. februar 1999, saksnummer 21/99 hos SUAK.

¹⁷⁷ Reiserapport fra SAK 7. mars 1996.

saken mottas i ministeriet til barnet endelig kan frigis for adopsjon tar 3-5 måneder.

I reiserapporten beskrives delegasjonens inntrykk av enslige mødres muligheter til å oppfostre barn, og den rådgivningen disse mødrene fikk:

Barn av ugift mor er praktisk talt uten rettigheter i forhold til foreldrene og samfunnet. Barnet kan ikke registreres sammen med mor, men må registreres som foreldreløst eller forlatt. Skulle moren velge å beholde barnet, ville barnet nærmest være å betrakte som «ikke-eksisterende», bl.a. uten rett til skolegang og videre utdanning eller arbeid. Offentlige økonomiske støtteordninger for mor og barn finnes ikke. Morens eneste mulighet vil derfor i de fleste tilfeller være å oppgi barnet for adopsjon innenlands eller til utlandet. Som en følge av denne tilstanden får rådgivningen i Sør-Korea en annen karakter enn i Thailand. Rådgivningens fremste mål blir å forklare mor nødvendigheten av adopsjon og motivere henne for dette ut fra hensynet til barnet, forklare framgangsmåten og eventuelt gi trøst og oppmuntring.

Hovedkonklusjonen i reiserapporten var følgende:

Så langt det var mulig for oss å vurdere arbeidet Verdens Barn godt og seriøst i både Thailand og Korea. Foreningenes samarbeidsorganisasjoner i de to land er undergitt myndighetenes direkte tilsyn og kontroll, både virksomheten generelt og de enkelte adopsjonssakene. Representanter fra såvel myndighetene som samarbeidsorganisasjonene gav uttrykk for at de var fornøyde med Verdens Barns arbeid og samarbeidet med organisasjonen.

Jevnlig fornyelse av formidlingstillatelsen fra 2000

I mai 2000 ble Verdens Barns tidsubegrensede formidlingstillatelse for adopsjoner fra Sør-Korea fra 1985 fornyet.¹⁷⁸ Fra da av ble det gitt midlertidige tillatelser, og Verdens Barn måtte regelmessig søke om fornyelse. Slike fornyelser ble gitt i

¹⁷⁸ Etter ikrafttreddelsen 1. desember 1999 av bestemmelsen i adopsjonsloven 1986 § 16d), har det fulgt av adopsjonsloven at formidlingstillatelser for land skulle være tidsbegrenset. Samtidig ble myndigheten til å fornye tillatelser flyttet fra departementet til SUAK (senere BUFA og Bufdir), jf. forskrift om adopsjonsformidling § 2 (FOR-1999-11-30-1195, nå opphevet).

2002, 2003, 2006, 2008, 2011, 2015, 2018 og 2021. I forbindelse med behandlingen av fornyelsene i 2000 og 2002 var Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK) / Barne- ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA) opptatt av om Verdens Barn oppfylte kravet om godkjenning av myndighetene i Korea, som fulgte av forskrift om adopsjonsformidling (1999).¹⁷⁹ Ved senere fornyelser var blant annet kostnadene ved adopsjoner tema. Formidlingstillatelsene er nærmere behandlet i utvalgets vurdering av norske myndigheters kontroll med landsamarbeidet i punkt 19.8.4.

Norske adopsjonsmyndigheters informasjons- og tilsynsreise til Sør-Korea i 2002

Høsten 2002 var myndighetene¹⁸⁰ på ny reise til Korea. Målet med reisen var å føre tilsyn med Verdens Barns virksomhet i landet og å sette seg inn i og følge med på landets måte å organisere adopsjonsvirksomheten på.¹⁸¹ BUFA var spesielt interessert i å få innsikt i sørkoreanske adopsjonsmyndigheters rolle ved utenlandsadopsjoner, og i hvilken grad Ministry of Health and Welfare førte tilsyn med formidlerorganisasjonene. Videre ønsket norske myndigheter å ta opp årsakene til at barnets bakgrunn ble oppgitt som ukjent på frigivelsesdokumentet i Korea, til tross for at biologisk opphav så godt som alltid var kjent. Ifølge BUFA stred dette «imot vårt lovverk og vår holdning til et barns behov for og rett til å kjenne til sitt biologiske opphav der dette er mulig».

Under besøket hadde delegasjonen møter med Holt Korea, som ble avtalt gjennom Verdens Barn. I dette møtet ble det blant annet opplyst at Holt selvsagt visste hvem de opprinnelige mødrene var, men at disse var lovet anonymitet. Til tross for flere henvendelser klarte ikke den norske ambassaden å få til noe møte med Ministry of Health and Welfare.

Utviklingen i adopsjonstallene i 2000-årene

Fra 2001 til 2012 sank antall adopsjoner til Norge gradvis fra 125 til 26 per år, i takt med den generelle reduksjonen i adopsjoner ut fra Korea. Et ekstra bratt fall ser vi i 2003, da antallet adopsjoner til VB sank fra 106 til 81. Dette korresponderer med at VB nektet å akseptere økningen i dona-

¹⁷⁹ § 4 femte ledd.

¹⁸⁰ BUFA ved direktør, seksjonssjef og rådgiver, samt BFD ved en underdirektør.

¹⁸¹ BUFAs udaterte reiserapport fra reise til Sør-Korea og Kina 1.–13. september 2002.

sjoner på 1000 USD i 2003. Etter at de aksepterte donasjonsøkningen fra 2004 økte antallet adopsjoner til 87 i 2004.

I 2000-årene fikk Verdens Barn rundt hvert årsskifte et brev fra Holt med et anslag over hvor mange barn de regnet med å fordele til dem det kommende året. I brevene ga Holt uttrykk for at donasjoner var en av faktorene de brukte for å beregne dette tallet. For eksempel skrev de følgende i november 2006:

However, the new allotment of children to your agency for the year of 2007 is 68, gotten quite smaller based upon the total quota more downsized by the Ministry. In the method of allocating the number we again have applied the number of special-needs children placed by your agency and the donation amount you've wired this year.

I et brev om tildelinger for 2004 nevnes også «sponsorship money» som en faktor for beregningen av antall forventede tildelinger.¹⁸²

19.6.6 2012–2024: sørkoreanske domstoler står for adopsjonsavgjørelsen, og adopsjonstallene synker ytterligere

Etter at den nye adopsjonsloven trådte i kraft i 2012 ble adopsjonsprosessen prinsipielt endret, ved at adopsjonene ble gjennomført i Sør-Korea og avgjort av en sørkoreansk domstol.¹⁸³ Videre måtte alle adoptivsøkere reise til Sør-Korea og møte i domstolen. De første barna som ble adoptert til Norge etter den nye prosessen kom til Norge sommeren 2013.¹⁸⁴

Som ledd i reformen opprettet sørkoreanske myndigheter organet Korean Adoption Services (KAS). KAS skulle promotere innenlandsadopsjoner og bistå med etteradopsjonstiltak, herunder bistå adopterte med søk etter opprinnelige foreldre. Etter opprettelsen av National Center for the Rights of the Child (NCRC) i 2019, har disse oppgavene blitt overtatt av NCRC.

I perioden fra 2013 til 2022 varierte antall årlige adopsjoner til Norge mellom 24 og 5, men tendensen var synkende. Dette var i samsvar med de generelle tallene for utenlandsadopsjoner fra Sør-Korea, og myndighetenes nedjustering av kvoten for utenlandsadopsjoner. Verdens Barn var

imidlertid fortsatt Holts viktigste samarbeidspartner i Europa.¹⁸⁵

Barna som ble adoptert var i hovedsak ved så god helse at sakene ikke ble behandlet av faglig rådgivede utvalg.¹⁸⁶ Kjønnsmessig var det i denne perioden flest gutter som ble adoptert utenlands, noe som har blitt forklart med at sørkoreanske adopsjonssøkere som regel ønsker seg en jente, fordi slekten følger mannens linje og det tradisjonelt har vært ansett som problematisk å la en adoptert gutt uten blodsband føre slekten videre.¹⁸⁷

Etter 2012 ser det ut til at Verdens Barn i mindre grad har gitt direkte økonomisk støtte til Holt, da de ikke hadde midler til dette.¹⁸⁸ Fadderprogrammet fortsatte imidlertid, selv om også dette var i nedgang. I 2014 ga 280 norske faddere støtte til 126 sørkoreanske fadderbarn gjennom Holt. Tilsvarende tall for 2019 var 73 faddere og 93 barn.

Buudir på informasjons- og tilsynsreise i 2016

I 2016 var Buudir på en ukes informasjons- og tilsynsreise til Korea.¹⁸⁹ Formålet med reisen var beskrevet som å holde kontakt med myndighetene og utveksle informasjon om regelverk og prosedyrer. Videre ønsket Buudir blant annet å få kunnskap om Sør-Koreas behov for et internasjonalt adopsjonssamarbeid, landets arbeid med å tilrettelegge for at barn kan bli boende i egen familie og hvordan de ivaretar subsidaritetsprinsippet.

Under besøket hadde Buudir et omfattende program, hvor de blant annet møtte Ministry of Health and Welfare, familiedomstolen i Seoul, Holt, KAS, Child Rights Forum (en organisasjon med formål om å bedre barnevern), hjem for ugifte mødre og fosterhjem. De hadde også møte med en akademiker som tidligere hadde hatt en lederstilling ved Ministry of Health and Welfare, og som da jobbet med en doktorgrad om adopsjoner. Det fremgår av rapporten at hun var skeptisk til flere sider ved praksisen med utenlandsadopsjoner.¹⁹⁰

¹⁸⁵ VBs årsrapport 2020.

¹⁸⁶ 8 av 88 adopsjoner ble behandlet i faglig utvalg i perioden 2015–2020, jf. Bu_dirs interne arbeidsark 1. mars 2021. FUA (før 2018) og FRU (fra 2018) tar/tok stilling til tildelinger fra utlandet der barnet har/hadde særlige behov.

¹⁸⁷ Bu_dirs reiserapport fra informasjons- og tilsynsreise til Sør-Korea 7.–11. mars 2016.

¹⁸⁸ VBs Handlingsprogram og budsjett for 2015, 20. februar 2015, s. 7.

¹⁸⁹ Reisen ble foretatt 7.–11. mars 2016, jf. Bu_dirs udaterte reiserapport.

¹⁸² Brev fra Holt til VB 24. desember 2003.

¹⁸³ Se punkt 19.5.3.

¹⁸⁴ E-post fra VB til Buudir 22. april 2013

I reiserapporten blir det beskrevet som krevende å danne seg en helhetlig oppfatning av hvordan adopsjonsregelverk og -arbeidet fungerer i praksis, og av hvordan barn og familier som har behov for hjelp ivaretas. Selv om Holts ulike tilbud til enslige mødre og deres fosterhjem ble ansett som veldrevne, ble det sett på som problematisk at adopsjonsorganisasjonene hadde en meget sentral rolle i adopsjonsprosessen, og at myndighetene i landet i praksis hadde begrenset tilsyn. Videre ble det pekt på at en stor del av velferdssystemet for barn og familier med hjelpebehov ble drevet av private. Det ble sett på som problematisk at det i stor grad var private som sikret landet et barnevernssystem, og at tilsynet syntes å være begrenset. Bufdir tok til etterretning at historiske og kulturelle årsaker gjorde at «landet fortsatt opplyser å ha behov for internasjonalt adopsjons-samarbeid», til tross for å være et av verdens rikeste land. Det ble konkludert med at det skulle følges nøye med på den videre utviklingen.

Fornyelse av formidlingstillatelse 2017

Ved Bufdirs vurdering av om formidlingstillatelsen skulle fornyes i 2017, var de kritiske punktene fra reiserapporten om Holts omfattende rolle i adopsjonsprosessen tema.¹⁹¹ Dette var også noe ISS hadde påpekt i sin rapport fra 2017 om situasjonen i landet, og som Bufdir anvendte i sine vurderinger. Bufdir kom imidlertid til at det fortsatt var behov for adopsjoner på grunn av liten interesse for innenlandsadopsjoner og vanskelige forhold for enslige foreldre. Påpekte svakheter ved regelverk og praksis i Sør-Korea ble ikke ansett så store at samarbeidet burde avsluttes. Tillatelsen ble fornyet til 2020.

De siste årene og avslutningen av samarbeidet

I oktober 2019 var National Center for the Rights of the Child (NCRC) på besøk i Norge og drøftet etteradopsjonstiltak med Bufdir.

I april 2022 avsluttet Holt samarbeidet med alle samarbeidspartnere i Europa unntatt Verdens Barn, og etter dette var det bare Norge og USA som fortsatte adopsjonssamarbeidet med Holt.¹⁹² Både i 2022 og 2023 ble det gjennomført fem

adopsjoner til Norge. I desember 2023 fikk Verdens Barn avslag på fornyelse av formidlingstillatelse for adopsjoner fra Sør-Korea, men fikk tillatelse til å avslutte adopsjonsprosesser som var i gang.¹⁹³ Begrunnelsen for avslaget var at det ikke var godtgjort at det fortsatt var et behov for adopsjoner til Norge utover igangsatte prosesser. Behovet var blant annet utredet gjennom henvendelser fra Bufdir direkte til sørkoreanske myndigheter, en vurdering av ISS rapport om situasjonen i Sør-Korea fra desember 2023 og innhenting av informasjon om at Holt hadde innført flere inntaksstopper for nye søkere, også for søkere fra USA. Inntaksstoppene hadde sammenheng med arbeidet med ny lovgivning som skulle overføre ansvaret for adopsjoner til myndighetene. De to siste barna som ble adoptert fra Sør-Korea ankom Norge i oktober 2024.¹⁹⁴

19.7 Vurdering av adopsjonene fra Sør-Korea

19.7.1 Innledning

Utvalget vil i 19.7 redegjøre for generelle mangler og risikoer ved adopsjonsprosessen i Sør-Korea, og for hvilke feil og risikoer som er avdekket ved adopsjonene til Norge.

Vurderingene bygger på alle kilder utvalget har undersøkt, men TRCs rapport tillegges særlig vekt, da den bygger på en omfattende gransking foretatt av et uavhengig sørkoreansk offentlig organ. Norske myndigheters og Verdens Barns håndtering av adopsjonssamarbeidet vurderes i punkt 19.8.

Generelle svakheter i det sørkoreanske adopsjonssystemet, avdekket av TRC og andre aktører, er relevante for utvalgets vurdering av risikoen for feil ved adopsjoner til Norge. Det samme gjelder enkeltsaker som utvalget har fått kjennskap til gjennom media og henvendelser fra adopterte der det er påvist konkrete feil. Feil som er avdekket i adopsjoner til Norge, er naturlig nok av særlig betydning. Samtidig er feil ved adopsjoner gjennom Holt til andre mottakerland også relevante, ettersom Holts arbeidsmåter og kontrollsystemer ikke varierte ut fra mottakerland. Slike funn indikerer derfor en risiko for tilsvarende mangler i adopsjoner til Norge.

¹⁹⁰ Dr. Kyungeun Lee, som også granskingsutvalget møtte under vårt besøk i Korea.

¹⁹¹ Jf. Bufdirs interne notat, «Arbeidsark», 3. januar 2018.

¹⁹² VBs årsmelding 2022.

¹⁹³ Bufdirs vedtak 21. desember 2023.

¹⁹⁴ VBs nettsider: <https://www.verdensbarn.no/sor-korea>.

19.7.2 Mangelfull myndighetskontroll med utenlandsadopsjoner

Den sørkoreanske staten har fra flere hold blitt kritisert for å overlate ansvaret for håndteringen av utenlandsadopsjoner til adopsjonsformidlerne, uten å selv føre noen reell kontroll.

De fire statlig godkjente formidlerne har i praksis håndtert de fleste sidene av prosessen, inkludert vurderingen av hvilke barn som kan frigis for adopsjon, vurderingen av adoptivsøkerne, matchingen av barna med adoptivsøkere og utformingen av selve frigivelsesdokumentet (frem til 2012). De har også hatt sosialarbeidere som har rådgitt gravide og mødre i vanskelige situasjoner, og frem til 2014 hadde de også egne mødre hjem. Videre har formidlerne drevet flere barnehjem og organisert plassering av barn i fosterhjem i påvente av adopsjon. De har også jobbet aktivt for å finne barn som var aktuelle for adopsjon, blant annet ved å pleie kontakter ved sykehus og andre institusjoner for mødre for å promotere adopsjonsprogrammet.

Ulike myndigheter skulle riktignok fatte beslutninger på flere trinn i adopsjonsprosessen, og hadde da mulighet til å føre kontroll med enkeltsaker. Myndighetenes formelle roller i adopsjonsprosessen er hovedsakelig beskrevet slik i TRCs rapport¹⁹⁵:

- *Regionale og lokale myndigheter* hadde ansvaret for tiltak for å beskytte barn, herunder rådgivning og støtte til foreldre. Hvis nødvendig skulle de sørge for beskyttelse av barn ved en institusjon for beskyttelse (barnehjem).
- *Inntak og utskrivning fra et barnehjem* krevde tillatelse fra regional leder, og regionale myndigheter skulle oppnevne verger for de mindreårige som var plassert der. Lokale myndigheter hadde også ansvar for å registrere identiteten til barn med mulig beskyttelsesbehov. Fra 1977 skulle de, på anmodning fra institusjonsledere som var oppnevnt som verge, utstede en kunngjøring hvor det ble søkt etter barnets omsorgspersoner.¹⁹⁶ En bekreftelse på gjennomført vergeoppnevning og kunngjøring skulle utstedes til adopsjonsformidleren og sendes til Ministry of Health and Social Affairs.
- *Familiedomstolen* hadde et overordnet ansvar for familieregisteret, men flere oppgaver knyttet til dette var delegert til lokale myndigheter.

Når et barn ble funnet uten kjente foreldre eller slektninger skulle lokale myndigheter utarbeide en rapport. Før lokale myndigheter kunne registrere barnet med nytt familienavn og opprinnelse, skulle det innhentes tillatelse til dette fra domstolen.¹⁹⁷ I tilfeller der lederen av en omsorgsinstitusjon var oppnevnt som verge var det denne som søkte domstolen om slik tillatelse.

- *Ministry of Health and Social Affairs*¹⁹⁸ hadde fra 1977 ansvaret for å behandle søknad fra vergen om utreisettillatelse for barnet.¹⁹⁹ Søkna den skulle inneholde dokumentasjon på 1) at barnets situasjon oppfylte vilkårene for adopsjon, 2) at samtykke til adopsjon har blitt gitt av en kompetent person og 3) at adopsjonssøkerne hadde et tilfredsstillende hjemmemiljø.²⁰⁰ Dette var den samme dokumentasjonen som skulle sendes domstolene i saker hvor utenlandsadopsjoner ble gjennomført i Sør-Korea av utenlandske borgere bosatt der.²⁰¹ I tillegg til myndighetsoppgavene i enkeltsakene har Ministry of Health and Social Affairs²⁰² hatt et overordnet ansvar på området, blant annet for tilsyn med de autoriserte adopsjonsformidlerne.
- *Ministry of Foreign Affairs* var ansvarlig for å utstede pass eller annet reisedokument til barnet før utreise.

Alle de beskrevne trinnene med myndighetsinvolvering i adopsjonsprosessen ga mulighet til å føre kontroll. Utvalget har særlig merket seg kontrollmulighetene som lå i kravet om utreisettillatelse fra Ministry of Health and Welfare. Fra 1977 til 2012 var dette det siste avgjørende trinnet for myndighetskontroll, og i søknaden til ministeriet skulle det vedlegges dokumentasjon på at vilkårene for adopsjon var oppfylt.

I samtaler utvalget gjennomførte i Seoul ble det imidlertid fra flere hold anført at utreisettillatelsene fra Ministry of Health and Welfare ble gitt uten noen reell kontroll, og at et stort antall saker og korte behandlingstider dokumenterte dette. At behandlingen var summarisk støttes av opplysninger i TRCs rapport om at 82,9 prosent av de 7974

¹⁹⁵ TRCs rapport s. 27ff.

¹⁹⁶ Jf. Enforcement Decree of the Act on Guardianship article 1977 article 3-2. Før 1977 lå ansvaret for en slik kunngjøring hos domstolene.

¹⁹⁷ Civil Act artikkel 781(3).

¹⁹⁸ I 1994 skiftet Ministry of Health and Social Affairs navn til Ministry of Health and Welfare.

¹⁹⁹ Artikkel 9 nr. 3 i adopsjonsloven av 1976.

²⁰⁰ TRCs rapport, s. 32.

²⁰¹ Jf. adopsjonsloven 1976 artikkel 9 punkt 2 med videre henvisninger.

²⁰² Ministry of Health and Welfare fra 1993.

utreisettillatelsene som ble gitt i 1984 ble avgjort av ministeriet samme dag som de var kommet inn, mens 16,1 prosent ble avgjort dagen etterpå.²⁰³ Videre endte ytterst få saker med avslag. I årene 1984 til 1986 ble bare seks av Holts 12.090 søknader om utreisettillatelse avslått.

TRC legger til grunn at myndighetene i liten grad førte noen reell kontroll med enkeltsaker i de tidsperiodene kommisjonen har vurdert.²⁰⁴ Kommisjonen konkluderer blant annet generelt med at «[e]ven as agencies repeatedly violated laws, regulations, and guidelines, the state neglected its oversight responsibilities and failed to properly enforce emigration reviews or protect adoptees overseas.»²⁰⁵

Også i perioden etter 2012, da adopsjonene ble avgjort i Sør-Korea av sørkoreansk domstol, har adopsjonsformidlernes omfattende rolle i adopsjonsprosessen blitt kritisert. Formidlerne hadde blant annet fortsatt ansvaret for vurdering av adoptivforeldrene og for matchingen av barn og adoptivforeldre. Deres rolle ble ansett å være til hinder for ratifisering av Haagkonvensjonen 1993, som ble signert i 2013 men først ratifisert i juni 2025, i forbindelse med at staten overtok ansvaret for adopsjonsformidlingen.²⁰⁶

19.7.3 Lovbestemmelse om domstolsbehandling ble ikke fulgt i praksis (1960- og 1970-årene)

Fra 1961 til 1976 var det en bestemmelse i den sørkoreanske adopsjonsloven om at utenlandsadopsjoner skulle avgjøres av sørkoreansk domstol. I praksis ble imidlertid dette i liten grad fulgt opp, i alle fall når det gjelder adopsjoner til Norge og USA.²⁰⁷

Yongeun Koo har i en artikkel basert på blant annet arkivsøk i ISS' arkiver i USA gitt en forklaring på bakgrunnen for hvorfor kravet om domstolsbehandling ikke ble fulgt.²⁰⁸ I 1960-årene var utenlandske aktører, særlig amerikanske, dominerende i adopsjons- og sosialarbeidet i Korea. Ame-

rikanerne var opptatt av at adopsjonene skulle avgjøres i USA etter en vurdering av både barnet og søkerne, og de oppfattet det daværende amerikanske adopsjonssystemet som vesentlig bedre enn den sørkoreanske prosessen. Etter press fra blant annet den amerikanske avdelingen av ISS aksepterte koreanske myndigheter at adopsjonene i praksis ble foretatt i mottakerstaten, i alle fall for adopsjoner til USA. Dermed ble det ikke fattet noen avgjørelse om adopsjon i sørkoreansk domstol, til tross for kravet i den koreanske adopsjonsloven. Praksisen ser imidlertid ut til å variere fra land til land.

Ved adopsjoner til Sverige ble det avsagt adopsjonsdom i Sør-Korea frem til 1972.²⁰⁹ Adopsjoner til Norge ser imidlertid i hovedsak ut til å ha fulgt praksisen for adopsjoner til USA, i alle fall for adopsjonene gjennom Holt fra og med 1969. I de 12 enkeltsakene der adopsjonsbevilling er gitt før 1976, som utvalget har gjennomgått i arkivene til fylkesmennene i Oslo og Akershus og Østfold, har vi bare i ett tilfelle funnet en sørkoreansk rettsavgjørelse om adopsjon, som ble avsagt i 1960. I dokumenter fra Justisdepartementets enkeltsaksbehandling i 1960-årene har vi imidlertid funnet flere saker hvor det opplyses at adopsjonen er gjennomført i Korea, uten at det fremgår av saksdokumentene hvilket organ som har fattet avgjørelsen der. I alle fall finner vi ikke spor av at norske myndigheter krevde fremlagt en koreansk rettsavgjørelse, og adopsjonene ble uansett (også) gjennomført i Norge ved utstedelse av adopsjonsbevilling fra norske myndigheter.

TRC legger til grunn at det forelå et krav om domstolsbehandling, men de omtaler ikke manglende gjennomføring av dette kravet.²¹⁰ Derimot opplyser de at domstolskontrollen uansett var begrenset i tilfeller hvor en adopsjonssak ble oversendt fra lederen for en adopsjonsformidler, da kravene til dokumentasjon i slike tilfeller var begrenset.²¹¹

19.7.4 Risikoer ved barns ulike veier til adopsjon

19.7.4.1 Overføringer fra andre barnehjem til sørkoreansk adopsjonsformidler

Mange barn som ble adoptert gjennom de sørkoreanske formidlerne, hadde først vært plassert på barnehjem/institusjoner som skulle gi barna

²⁰³ TRCs rapport, s. 81 og 82 med videre referanser.

²⁰⁴ Perioden frem til slutten av 1990-årene.

²⁰⁵ TRCs rapport, s. 146.

²⁰⁶ Utvalgets samtale med det koreanske Ministry of Health and Welfare 28. mars 2025.

²⁰⁷ Adopsjonsloven av 1961 artikkel 4.

²⁰⁸ Yongeun Koo, The Paradoxical Development of Liberal Governance: International Adoption Policy and Professional Social Work in Authoritarian South Korea, 1953–1976, *Journal of Social History*, Volume 59, Issue 2, Winter 2025, Pages 315–344, <https://doi.org/10.1093/jsh/shae072>.

Utvalget ved sekretariatsleder hadde også en samtale med Koo 27. oktober 2025, om blant annet denne praksisen.

²⁰⁹ SOU 2025:61, vol. 2, s. 587.

²¹⁰ TRCs rapport, s. 34.

²¹¹ TRCs rapport, s. 81.

omsorg. Barna kunne bli overlatt til en slik institusjon av foreldre (eventuelt andre), eller de kunne bli plassert der av myndighetene etter å ha blitt funnet forlatt. Ifølge TRCs rapport skulle innskriving på slike institusjoner besluttes av lokale eller regionale myndigheter.²¹² Slik utvalget forstår det kunne slike barnehjem både være offentlige og private, og enkelte kunne også være drevet av adopsjonsformidlerne. Institusjonene kunne være ment for midlertidig eller mer langvarig opphold/omsorg. Virksomheten til slike barnehjem var regulert i Child Welfare Act, men enkelte regioner kunne også ha lokale forskrifter/føringer.²¹³

Dersom familien ble funnet eller tok kontakt, ble barna sendt hjem. Hvis ikke ble barna enten værende på barnehjem til de var 18 år eller overført til en adopsjonsformidler.

Det var lederen for institusjonen som tok beslutningen om å overføre et barn til en adopsjonsformidler, i kraft av å være verge.²¹⁴ Overføringen krevde imidlertid godkjenning av regionale myndigheter.

I TRCs rapport beskrives store kapasitetsproblemer ved barnehjemmene. De var forpliktet til å ta inn barn som ble henvist av myndighetene, og mange institusjoner var overfylte. Å overføre barn til adopsjonsformidlere var en måte å håndtere kapasitetsproblemene på.²¹⁵

Ifølge vitnemål til TRC fra tidligere barnehjemsansatte ble barna særlig valgt ut for adopsjon fordi deres foreldre klart hadde gitt fra seg omsorgen eller fordi de ikke hadde bakgrunnsinformasjon og hadde vært der lenge uten at slektninger hadde tatt kontakt. Blant sakene TRC har undersøkt er det imidlertid flere tilfeller hvor disse kriteriene ikke ble fulgt. Blant annet nevnes et tilfelle hvor et barn overgitt av en slektning ble overført til et adopsjonsbyrå etter en uke, til tross for at barnet var fødselsregistrert av foreldrene og disse ikke var forsøkt kontaktet.

I en annen sak var to barn som var registrert på sine foreldre i famileregisteret, overlatt midlertidig til et barnehjem i 1982 etter en skilsmisse. Barnehjemmet laget imidlertid falsk dokumentasjon om at barna i juni 1983 hadde blitt forlatt av foreldrene og innskrevet på barnehjemmet etter tillatelse fra regionale myndigheter. Barna ble

overført til Holt i desember 1983 og forlot landet i mai 1984, uten samtykke fra foreldrene.

TRC påpeker også flere tilfeller hvor barn har blitt overført fra institusjoner for midlertidig beskyttelse til adopsjonsformidler etter noen få dager eller uker. Rapporten konkluderer med at barn ofte ble videresendt fra institusjoner for midlertidig beskyttelse til adopsjonsformidlerorganisasjoner etter kort tid, og uten at de var gitt tilstrekkelige muligheter til å bli gjenforent med sine familier.

Ved overføring fra andre barnehjem til adopsjonsformidler fulgte ikke dokumentasjonen med til formidleren. Dette fremkommer blant annet av utvalgets intervju med Holt under besøket i Korea. Holt opplyste at deres arkiver begynner da barnet kom inn til dem. Ved overføring skulle det følge med en bekreftelse på at barnet var foreldreløst, men Holt kunne ikke undersøke dette nærmere – de var ikke noe «etterforskningsorgan».

I møte med NCRC og Ministry of Health and Welfare fikk utvalget bekreftet at adopsjonsformidlerne ikke hadde rett til å kreve å få all informasjon om barnet fra barnehjem de fikk overført barn fra.²¹⁶ At det opprinnelige barnehjemmet kan sitte med viktig informasjon som ikke ligger i Holts arkiver er også noe adopterte vi har intervjuet har erfart fra sine opprinnelsessøk.

Med tanke på adopsjonsformidlernes sentrale rolle i adopsjonsprosessen – som ansvarlig for matching, verge for barnet og utsteder av frigivelseserklæringen – er det betenkelig at ikke all informasjon om barnet fulgte med til adopsjonsformidler. Det var Holt som sendte inn dokumenter til de myndighetsorganene som var involvert i adopsjonsprosessen, og dersom Holt manglet informasjon og/eller dokumentasjon må det ha preget saksbehandlingen ved vergeoppnevningen, registreringen i famileregisteret, Holts beslutning om frigivelse for adopsjon i Norge og utstedelsen av utreisetilatelse fra Ministry of Health and Welfare.

19.7.4.2 Barn overgitt for adopsjon på sykehus, fødeklinikker eller mødre hjem

Mange adopterte ble overgitt for adopsjon på sykehus/fødeavdelinger, som adopsjonsformidlerne samarbeidet tett med. Disse barna ble enten overgitt ved frigivelseserklæringer, eller ved at moren dro uten å ta med seg barnet. Vitnemål fra jordmødre som er gjengitt i TRCs rapport beskri-

²¹² TRCs rapport, s. 33, som også beskriver krav til rapportering fra lokale til regionale myndigheter om barn som mottok beskyttelse. Rapportene skulle inneholde blant annet barnets navn, kjønn, fødselsdato, registrert bosted, adresse, samt informasjon om helse, bakgrunn og familie.

²¹³ TRCs rapport, s. 44.

²¹⁴ TRCs rapport, s. 41.

²¹⁵ TRCs rapport, s. 42.

²¹⁶ Utvalgets møte med NCRC og Ministry of Health and Welfare 28. mars 2025.

ver at de kunne ringe adopsjonsformidler ved behov, så kom formidleren og hentet barnet. Helseinstitusjoner som sendte mange barn, kunne få støtte fra formidlerne.

Praksisen foregikk helt fra 1950-årene og kulminerte i 1980-årene, da adopsjonsformidlerne konkurrerte om barn fra de samme sykehusene og det ble gitt betydelig støtte både til mødre og til sykehusene.²¹⁷ En revisjon av Holt i 1983 viser at de bidro til konkurransen. Ifølge TRC hadde Holt:

[...] aggressively [been] working to acquire unregistered children by «violating the guideline that capped delivery assistance for destitute mothers at KRW 40,000 for a normal birth» and by «distributing these subsidies on a sliding scale, with no consistent criteria.

I en avisartikkel fra 1989 intervjues en ansatt hos en adopsjonsformidler som opplyste at de oppsøkte fødeavdelinger og la igjen små gaver til ansatte, samtidig som de ba om å bli kontaktet når det kom inn nyfødte.²¹⁸ I 1987 skal myndighetene ha avdekket at alle formidlerne betalte mellom 30 000 og 50 000 sørkoreanske won for å dekke mors sykehuskostnader når barnet ble overgitt for adopsjon.²¹⁹

Mange av disse adopsjonene skjedde svært raskt. For de 96 sakene TRC behandlet hvor barnet kom direkte fra en fødeavdeling var barnet sendt ut av Sør-Korea for adopsjon i snitt 2–3 måneder etter fødselen.

Mot slutten av 1980-årene ble det strammet inn. Enkelte grep ble tatt fra myndighetene i 1988 uten at det hadde effekt. I 1988 skal 59 prosent av barna som ble frigitt for adopsjon, ha blitt overført fra ulike sykehus og fødeklinikker. Det var først i 1989 at det ble innført effektive tiltak, ved at myndighetene forbød direkte overføringer av barn til adopsjonsformidlerne.²²⁰ I stedet måtte barna først henvises til lokale myndigheter for vurdering av beskyttelsestiltak. Selv der det forelå frigivelseserklæring fra foreldrene måtte barna være plassert minst en måned under midlertidig omsorg på en institusjon, mens nasjonal adopsjon eller fosterhjemsplassering var prioritert.

19.7.4.3 Barn av foreldre på institusjon

TRC har også undersøkt saker der barn av institusjonaliserte voksne har blitt adoptert ut av landet.²²¹ Noen få av disse har endt i Norge.

19.7.5 Fast praksis for å registrere barn som foreldreløse i familierregisteret

For å få utreisetilatelse for adopsjon fra Ministry of Health and Social Affairs måtte det fremlegges utskrift av barnets registrering i det sørkoreanske familierregisteret (Hojeok). Uregistrerte barn kunne ikke adopteres.

Utskriften av familierregisteret ble også sendt videre til adoptivforeldrene og mottakerstaten, og ligger i adopsjonssakene i norske arkiver. Familierregisterutskriften er et av de to eller tre dokumentene norske myndigheter krevde fremlagt for å gjennomføre en adopsjon av et sørkoreansk barn i Norge frem til 2012.

Det sørkoreanske familierregisteret Hojeok var opprinnelig etablert under japansk styre, og var frem til 2008 organisert slik at det ikke ga identitet og rettslig status til individene, men til familien som en enhet.²²² Systemet var patriarkalsk og innebar at alle måtte registreres under navnet til familiens mannlige overhode og med familiens opprinnelsessted. Det var også familiens mannlige overhode som avgjorde hvem som kunne registreres på familien.²²³ Registreringen var grunnleggende for å kunne identifisere seg og for retten til blant annet sørkoreansk statsborgerskap og utdanning.²²⁴

Ved utenlandsadopsjoner ble det vanligvis brukt en spesialvariant av registrering av barn kalt *orphan registry*, eller *orphan hojeok*. Dette innebar at et barn ikke ble registrert under sin fars familie, men som familieoverhode for sin egen familie uten noen registrerte familierelasjoner. I registerutskrifter fra slike registreringer står det «no record» ved rubrikkene for angivelse av mor og far (i den engelske oversettelsen). Frem til 1976 ble barnas faktiske opprinnelsessted registrert hvis kjent. Etter instruks fra regjeringen i 1976 ble dette endret, slik at alle som skulle adopteres til utlandet skulle registreres med familieopprikkelsen Han Yang/Hanyang.²²⁵

²¹⁷ TRCs rapport, s. 62.

²¹⁸ Chosun Ilbo 12. februar 1989, utdrag er gjengitt i TRCs rapport, s. 63–64.

²¹⁹ TRCs rapport, s. 62.

²²⁰ TRCs rapport, s. 63.

²²¹ TRCs rapport, s. 53ff.

²²² Youngeun Koo (2025).

²²³ Først i 2008 ble Civil Code endret slik at mor selv kunne registrere sitt barn i eget familierregister.

²²⁴ SOU 2025:61, vol. 2, s. 603 med videre referanser.

²²⁵ SOU 2025:61, vol. 2, s. 604.

FAMILY REGISTER

Date: [REDACTED] 1988

Permanent Address : # 382-14 Hapjung-dong, Mapo-ku, Seoul, Korea
Previous Family Chief : no record

[REDACTED] 1988

The following family is established as of this date [REDACTED] 1988 in accordance with investigation made by the Chief Officer of Mapo District Office and therefore duly compiled.

Family Chief [REDACTED]
Relation to Previous Family Chief : no record
Father : no record
Mother : no record
Sex : Female
Date of Birth : [REDACTED] 1988
Family Origin : Hanyang

This family name [REDACTED] and family origin Hanyang are given in accordance with permission of the Court of Home Affairs of Seoul as of this date [REDACTED] 1988.

This is to certify that the above statement is full, true and a correct copy of the original Family Register.

Signed by [REDACTED]
Chief Officer
Mapo District Office
Seoul, Korea

This is a full, true and correct translation of the attached certified copy of the Family Register.

[REDACTED]
Holt Children's Services, Inc.
Seoul, Korea

Figur 19.2 Eksempel på en engelsk oversettelse av en registrering av et barn på en nyopprettet familie i familieregisteret (orphan hojoek)

Utstedelsen av en orphan hojeok var regulert i familieregisterloven²²⁶ og hensikten med reglene var å gjøre det mulig å registrere hittebarn, for å sikre dem en identitet og beskyttelse fra staten.²²⁷ Reglene ga også en mulighet til å sikre rettigheter til barn som ble nektet registrering av familieoverhodet, for eksempel der en ugift mors far nekter å registrere barnet på sin familie.

Slik utvalget forstår det, bidro systemet også til beskyttelse av ugifte mødre i en utsatt posisjon. Det ga en måte å registrere et barn på som både sikret barnet identitet og rettigheter i Korea, samtidig som mødrene kunne forhindre at det skulle bli kjent at de hadde fått et barn utenfor ekteskap som var blitt adoptert bort.

Familieregistreringen var viktig i mange sammenhenger. Registreringsopplysningene skal ha vært offentlig tilgjengelige for andre og ble gjerne etterspurt ved blant annet jobbsøknader. Adopsjonstallene sank vesentlig da adopsjonsreformen i 2012 innførte et påbud om at barn skulle registreres på den opprinnelige moren i familieregisteret uavhengig om de skulle adopteres bort eller ikke. En forklaring kritikere har gitt på dette var at registreringskravet gjorde ugifte mødre sårbare for diskriminering sosialt og på arbeidsmarkedet.²²⁸ Først i 2015 ble Family Register Act endret, slik at sensitiv informasjon om adopsjon, barn utenfor ekteskap og skilsmisser ikke skulle være offentlig tilgjengelig.

I adopsjonssaker ble det systematisk søkt om å registrere barnet som foreldreløst, uavhengig av om barnet faktisk hadde kjente foreldre. At det var slik beskrives i TRCs rapport, og er også dokumentert gjennom utvalgets funn fra gjennomgangen av dokumenter fra enkeltsaker i norske arkiver. I mange saker med orphan hojeok foreligger opplysninger fra Holt om at en eller begge foreldre har samtykket til adopsjon og at deres identitet var kjent for Holt. Fra 1992-gjelder dette samtlige saker med orphan hojeok utvalget har sett på.²²⁹

I mange tilfeller ble også barn som allerede var registrert på sin opprinnelige familie registrert på nytt som foreldreløse under adopsjonsprosessen. Utvalget har intervjuet en adoptert som ble utkalt til militærtjeneste i Sør-Korea på grunnlag av sin opprinnelige familieregistrering, til tross for at han som liten var blitt registrert på

nytt som foreldreløs og adoptert til Norge.²³⁰ Den opprinnelige registreringen var ikke slettet.

Prosessen for å registrere et barn som foreldreløst med en nyopprettet egen familie

TRC beskriver i sin rapport prosessen for å registrere et barn som foreldreløst i familieregisteret, etter reglene i familieregisterloven (Hojeok Act).²³¹ Etter lovens artikkel 57 var den som fant et hittebarn, forpliktet til å melde funnet til lokale myndigheter innen 24 timer. Når myndighetene fikk en slik melding, skulle de lage en rapport om hittebarnet. Før barnet kunne registreres måtte rapporten oversendes familiedomstolen med en anmodning om tillatelse til å etablere et familienavn og en opprinnelse for barnet. Når domstolen hadde gitt slik tillatelse, registrerte myndighetene barnet som overhode for en nyopprettet familie i en orphan hojeok. Fra 1976 ble alle som skulle adopteres registrert med samme opprinnelsessted, «Hanyang», som ble ansett som et sted ingen andre familier hadde sin opprinnelse fra.

I adopsjonssakene ble registreringsprosessen ifølge TRC rutinemessig startet med at adopsjonsformidlerne sendte inn falske rapporter om hittebarn til lokale myndigheter. Dette ble også gjort i saker der foreldrene selv hadde overgitt barn til formidlerne for adopsjon. På grunn av begrenset arkiveringsplikt har TRC bare hatt tilgang på registreringssaker fra familiedomstolen fra 1996 og senere, og bare fem av sakene som var til behandling hos TRC var fra denne perioden. Tre av disse sakene gjaldt adopsjoner gjennom Holt. I alle fem sakene var imidlertid foreldrenes identitet kjent for adopsjonsformidlerne, og det forelå frigivelseserklæringer for barnas adopsjon. Likevel ble barna meldt inn som hittebarn til lokale myndigheter²³², og det ble opplyst at de var funnet hos adopsjonsformidleren.

Lokale myndigheter laget så en rapport om funn av hittebarn på et skjema. I de fem sakene hvor TRC fikk tilgang på slike rapporter var disse basert på skjemaer som var forhåndsutfyllt av myndighetene med informasjon om funnsted, gjenstander barnet hadde med seg og navnet på den som hadde funnet barnet. Det eneste som ble lagt til i den enkelte sak var navn, kjønn, fødsels-

²²⁶ Family Register Act artikkel 57.

²²⁷ TRCs rapport, s. 70.

²²⁸ SOU 2025:61, vol. 2, s. 593.

²²⁹ 18 saker mellom 1992 og 2007. I en av sakene fra perioden var barnet registrert på foreldrene.

²³⁰ Saken er også omtalt av TRC.

²³¹ TRCs rapport, s. 70ff.

²³² For adopsjoner til Norge ble rapportene sendt til Mapo District Office, som er lokal myndighet i bydelen der Holt har sitt hovedkontor i Seoul.

dato og datoen barnet skulle ha blitt funnet. TRC uttaler følgende om dette:

It appears that because the adoption agencies had submitted the same falsified information for decades, the district offices streamlined the process by printing the recurring, fabricated details directly onto the forms.

Rapportene fra lokale myndigheter ble oversendt familiedomstolen som grunnlag for avgjørelsen om å gi tillatelse til å registrere barnet på en ny familie. Selv om dokumenttilgangen var begrenset for perioden før 1996, legger TRC til grunn at praksisen med uriktige rapporter om funn av hittebarn hadde vært slik lenge før dette. I TRCs rapport beskrives også to saker hvor adopsjonsformidleren Korea Social Service i 1974 og 1978 sendte inn rapporter om barn som var reelle hittebarn, men hvor meldingene til lokale myndigheter inneholdt opplysninger om blant annet tid og sted for funn av barna som var klart feil ut fra sakens øvrige dokumentasjon. I det ene tilfellet ble et barn funnet av politiet i Busan rapportert funnet på formidlerens adresse i Seoul.

TRC legger til grunn at lokale myndigheter enkelt kunne ha avdekket at rapportene om funn av hittebarn var falske (*fraudulent*), og at det at myndighetene over flere tiår ikke gjorde noe med disse problemene utgjorde en grov tilsidesettelse av statens ansvar.²³³ Videre konkluderer TRC med at de falske rapportene førte til at uriktige opplysninger ble brukt i både myndighetsrapporter om funn av barn, avgjørelser fra familiedomstolen og registrering i familieregisteret. TRC mener at dette derfor utgjør et straffbart forhold etter sørkoreansk rett.²³⁴

Fra Holt²³⁵ og andre har det vært anført at adopsjonsformidlerne i Sør-Korea hadde et særlig rettsgrunnlag for å registrere barn som skulle adopteres gjennom bestemmelsen i Adopsjonsloven 1976 artikkel 13, som lød slik:²³⁶

²³³ TRCs rapport, s. 76.

²³⁴ TRCs rapport, s. 80.

²³⁵ Yoon Shil Soon (Holt Children's Services), *Controversies on Adoption, the Actual Truth focused on Adoption Work*, dokument mottatt av VB.

²³⁶ Adopsjonsloven 1976 artikkel 13:

(Adoption of Children without Family Register)

When the person who is to be adopted is a child without Family Register, the head of the adoption agency that received the request for adoption placement under Article 9, Paragraph (1) may follow the procedures to register the child or establish a Family Register for such a person. [Holt's oversettelse]

(registration of a child without a family register)

Where the head of an adoption agency has been entrusted with arranging an adoption under Article 9(1), and the child to be adopted has no family register, the head of the agency may undertake the procedures for the child's registration or the establishment of a new family register. [TRCs oversettelse]

Også TRC omtaler bestemmelsen i den generelle beskrivelsen av adopsjonsprosessen i sin rapport. Der skriver de at artikkel 13 innebar at lederen for en formidler kunne søke lokale myndigheter om opprettelse av nytt familienavn eller ny opprinnelse for uregistrerte barn, uavhengig av om barnet var en «foundling» eller en «orphan».²³⁷ Vi er usikre på hva TRC her mener med «orphan», og om de i begrepet også inkluderer barn som var friggitt for adopsjon av foreldre eller verge.²³⁸

TRCs rapport er uklar om hvilken betydning artikkel 13 har for deres vurderinger. Bestemmelsen nevnes ikke i drøftingene og konklusjonene om de systematiske utarbeidelsene av orphjan hojeoks basert på uriktig informasjon. Slik utvalget forstår rapporten legger imidlertid TRC til grunn at bestemmelsen i adopsjonsloven artikkel 13 ga de sørkoreanske adopsjonsformidlerne et grunnlag for å initiere registreringer, men at selve registreringene i hovedsak skulle følge reglene i Hojeok Act, og prosessen der beskrevet over. Dette synet støttes av at TRCs saksgjennomgang viser at det ble utformet rapporter om hittebarn «funnet» hos adopsjonsformidlerne selv om foreldrene var kjent for formidleren. Snarere enn at prosessen for opprettelse av en orphan hojeok etter Hojeok Act ble tilpasset registreringene initiert etter adopsjonsloven artikkel 13, synes det som om faktum i sakene systematisk ble forfalsket for å tilpasse sakene til Hojeok Act. Alle aktørene må antakelig ha vært klar over at avgjørelsene deres ofte var basert på uriktig informasjon. I alle fall må de ha vært klar over dette fra 1990-årene, hvor barn uten kjent opphav ikke kunne adopteres utenlands.²³⁹

Utvalget kan ikke foreta noen selvstendig vurdering av hvilken betydning bestemmelsen i adopsjonsloven 1976 artikkel 13 hadde i sørkoreansk

²³⁷ TRCs rapport, s. 31 og 37.

²³⁸ Slik begrepet *orphan* var brukt i adopsjonsloven av 1961, omfattet det også barn som var friggitt for adopsjon av sin *legal supporter*. (Merk at de engelske oversettelsene som finnes av sørkoreanske lover kan variere, og at de offisielle koreanske originaltekstene ikke kan leses av utvalget).

²³⁹ Sarri, Baik & Bombyk (1998), s. 96

rett, og legger til grunn TRCs vurderinger av både regelverket og av de påpekte systematiske uregelmessighetene ved opprettelsen av orphan hojeks.

Utvalgets vurdering av hvordan norske myndigheter forholdt seg til de sørkoreanske familierregistreringsdokumentene gis i punkt 19.8.3.

19.7.6 Risiko for adopsjon av bortkomne/savnede barn

19.7.6.1 Innledning

I Sør-Korea har flere barn, som ikke har kjente foreldre eller slektninger, endt med å bli adoptert. Dette gjelder først og fremst perioden før 1989, da det etter dette i praksis ikke var adgang til å adoptere barn uten kjent opphav til utlandet.²⁴⁰

Det er på det rene at mange av disse barna var forlatt av foreldrene i håp om at andre ville ta seg av dem, for eksempel foran et barnehjem eller på et offentlig sted. I slike situasjoner kan adopsjon ha vært noe foreldrene ønsket. Antakelig var tallene på slike forlatte barn høyest i 1960- og 1970-årene og synkende utover i 1980-årene. I alle fall i 1950- og 1960-årene fantes det også foreldreløse barn som bodde på gata uten noen som tok seg av dem.²⁴¹ Hvilke adopterte som reelt sett var foreldreløse kan imidlertid være vanskelig å vurdere ut fra saksdokumentene i Norge, da bakgrunnsinformasjonen er begrenset, og de aller fleste adopterte ble registrert som foreldreløse i familieregistret, selv om adopsjonsformidlerne eller det barnehjemmet de hadde hatt tilhold ved kjente identiteten til familien deres.²⁴²

Det var imidlertid en risiko for at også barn som hadde kommet bort fra foreldrene ved et uhell, eller som hadde blitt bortført og forlatt, kunne havne i en adopsjonsprosess. At det fantes slike bortkomne barn, er blant annet beskrevet i en rapport til norske myndigheter fra den norske barnevernkonsernten Radka Wendt etter en studiereise til Sør-Korea i 1975.²⁴³ Hun beskriver forholdene på en rekke barnehjem. Et av barnehjemmene, World Vision Orphanage Sun-run i utkanten av Seoul, hadde ca. 50 barn boende, som skal ha blitt brakt inn av politiet eller andre som hadde funnet barna på gaten. Ifølge Wendt kom det 10–

15 barn inn per uke, og de bodde isolert i en sidebygning i 4–6 uker mens det ble søkt etter foreldre. Wendt opplevde selv både foreldre som var innom for å forgiveves lete etter bortkomne barn, og en mor som fant sitt barn som hadde vært forsvunnet i to uker etter å ha gått seg bort.

Det finnes flere konkrete eksempler på at bortkomne barn ikke har blitt funnet av foreldrene, og i stedet har endt med å bli adoptert ut av landet. TRC omtaler fem medieoppslag i koreanske aviser fra 1974 til 1986 som omhandler ulike saker om bortkomne eller kidnappede barn som ble adoptert til utlandet.²⁴⁴ Ett av barna ble adoptert gjennom Holt til Frankrike.

Utvalget har intervjuet en sørkoreansk dame som har stevnet den koreanske staten fordi hennes kidnappede datter på 5 år ble adoptert bort til USA i 1976.²⁴⁵ Moren fortalte at barnet forsvant mens det lekte utenfor huset med venner og moren var på markedet med to yngre søsken. Moren anmeldte forsvinningen til politiet, og lette etter barnet i mer enn 40 år, blant annet ved å stå frem med historien på TV. Først i 2019 fant hun datteren via en DNA-test, og fikk da vite at hun hadde blitt adoptert til USA gjennom Holt, etter å ha vært på barnehjem i Sør-Korea i 9 måneder. Datteren skal ha fortalt både til barnehjemmet i Sør-Korea og senere til adoptivforeldrene at hun hadde mor og far, men hun ble likevel adoptert bort. Ut fra samtaler med datteren mener moren at datteren ved forsvinningen ble oppsøkt av en dame som sa at hun kjente moren, og at moren hadde forlatt henne. Damen ba datteren om å bli med henne, og de skal ha tatt et tog hvor datteren etter hvert ble forlatt. Hun ble funnet av politiet på endestasjonen og brakt til et barnehjem.

I flere oppslag i internasjonale medier omtales en lignende sak, hvor en sørkoreansk dame har saksøkt den koreanske staten, Holt og et barnehjem fordi hennes bortkomne barn ble adoptert til Norge i 1975.²⁴⁶ Barnet skal ha forsvunnet fra deres hjem i Seoul mens det lekte utendørs med venner. Hun og mannen opplyste til media at de meldte forsvinningen til politiet og laget savnetplakater, som de også skal ha tatt med til Holt hver måned gjennom flere år. Hun fant først ut at barnet var adoptert til Norge gjennom Holt etter DNA-treff i 2023.

²⁴⁰ Sarri, Baik & Bombyk (1998), s. 96.

²⁴¹ I 1954 anslo The International Union for Child Welfare at 10 000 foreldreløse barn bodde på gata, jf. Hübinette (2005), s. 52.

²⁴² Se punkt 19.7.5.

²⁴³ Rapporten ble sendt til SD og JD i oversendelser 22. september 1975.

²⁴⁴ TRCs rapport, s. 101 og 102.

²⁴⁵ Intervju 26. mars 2025 under utvalgets besøk i Sør-Korea.

²⁴⁶ Independent 26. mai 2025, <https://www.independent.co.uk/news/south-korean-united-states-children-seoul-norway-b2757880.html>

19.7.6.2 *Generelle systemer for å søke etter savnede barn og foreldre til bortkomne barn*

I noen av de beskrevne tilfellene der bortkomne barn har blitt adoptert, er det opplysninger om hva foreldrene har gjort for å finne barna. Foreldrene har for eksempel selv lett, meldt barna savnet hos politiet, hengt opp savnetplakater og stått frem på TV. Noen har også oppsøkt barnehjem og/eller adopsjonsformidlere. Det er imidlertid uklart for utvalget hva sørkoreansk politi og myndigheter gjorde for å gjenforene barn og foreldre før barna havnet i en adopsjonsprosess.

Ut fra TRCs rapport skulle barn som ble funnet av myndighetene, registreres og plasseres på barnehjem for midlertidig beskyttelse. Det ser også ut til at slike barnehjem hadde en forpliktelse til å lete etter barnas foreldre, og at foreldre kunne oppsøke slike hjem for å lete etter savnede barn.²⁴⁷ Hvordan disse tiltakene fungerte i praksis, og hvilke muligheter det var for foreldre til å gjenfinne savnede barn, er det vanskelig for utvalget å si noe om. Historiene om savnede barn som endte med å bli adoptert, viser imidlertid at disse systemene må ha hatt store svakheter.

19.7.6.3 *Søk etter foreldre og omsorgspersoner i adopsjonsprosessen – mangler ved oppslag om hittebarn*

Regelverket om adopsjon innebar at det skulle letes etter barnets omsorgspersoner dersom disse var ukjente, gjennom oppslag i aviser og hos de ansvarlige myndigheter.

I perioden fra 1961 til 1976 var domstolene ansvarlige for slike oppslag²⁴⁸, men siden adopsjoner til Norge i praksis ikke ser ut til å ha blitt behandlet i domstolene (se punkt 19.7.3), er det uklart om kravet om oppslag ble fulgt opp på noen alternativ måte. Om dette ble gjort fremgår ikke av enkeltsakene vi har sett fra norske arkiver.

Etter lovendringer i 1976 var lokale myndigheter i Sør-Korea ansvarlige for å søke etter foreldre ved oppslag. Dette skulle gjøres i forbindelse med prosessen for oppnevning av verge for barna.

TRC beskriver oppslagene som lite egnede til å finne barns omsorgspersoner, da varslene ble slått opp hos myndighetene der adopsjonsformidlerne holdt til, og ikke der barnet ble funnet. Videre ble oppslagene gjennomført når adop-

sjonsprosessen var kommet langt, og ikke i forbindelse med at et savnet barn var funnet.²⁴⁹ Dette innebar ifølge TRC at oppslagene i praksis fungerte som rene formaliteter, som ikke hadde noen reell betydning for mulighetene til å finne foreldrene eller andre omsorgspersoner.

I TRCs rapport nevnes et eksempel fra en av klagesakene, hvor et barn ble funnet forlatt på toget til byen Busan 20. juli 1977, mens oppslaget som søkte etter slektninger ble gjort 3. april 1978 på kontorene til et annet distrikt i Busan enn stasjonen, fordi det var der barnehjemmet han bodde på holdt til.²⁵⁰

Ifølge TRC anså de sørkoreanske adopsjonsformidlerne oppslagene som unødvendige.²⁵¹

19.7.6.4 *Tempoet i adopsjonsprosessen*

Risikoen for at bortkomne barn kunne havne i en adopsjonsprosess før de ble funnet av foreldre ble også påvirket av at prosessen for overføring av hittebarn til adopsjon i mange tilfeller gikk svært raskt. TRC gjengir en oversikt over tidsforløpet i 29 adopsjoner av bekreftede hittebarn, som viser at det i mange tilfeller gikk kort tid fra de ble skrevet inn på et barnehjem til de ble overført til en adopsjonsformidler.²⁵² I 19 av sakene skjedde overføringen innen en måned og i sju av sakene innen to dager.

I 1983 forsøkte sørkoreanske myndigheter å minske risikoen for at bortkomne barn skulle adopteres, ved å gi føringer om venteperioder fra inntak hos adopsjonsformidler til barn kunne forlate landet.²⁵³ Det skal ha vært lokale forskjeller i venteperiodenes lengder, men i Seoul var den på 6 måneder. Ifølge TRC ble føringene imidlertid ikke fulgt opp i praksis, da de bare ble overholdt i 3 av de 47 sakene TRC behandlet fra den aktuelle perioden (1983–1987).

I Verdens Barns søknad fra 1986 om fornyet godkjenning av Holt som samarbeidspartner, opplyses det at det for «hittebarn» tar lengre tid å få utreisetilatelse, da sørkoreanske myndigheter hadde besluttet at disse barna skulle vente i 6 måneder fra «de blir frigitt for adopsjon til utlandet og til de får reise ut». Sakene utvalget har sett på fra norske arkiver gir ikke tilstrekkelige opplysninger til å kunne vurdere om noen slik frist ble overholdt i sakene til Norge, da det ikke fremgår

²⁴⁹ TRCs rapport, s. 100.

²⁵⁰ TRCs rapport, s. 78.

²⁵¹ TRCs rapport, s. 100.

²⁵² TRCs rapport, s. 99.

²⁵³ TRCs rapport, s. 102.

²⁴⁷ Barnevernkonsulentene Radka Wendts rapport oversendt SD og JD i oversendelser 22. september 1975.

²⁴⁸ Adopsjonsloven 1961 artikkel 4 andre avsnitt.

av dokumentene som er gjennomgått i Bufdirs arkiv om det er snakk om ett hittebarn og når barnet kom inn til Holt.

19.7.6.5 *Risikoen for at bortkomne barn kan ha blitt adoptert til Norge*

Som følge av at det finnes flere dokumenterte tilfeller hvor bortkomne barn ble adoptert ut av landet, og av at prosessene for å lete etter foreldre hadde flere svakheter, samtidig som adopsjonene ofte skjedde raskt mener utvalget at det er en klar risiko for at det foreligger flere slike tilfeller – også blant adopsjonene til Norge. Hvor mange tilfeller det kan være snakk om, er det ikke mulig å anslå.

19.7.7 **Brudd på krav om samtykke fra opprinnelige foreldre eller verge**

Med mindre barnet var et hittebarn uten kjente foreldre skulle foreldrene samtykke til utenlandsadopsjon.²⁵⁴ Der foreldrene var døde eller utilgjengelige, kunne annen slekt i rett oppadstigende linje eller verge gi samtykke. Samtykket skulle etter loven dokumenteres med et samtykkeskjema og dokumentasjon på at den som signerte hadde myndighet til å samtykke.²⁵⁵

I det store flertallet av saksmappene i Sør-Korea som er gjennomgått av TRC, finnes det imidlertid ikke noen slik dokumentasjon.²⁵⁶ I noen tilfeller er det funnet samtykkeskjemaer laget av adopsjonsorganisasjonene, men med mangelfull informasjon om identiteten til mor og barn, og manglende dokumentasjon av foreldre-barn-relasjonen.

Videre har TRC funnet flere eksempler på at adopsjonsformidleren aksepterte samtykker fra personer som ikke hadde myndighet til å overgi barnet for adopsjon, for eksempel samtykke gitt av slektninger uten samtykkekompetanse eller av personer som hadde funnet et hittebarn og tatt vare på det i noen få dager.

I gjennomgangen av enkeltsaker fra norske arkiver er det bare funnet et fåtall saker der samtykket fra en eller begge foreldrene har fulgt med dokumentasjonen som ble sendt til Norge. I perioden før 2012 har vi bare funnet tre samtykkeer-

klæringer fra opprinnelige foreldre. Derimot er det mange saker hvor det opplyses mer eller mindre klart i andre dokumenter som ble sendt til Norge at den ikke navngitte opprinnelige moren (og noen ganger faren) skal ha samtykket til adopsjon. Fra 1990-årene foreligger det slike opplysninger i alle sakene (inkludert noen få med samtykkeerklæring). Det store flertallet av disse sakene gjelder ugifte mødre, og vanligvis er det bare opplyst at mor har samtykket, ofte med en tilleggssopplysning om at hun ikke lenger har kontakt med barnets far. Årsaken til at selve samtykkeerklæringen ikke følger med i disse sakene har av Holt blitt forklart med at mor har blitt lovet anonymitet, og at det kan være belastende for henne dersom det blir kjent at hun har fått barn utenfor ekteskap.²⁵⁷

I de 15 sakene fra Bufdirs arkiver utvalget har gjennomgått fra etter lovendringen i 2012, er samtykkeerklæring vedlagt i 13 saker, men i en del tilfeller fremgår ikke de opprinnelige foreldrenes identitet av erklæringen. I noen av sakene er det bare samtykke fra mor. I de ni sakene som er gjennomgått fra perioden 2015 til 2019 foreligger det fullt navn på opprinnelig mor, og i sju av dem også på far. I sakene utvalget har sett på fra før 2015 og etter 2019 er det ikke opplysninger som identifiserer de opprinnelige foreldrene i dokumentene, men i flere av sakene er det avsatt fingeravtrykk på en samtykkeerklæring.

I intervjuer utvalget har gjennomført med adopterte fra Korea, har vi funnet flere eksempler fra 1970- og 1980-årene på at andre enn foreldrene har overgitt barn til et barnehjem, og at barnet senere har blitt adoptert. I et tilfelle fra 1976 fikk en farmor en nabo til å levere sitt barnebarn til et barnehjem. Etter det utvalget har fått opplyst av den adopterte, skjedde dette uten at mor eller far visste om eller ønsket dette.

Det er også eksempler fra utvalgets intervjuer på at en av foreldrene har overlatt barnet til et barnehjem eller en adopsjonsformidler uten at den andre forelder syns å ha vært involvert eller har samtykket.

Fra intervjuene er det også ett eksempel på at opprinnelige foreldre etter gjenforening med den adopterte forteller at de leverte den adopterte til et barnehjem som en midlertidig plassering, og at de ikke hadde samtykket til eller så for seg at barnet kunne bli adoptert.

I internasjonale media er det rapportert om andre eksempler på at barn er blitt overlatt til bar-

²⁵⁴ Jf. adopsjonsloven 1976 artikkel 4 og adopsjonsloven 1995 artikkel 5. I adopsjonsloven 1961 fulgte et slikt krav av artikkel 2, men knyttet seg etter ordlyden til den som var «legal supporter». Samtykkekravet er omtalt i TRCs rapport, blant annet på s. 66ff.

²⁵⁵ TRCs rapport, s. 66.

²⁵⁶ TRCs rapport, s. 66.

²⁵⁷ BUFAs rapport fra reise til Korea og Kina 1.–13. september 2002.

nehjem eller til adopsjonsformidler av slektninger uten myndighet til å samtykke til adopsjon, av noen som har påstått at de var slektninger uten å være det, eller av utenforstående tredjepersoner.²⁵⁸ I boken «*Stulet barn. Min resa från Korea och tillbaka*», beskrives en adopsjon av tre søsken til Sverige i 1968, som skjedde uten samtykke fra opprinnelige foreldre. Den opprinnelige farens bror skulle ta seg av barna mens faren sonet en kortere fengselsstraff, men han leverte i stedet barna på en politistasjon og opplyste at de var overgitt av foreldrene.²⁵⁹

Ut fra dette mener utvalget at det er klart at kontrollen med at det ble gitt samtykke til adopsjon fra foreldrene eller andre med samtykkekompetanse var svært mangelfull i 1970- og 1980-årene.

19.7.8 Forfalskede, uriktige eller mangelfulle opplysninger i adopsjonssakene

19.7.8.1 Forfalsket eller uriktig informasjon

Det er avdekket mange tilfeller av uriktig informasjon i adopsjonssaker i Korea. Flere eksempler på bevisst uriktig informasjon er nevnt ovenfor, som 1) den systematiske registreringen av barn som foreldreløse i familieregisteret uavhengig av deres faktiske familiestatus og 2) uriktige rapporter om at barn er foreldreløse utarbeidet i forbindelse med registreringsprosessen i familieregisteret. Utvalgets undersøkelser viser imidlertid at det også har vært flere tilfeller med andre typer bevisst uriktig informasjon.

TRC opplyser i sin rapport at de blant sine klagesaker fant sju tilfeller hvor barnets identitet hadde blitt byttet med et barn som var kommet langt i en adopsjonsprosess, men hvor adopsjonen ikke kunne gjennomføres fordi barnet som skulle adopteres var blitt hentet av en forelder, adoptert av andre eller hadde dødd.²⁶⁰ Disse sakene er fra 1960- og 1970-årene, og ingen gjelder adopsjoner gjennom Holt. Alle de fem sakene fra 1970-

årene gjelder adopsjoner gjennom organisasjonen KSS.

I flere tilfeller opplyses det at adopsjonsformidler ga uriktig informasjon om barns opprinnelse i rapporter som ble sendt sammen med tilbud om barn til søkere etter matching. TRC fant 12 slike tilfeller, som gjaldt adopsjoner gjennom KSS.

TRC omtaler også tilfeller hvor informasjon ble utelatt eller vesentlig forenklet på en måte som gjør det vesentlig vanskeligere å for adopterte å finne sin opprinnelige familie. To av disse sakene gjelder adopsjoner gjennom Holt i 1970-årene.²⁶¹

Utvalgets gjennomgang av saker i norske myndighetsarkiver har ikke vært egnet til å avdekke eventuell uriktig eller endret informasjon, utover at opplysningene i familieregisteret var systematisk uriktige. Dette er fordi det er begrenset med informasjon i enkeltsakene, og de enkeltsakene vi har sett på fra før 1987, har ikke inneholdt sosialrapporter og annen informasjonen om barnet som ble sendt adoptivforeldrene. Utvalget er dessuten avhengig av informasjon fra andre kilder for å kunne avdekke om informasjonen i en saksmappe i Norge inneholder uriktige opplysninger.

Flere saker i norske medier beskriver imidlertid tilfeller med uriktig informasjon. I en sak er det informasjon om at den adoptertes foreldrene hadde et kortvarig kjæresteforhold, og at mor ikke kunne ta vare på barnet da far var reist.²⁶² Imidlertid finner den adopterte som voksen ut via en DNA-test at hun at hun har en 15 år yngre søster som er adoptert til Danmark. I søsterens papirer står det at hun ble oppgitt fordi foreldrene allerede hadde fire barn fra før og ikke hadde råd til ett til. En av disse historiene må mest sannsynlig være feil.

Utvalget har også gjennom intervjuer blitt kjent med tilfeller hvor det er gitt uriktig informasjon i adopsjonsdokumentene. Blant annet fortalte en adoptert at en rapport fra Holt opplyser at hun ble funnet forlatt på gata, mens hun i realiteten hadde blitt levert inn til et barnehjem av bestemorens nabo. Dette barnehjemmet overførte henne videre til Holt. Det er uklart for utvalget om feilinformasjonen i Holts rapport skyldes at Holt selv fabrikerte uriktig informasjon, at Holt hadde fått feil opplysninger fra barnehjemmet eller noe annet.

I noen av intervjuene har adopterte fortalt at de mener å være eldre enn det den oppgitte fødselsdatoen tilsier.

²⁵⁸ Minnpost.com, lest 9. mars 2026, In South Korea, quest to recast views of single motherhood: <https://www.minnpost.com/christian-science-monitor/2014/03/south-korea-quest-recast-views-single-motherhood/>

Duluth News Tribune, lest 9. mars 2026, A journey of family, forgiveness: Duluth woman recounts search for birth parents in Korea : <https://www.duluthnewstribune.com/news/a-journey-of-family-forgiveness-duluth-woman-recounts-search-for-birth-parents-in-korea>.

²⁵⁹ C. Villaume Fägerstrand (2022), *Stulet barn. Min resa från Korea och tillbaka*.

²⁶⁰ TRCs rapport, s.124ff.

²⁶¹ TRCs rapport, s.139 og 140.

²⁶² VG 13. mai 2023, <https://www.vg.no/spesial/2023/adopsjon/sor-korea/>

19.7.8.2 Mangelfulle opplysninger om barns opprinnelse

I enkeltsakene i norske arkiver, og i dokumentene som ble gitt til adoptivforeldrene, er det generelt sparsomt med opplysninger om barnets opprinnelse. Fra 1990-årene ser det ut som om de aller fleste adoptivfamiliene fikk en kort anonymisert redegjørelse for bakgrunnen for adopsjonen, ofte kalt «initial social history» eller «confidential background information». Disse dokumentene ble fra et tidspunkt også lagret hos Verdens Barn og er senere overført til norske adopsjonsmyndigheter.²⁶³

For saker fra før 1990-årene har utvalget mer begrenset oversikt over hvilke dokumenter om barnets opprinnelse som ble sendt til Norge, da disse dokumentene ikke ligger på sakene i myndighetsarkivene. Inntrykket er imidlertid at sakene inneholder mindre informasjon jo eldre de er.

Bakgrunnen for manglende informasjon er nok i stor grad at enslige mødre som adopterte bort barn, hadde krav på eller ble lovet anonymitet. Men uavhengig av dette burde det vært mulig å gi en nærmere redegjørelse for barnas bakgrunn som anonymiserte foreldrene. Dette var særlig viktig i lys av den faste praksisen for å registrere barn som skulle adopteres som foreldreløse i det sørkoreanske famileregisteret. I tilfeller hvor dokumentene som ble sendt til Norge manglet noen form for korrigerende informasjon om barnets reelle bakgrunn, har verken adoptivforeldrene eller barna hatt noen grunn til å stille spørsmål ved opplysningene fra famileregisteret, og mange har vokst opp i villrede om sin bakgrunn.

Også i sørkoreanske arkiver er opplysningene som finnes om adoptertes opprinnelse, ofte svært begrenset, slik TRC redegjør for i sin rapport. Det er flere årsaker til dette. Noen av disse årsakene er nevnt ovenfor, som praksisen med å registrere barn med kjente foreldre som foreldreløse i famileregisteret, mangelfull leting etter foreldre til hittebarn og aksept av samtykker fra personer uten foreldrerett. I tillegg nevnes generell mangelfull arkivering og manglende krav om overføring av dokumentasjon ved overføring fra barnehjem til en adopsjonsformidler.

TRC konkluderer slik om effekten av uriktig og mangelfull dokumentasjon:

By fabricating identity papers, neglecting recordkeeping, and failing to preserve accurate information, adoption agencies left many adoptees unable to know their true identities or identify their families. These practices violated their rights under the Convention on the Rights of the Child to a name, to immediate registration at birth, and to know their parents whenever possible – rights integral to their dignity as former citizens of the Republic of Korea.

19.8 Nærmere vurderinger av norske myndigheters og Verdens Barns kontroll med adopsjonene

19.8.1 Enkeltadopsjon til Norge gjennomført med bistand fra Koreaforeningen og Holt etter at adoptivforeldrene hadde fått avslag på godkjenning av norske myndigheter

I 1978 fikk et norsk ektepar bistand fra Koreaforeningen og Holt til å hente et barn på 13 år fra Korea, til tross for at Justisdepartementet i april 1977 hadde avslått parets søknad om forhåndssamtykke til utenlandsadopsjon, og endelig avslag etter klage var gitt av kongen i statsråd i januar 1978. Som ledd i bistanden utstedte Koreaforeningens sekretær 2. mars 1978 en bekreftelse til sørkoreanske myndigheter om at barnet ville bli adoptert i Norge, og at «all the documents relating to the taking into custody of the above named minor by the family have been passed and approved by the Norwegian Government». Den lokale barnevernsnemnda hadde riktignok stilt seg positiv til forhåndssamtykke, men når Justisdepartementet hadde konkludert med avslag, var bekreftelsen til koreanske myndigheter klart uriktig.

Saken ble også behandlet av TRC, som i sin rapport legger til grunn at også Holt var klar over at foreldrene ikke var kvalifiserte til å adoptere, men at de likevel bidro til å overføre barnet til dem. TRC viser til at Holt i et brev til Koreaforeningen ba foreningen sørge for at ekteparet fylte ut «all the papers as if it was an adoption», og opplyste at de ville «process her as a normal adoption». Denne kommunikasjonen med Holt viser at også Koreaforeningen må ha vært klar over at det ikke var gitt forhåndssamtykke.

Etter at barnet kom til Norge levde det i mange år som fosterbarn før adopsjonen ble gjennomført i 1984, for å sikre barnets rettigheter. Den adopterte har opplyst at hen i denne perioden ble utsatt for grov omsorgssvikt og seksuelt misbruk.

²⁶³ I Bufdirs arkiver ligger disse dokumentene i det såkalte Barnearkivet.

Det var særlig kritikkverdigg av Koreaforeningen å aktivt bistå et ektepar med å hente et barn i Sør-Korea til tross for at de hadde fått avslag på søknad om forhåndssamtykke til å adoptere fra utlandet. Dette medførte at statens system for å sikre at adopterte skulle få kvalifiserte foreldre, ble satt ut av spill. I dette tilfelle fikk det alvorlige konsekvenser, da barnet ble utsatt for grov omsorgssvikt av fosterforeldrene etter at det kom til Norge. At bistanden blant annet besto av å gi bevisst uriktige opplysninger til sørkoreanske myndigheter, er skjerpene.

19.8.2 Verdens Barns økonomiske støtte til Holt

Verdens Barn og adoptivforeldre som har adoptert barn fra Sør-Korea, har siden 1970-årene gitt betydelig økonomisk støtte til Holt i Korea. Denne støtten har oversteget ordinære gebyrer og dekning av kostnader knyttet til den enkelte adopsjon. Bidragene har blant annet bestått av obligatoriske donasjoner i forbindelse med enkeltadopsjoner, støtte til barn ved Holts institusjoner gjennom fadderordninger organisert av Verdens Barn samt finansiering av ulike prosjekter i regi av Holt. I enkelte tilfeller har Verdens Barn også gitt rene pengegaver uten føringer for bruk.

Hjelpearbeidet må vurderes i lys av at Verdens Barn springer ut av Koreaforeningen, som i sin tid ble opprettet med formål å drive hjelpearbeid i Korea. Som beskrevet i punkt 19.6 hadde de et omfattende hjelpearbeid i Sør-Korea fra slutten av 1950-årene til tidlig i 1970-årene, og drev blant annet to sykehus og en tuberkulosestasjon.²⁶⁴ Hjelpearbeidet ble hovedsakelig finansiert med omfattende innsamlingsaksjoner og var foreningens primærvirksomhet helt frem til tidlig i 1970-årene, da adopsjonsvirksomheten vokste sterkt og helseinstitusjonene var overtatt av nasjonale myndigheter.

Frem til 1973 ble alle innsamlede midler og overskuddet fra adopsjonsvirksomheten brukt til å støtte helseinstitusjonene som var bygget opp i Korea.²⁶⁵ I 1974 opplyser imidlertid daværende sekretariatsleder i et brev til en adoptivfar at hun mener støtten fremover burde overføres til Holt:

Personlig har jeg vært av den mening at når vi var ferdige med våre forpliktelser i Mokpo, skulle vi støtte vår samarbeidspartner i adopsjonssaker, Holt Children's Services, ute i Korea. De arbeider under en anstrengt økonomi og hele vår adopsjonsformidling er avhengig av deres støtte. Samtidig har jeg ved flere besøk i Sør-Korea fått selvsyn for hvilket storstilet arbeid de utfører...

Sekretariatsleders syn i 1974 synes å ha fått gjennomslag, da hjelpearbeidet til Sør-Korea fra midten av 1970-årene i stor grad ble kanalisert gjennom Holt. De første opplysningene om slik støtte har utvalget funnet i Koreaforeningens årsrapport for 1974. En foreldregruppe i Stavanger hadde i 1974 samlet inn penger til å kjøpe inn materiell med en verdi på mer enn 100 000 kroner til aktivisering av barn med funksjonsnedsettelse ved Holt.²⁶⁶

Også enkelte institusjoner som ikke var en del av Holt, fikk noe støtte til å begynne med, som fadderordningen tilknyttet barn ved barnehjemmet San Rok. I 1982 ble imidlertid støtten til San Rok avvirket, som følge av at Holt hadde gitt Verdens Barn beskjed om at denne støtten «omgående må opphøre og overføres til Holts eget handikapsenter og barnehjem Ilsan, ellers vil det gå ut over adopsjonen til Norge».²⁶⁷

Fadderordninger

Koreaforeningen og Verdens Barn samlet inn penger gjennom fadderordninger (også kalt fjernadopsjoner) for barn på Holts institusjoner fra rundt 1974 og helt frem til 2020-årene. Støtten har kommet fra privatpersoner i Norge som har tegnet seg som faddere, og mange av dem har vært adoptivforeldre som har adoptert gjennom Verdens Barn.

Fadderordningene hadde et betydelig omfang. Allerede i 1975 hadde Koreaforeningen 120 faddere til barn i Holts institusjoner i Korea.²⁶⁸ I en statusrapport om Verdens Barns hjelpeprosjekter fra 1992 går det frem at Verdens Barn hadde 966 faddere, som i 1991 bidro med nærmere 1,2 millioner kroner til barn ved ulike Holt-institusjoner. Ved utgangen av 2023 hadde Verdens Barn fortsatt 75 faddere for barn ved Holts institusjoner i

²⁶⁴ Ifølge et dokument «Historie i tall og ord om: Koreaforeningen VB og Holt Childrens Services», funnet i VBs arkiver, samlet Koreaforeningen inn 10 millioner kroner til tuberkuloseprosjektene de drev i Sør-Korea. 8000 barn skal ha blitt behandlet, og 115 000 mennesker skal ha blitt undersøkt.

²⁶⁵ Brev fra Koreaforeningens sekretariatsleder 14. mai 1974.

²⁶⁶ Koreaforeningens årsmelding 1974.

²⁶⁷ Mal for brev fra styrene i VB og Koreaforeningen til støtte-medlemmer av barnehjemmet San Rok. Malen er udatert, men brevene antas sendt i 1982.

²⁶⁸ Koreaforeningens årsmelding 1975.

Korea, som hver betalte en fadderkontingent på kr 3600.²⁶⁹

Økonomisk støtte til prosjekter, drift mv.

Utvalgets gjennomgang av styredokumenter fra Koreaforeningen og Verdens Barn viser at de har gitt økonomisk støtte til Holt en rekke ganger fra midten av 1970-årene. Støtten besto av enkeltstående bidrag til prosjekter, og i enkelte tilfeller driftsstøtte til særskilte institusjoner. Flere byggeprosjekter har fått støtte, og Holt har flere ganger presentert «prospekter» for prosjekter de søkte støtte til. I tillegg har det ved jubileer blitt gitt pengegaver til Holt. Koreaforeningen/Verdens Barn har blant annet gitt følgende økonomisk støtte:

- 1974: 100 000 NOK til aktivisering av handikappede barn ved Holt.²⁷⁰
- 1979: ca. 40 000 NOK samlet inn til «Holt 79».²⁷¹
- 1980: Koreaforeningen bidrar med maks 50 000 NOK til støtteprosjekter.²⁷²
- 1980: 75 000 NOK bevilges til Holts modernisering/utbygging ved Ilsan.²⁷³
- 1990: Gave til Holt på 10 000 USD «som en styrking av samarbeidet mellom Holt og VB».²⁷⁴
- 1991: Ekstrabidrag til Holt på ca. 8000 USD til ferdigstilling av Mapo Day Care Center.²⁷⁵
- 1993: Jubileumsgave på 150 000 NOK til rehabilitering av bygg i forbindelse med 30-årsmarkering av forholdet Norge–Korea.²⁷⁶
- 1995: Verdens Barn bevilger 100 000 NOK til senter for adopterte som bor i andre land på Ilsan i forbindelse med Holts 40-årsjubileum.²⁷⁷
- 1996: Ekstrabevilgning Korea.²⁷⁸
 - 100 000 NOK til legestilling ved barne-klinikken
 - 100 000 NOK til post-adoption center
- 2000: Avsatte midler til nytt reception center 375 000 NOK omgjøres til støtte til renovering av det gamle.²⁷⁹

- 2003: 50 000 USD i støtte til bygging av Holt Busan Community Center.²⁸⁰
- 2005: Styresak 45/05. Donasjon til Holt på 40 000 USD i forbindelse med deres 50-årsjubileum.²⁸¹
- 2007: Innstilling til styret om donasjon på 45 000 NOK til nye senger i gjestehuset i Korea.²⁸² Usikkert om dette ble besluttet.
- 2014: Styret vedtar å overføre 50 000 NOK til renovering av Holt Reception Center i Seoul.²⁸³

Etter hvert som antall adopsjoner fra Sør-Korea gikk ned ble også støtten til Holt redusert. I Verdens Barns handlingsplan for 2013–2014 opplyses det at «VB har lite midler til å bistå Holt økonomisk, men vårt bidrag til Holt er fokusert på overføring av kunnskap og å bistå deres behov for nettverksbygging ...».

Verdens Barn har overfor granskingsutvalget fremhevet at deler av støtten til byggeprosjekter bør vurderes i lys av at byggene også var ment å komme adopterte i Norge til gode. Dette gjelder støtten til senter for adopterte som bor i andre land og støtte til etablering og oppussing av gjestehuset som ofte ble benyttet av adopterte på besøk i Korea, og som reduserte deres kostnader under besøket.²⁸⁴

Verdens Barn har overfor utvalget også bemerket følgende om bidrag i forbindelse med jubileer:²⁸⁵

Bidrag i forbindelse med jubileer, som støtten til Holts 50-årsjubileum i 2005, var knyttet til arrangementer der samarbeidsorganisasjoner fra mange land kom sammen for adopsjonsfaglig kompetanseheving og erfaringsutveksling. Slike arrangementer krever finansiering til foredragsholdere, lokaler og gjennomføring, og det er rimelig at samarbeidsorganisasjonene bidrar økonomisk til dette. Verdens Barn har alltid vært en bidragsyter til kompetansebygging, både med egne krefter og med økonomisk støtte.

²⁶⁹ VBs årsmelding 2023.

²⁷⁰ Koreaforeningens årsberetning for 1974.

²⁷¹ Protokoll fra styremøte i VB 6. september 1979.

²⁷² Koreaforeningens styresak 12/1980.

²⁷³ Protokoll fra styremøte i VB 26 november 1980.

²⁷⁴ Styresak 50/1991.

²⁷⁵ Styresak 55/1991.

²⁷⁶ Styresak 47/1993.

²⁷⁷ Styresak 47/1995.

²⁷⁸ Styresak 29/1997.

²⁷⁹ Styresak 35/2000.

²⁸⁰ Styresakene 20/2003 og 39/2003.

²⁸¹ Styresak 45/2005.

²⁸² Styresak 14/2007.

²⁸³ Styresak 7/2014.

²⁸⁴ Svar 27. mars 2026 fra VBs styre på utvalgets foreleggelse av faktagrunnlag om adopsjoner fra Sør-Korea og intervju med tidligere daglig leder i VB.

²⁸⁵ Svar 27. mars 2026 fra VBs styre på utvalgets foreleggelse av faktagrunnlag om adopsjoner fra Sør-Korea.

Donasjoner

I forbindelse med hver adopsjon ble det frem til 2013 gitt en donasjon til Holt. I utgangspunktet skulle donasjonene gå til Holts generelle arbeid med å hjelpe barn i Korea, men i alle fall fra 1990-årene gikk trolig en andel av donasjonen også med til å dekke kostnader ved selve adopsjonen. Selv om begrepet donasjon tilsier at dette var frivillig, var betaling av donasjoner i praksis en del av kostnadene for å få adoptere.

At donasjonene ikke var frivillige, går blant annet frem av Verdens Barns søknad til RIA fra 1983 om regodkjenning av Holt som utenlandskontakt i Korea. Der oppgis adopsjonskostnadene til Holt til totalt 2675 USD, bestående av administrasjonsutgifter på 1450 USD, reise- og eskorteutgifter på 925 USD og «generelt hjelpearbeid» på 300 USD. Betalingen for «generelt hjelpearbeid» hadde slik utvalget forstår det, ingen sammenheng med Holts kostnader ved adopsjonen, og må regnes som en «donasjon».²⁸⁶ Søknaden ble innvilget av RIA uten at utvalget har funnet noen vurderinger av om det var riktig at det skulle være obligatorisk for adoptivforeldrene å dekke kostnader til generelt hjelpearbeid.

Temaet ble imidlertid tatt opp under RIAs kontrollreiser til Sør-Korea i 1981 og 1983. I møte med Ministry of Health and Social Affairs i 1981, fikk RIA vite at ministeriet ga retningslinjer for hva som kunne kreves av betaling ved adopsjoner, men at de ikke fastsatte beløpene.²⁸⁷ Det ble imidlertid understreket at adoptivforeldrene ikke kunne pålegges å gi gaver til hjelpeprosjekter, da dette måtte være en frivillig sak.

Adgangen til å gi donasjoner var også tema under RIAs besøk i 1983.²⁸⁸ Da var det Holt som tok opp spørsmålet om donasjoner kunne pålegges adoptivforeldrene på lik linje med rene adopsjonskostnader. Reiserapporten beskriver ikke RIAs syn på dette spørsmålet, men gjengir Holts opplysninger om at de «får skattefritak, men ellers ingen offentlige midler for sin virksomhet». Holt fremhevet videre at de var avhengige av donasjoner fordi de måtte ta vare på de ikke-adopterbare barna og at disse utgiftene ikke kunne inkluderes i adopsjonskostnadene. Det fremgår ikke om RIA tok opp temaet i møtet de hadde med Ministry of Health and Social Affairs.

RIA og senere adopsjonsmyndigheter har altså vært kjent med at obligatoriske donasjoner ble krevd, og synes å ha akseptert dette som en del av utgiftene ved en adopsjon. Dette til tross for at RIA i møtet med Ministry of Health and Social Affairs i 1981 omtalt over ble orientert om at donasjoner måtte være frivillig. Når temaet senere har vært oppe hos adopsjonsmyndighetene, har de først og fremst vurdert om det totalt sett ble betalt for mye ved den enkelte adopsjon. Først i 2003 undersøkte SUAK om myndighetene i Sør-Korea hadde godkjent beløpene som ble betalt.

Av oversikten i tabell 19.1 ser vi at donasjonene økte kraftig fra slutten av 1980-årene, fra 300 USD i 1985 til 2500 USD i 1991. Økningen er i stor grad sammenfallende med at sørkoreanske myndigheter i 1989 strammet inn og satte et tak for utenlandsadopsjoner, noe som gikk ut over adopsjonsformidlernes økonomi.

Donasjonene økte videre utover i 1990-årene. Mellom 1999 og 2002 ble imidlertid donasjonene kraftig redusert, samtidig som adopsjonsgebyret økte tilsvarende. Utvalget har ikke funnet informasjon om hvorfor dette skjedde, men antar at det kan ha hatt sammenheng med endrede føringer fra sørkoreanske myndigheter. Utvalget har merket seg at økningen i adopsjonsgebyret i perioden fra 1983 til 1999 var svært beskjedent (fra USD 1450 til 1625), samtidig som det i perioden var økonomisk vekst og store kostnadsøkninger for adopsjonsformidlerne i Korea. Utvalget anser det derfor som sannsynlig at Holts kostnadsøkninger i perioden må ha blitt dekket inn gjennom de store økningene i donasjonene.

Det kan derfor ikke legges til grunn at de store «donasjonene» som ble gitt utover i 1990-årene, fullt ut gikk til Holts «generelle hjelpearbeid», slik tilfellet var for donasjonene i 1980-årene. Tvert imot tilsier sørkoreanske myndigheters vurdering av adopsjonsformidlernes kostnader i 2001, nevnt i neste avsnitt, at hoveddelen av donasjonsbeløpet må ha gått med til å dekke kostnadene ved adopsjonene.

Da SUAK behandlet Verdens Barns søknad om fornyelse av formidlingstillatelsen for Sør-Korea i 2003, ble Verdens Barn bedt om å gi nærmere informasjon om beregningen av gebyrene og donasjonene til Holt. SUAK fikk tilsendt det sørkoreanske myndighetsorganet HSRCs²⁸⁹ oversikt fra 2001 over adopsjonsformidlernes utgifter.²⁹⁰ SUAK la til grunn at dokumentet ga føringer for hva som kunne regnes som legitime utgifter ved internasjonale adopsjoner.²⁹¹ Ettersom

²⁸⁶ Denne komponenten avbetalingen har i andre dokumenter også blitt omtalt som donasjon, jf. VBs protokoll fra styremøte 8. desember 1981 (sak 49/1981).

²⁸⁷ RIAs reiserapport 20. oktober 1981.

²⁸⁸ RIAs reiserapport 16. september 1983.

²⁸⁹ Health and Social Research Committee.

Tabell 19.1 Oversikt over donasjoner og kostnader som ble overført til Holt

År	Adopsjonsutgifter/gebyr (USD, EUR fra 2010)	Donasjon (USD, EUR fra 2010)	Totalutgifter (USD, EUR fra 2010)
1981	1375 + 855	240	2475
1983	1450 + 925	300	2675
1985	1450 + 925	300	2675
1990	1450 + 20 + 1038	1975	4483
1991	1450 + 20 + 1150	2500	5120
1992	1450 + 20 + 1150	3000	5620
1993	1450 + 20 + 1150	3000	6790
1995	1450 + 140 + 1200	4000	6990
1999	1625 + 100 + 140	3975	5840 (uten eskorteutgifter)
2002	5600	1000	6600
2003	5600	1000	6600
2004	6600	1000	7600
2008	8200 + 500 + 160	2500	11 360
2010	x	x	9710 euro
2013 (fra juli)	11 210 euro	– ¹	11 210 euro
2018	12 667 euro	–	12 667 euro

¹ I brev fra Holt 23. januar 2013 opplyses det at adoption fee og donation vil være en samlet sum fra januar 2013, som følge av foringer fra Ministry og Health and Welfare. Etter dette var ikke donasjoner en egen komponent i betalingen per adopsjon.

den samlede summen Holt krevde dekket ved en adopsjon (gebyr og donasjon), var innenfor disse føringene, konkluderte SUAK med at utgiftene til gebyrer og donasjoner i 2003 og 2004 var akseptable, til tross for at de var høye sammenlignet med mange andre opprinnelsesland. Det hadde også betydning for konklusjonen at kostnadsnivået i Sør-Korea var høyt og at de andre adopsjonsformidlerne i Sør-Korea tok enda høyere gebyr per adopsjon enn Holt.

I to perioder avvek donasjonene for adopsjoner gjennom Verdens Barn fra det Holts andre samarbeidspartnere betalte. I 1992 og 1993 betalte Verdens Barn 500 USD mer i donasjoner enn samarbeidspartnere i andre land. I den samme perioden økte Verdens Barns andel av adopsjonene

gjennom Holt fra 9 prosent i 1991 til 12 prosent i 1992 og 14 prosent i 1993.²⁹²

I 2003 betalte Verdens Barn et lavere adopsjonsgebyr enn andre samarbeidspartnere. Det fremgår av et internt budsjettokument at de rundt årsskiftet 2002/2003 meddelte Holt at de var bekymret for hva norske myndigheter ville si om en varslet økning i gebyret på 1000 USD, og at de fikk utsatt økningen fra 2003 til 2004.²⁹³ Etter utsettelsen fikk Verdens Barn opplyst fra Holt at de kunne forvente 50-60 tildelinger i 2003, som var en kraftig reduksjon fra 2002.²⁹⁴ Verdens Barn satte da i gang «et intensivt arbeid for å øke antall adopsjoner til Norge», og endte ifølge budsjettokumentet med 85 adopsjoner. Statistikken over gjennomførte adopsjoner viser 81 adopsjoner i

²⁹⁰ Brev fra VB 14. februar 2003. Dokumentet har overskriften «Specification of Adoption Expences suggested by the HSRC».

²⁹¹ E-post fra SUAK til BFD 20. november 2003.

²⁹² Intern rapport fra VB 17. desember 1993.

²⁹³ VBs budsjettokument «Budsjett 2004-A», 30. november 2003.

²⁹⁴ Det var 106 adopsjoner fra Sør-Korea til Norge i 2002.

2003, en klar nedgang fra 106 i 2002.²⁹⁵ I 2004 gikk antallet litt opp igjen til 87 adopsjoner.

Sammenhengen mellom den totale økonomiske støtten og antall adopsjoner

Flere av forholdene som er beskrevet ovenfor, tilsier at omfanget av Verdens Barns totale økonomiske støtte til Holt påvirket antallet adopsjoner til Norge.

Sammenfallet mellom periodene med høyere og lavere totalbetaling per adopsjon, og Holts tildelinger av adopsjoner i disse periodene er en klar indikasjon på dette. Det samme er effekten av Verdens Barns ekspansive strategiplan fra 1992, hvor det var et uttalt mål å øke antall adopsjoner ved å øke den økonomiske støtten til Holt. Ett år etter at planen var iverksatt vurderte daglig leder målet som langt på vei nådd. Verdens Barn økte andelen av adopsjonene gjennom Holt i strategiperioden, og har siden beskrevet seg selv som Holts foretrukne samarbeidspartner i Europa.²⁹⁶

Holt har selv oppsummert kriteriene for å beregne antall tildelinger til ulike samarbeidspartnere i flere brev sendt til Verdens Barn rundt årsskifter, med informasjon om forventede tildelinger det kommende året. I flere av disse brevene fremgår det at økonomisk støtte har betydning. De to kriteriene som nevnes hyppigst er Verdens Barns «donations» og «placements of special need children».

I Holts brev fra desember 2005 om forventede tildelinger for 2006 pekes det på Verdens Barns økonomiske støtte:

We are very afraid to advice you that new referral allotment of 2006 for your agency is 76, outstandingly getting smaller year after year against our intention and wish. As done in last year we have allocated this number according to our own method based on your financial support and placements of children with medical concerns.

I noen av «tildelingsbrevene» er det formuleringer som tilsier at omfanget av støtte fra Verdens Barn gjorde at de fikk en mindre reduksjon i adopsjoner enn Holts andre samarbeidspartnere, for eksempel i følgende brev fra desember 2011:

²⁹⁵ Forskjellen mellom tallet nevnt i VBs budsjettokument og statistikken fra Bufdir kan komme av at VB telte barnas ankomst til Norge mens Bufdir telte gjennomførte adopsjoner.

²⁹⁶ VB, Revidert strategiplan for 1992–1995 med måloppnåelse, fremlagt for styret mars 1993.

As you are well aware, our government still remains stuck to the policy of cutting down overseas adoption and has lowered it this year. Therefore, your allotment for 2012 is 40, downed from 45 of this year, yet less than supposedly thanks to the amount of your remarkable donations. We will try to release you more up to our intake results and the policy change.

Utvalget legger til grunn at andre faktorer enn økonomisk støtte har hatt betydning for Holts fordeling mellom ulike mottakerland, blant annet et langvarig historisk samarbeid og plassering av barn med særlige behov.²⁹⁷ Verdens Barn ble videre oppfattet som en seriøs aktør, som var tidlig ute med å arrangere «motherlandtours» for adopterte og brukte ressurser på å pleie den mellommenneskelige kontakten med Holt.²⁹⁸ Holt hadde antakelig også en tillit til at barna fikk det bra i Norge.

Videre kan kvotene på utenlandsadopsjoner som ble fastsatt av sørkoreanske myndigheter i mange perioder ha gitt en viss begrensning på hvor mye den økonomiske støtten til Holt har kunnet påvirke det totale antallet utenlandsadopsjoner.

Verdens Barns styre har under granskingen opplyst til utvalget at foreningen aldri har hatt til hensikt å skaffe seg fordeler fremfor andre adopsjonsorganisasjoner, verken hos Holt eller hos koreanske myndigheter.²⁹⁹ Styret skriver at det, etter det de kjenner til, ikke har vært noen bevisst kobling mellom donasjoner og antall tildelinger i den interne dialogen mellom Verdens Barn og Holt.

Samlet sett er utvalget likevel ikke i tvil om at det helt siden 1970-årene har vært en sammenheng mellom den totale økonomiske støtten Verdens Barn har gitt til Holt, og antall barn de har blitt tildelt. Etter utvalgets syn er dette noe Verdens Barn har vært klar over, og i alle fall i perioder bevisst har forholdt seg til.

²⁹⁷ I brev til utvalget 27. mars 2026 skriver VBs styre at eventuelle fortrinn i VBs forhold til Korea og Holt skyldes VBs faglige kompetanse på adopsjonsformidling, helhetstaking omkring barns behov samt omfattende kulturforståelse og kjennskap til samarbeidslandenes tenkemåter og tradisjoner.

²⁹⁸ I utvalgets møte med Holt i mars 2025 beskrives samarbeidet med VB som godt, og litt annerledes enn andre samarbeid, fordi VB alt i 1980-årene arrangerte «motherlandtours».

²⁹⁹ Svar 27. mars 2026 fra VBs styre på utvalgets foreleggelse av faktagrunnlag fra granskingen av adopsjoner fra Sør-Korea.

Vurdering av Verdens Barns økonomiske støtte til Holt

Verdens Barns støtte til Holt må vurderes opp mot forbudet mot at aktørene i adopsjonsprosessen skal ha urettmessig vinning. Forbudet finner vi blant annet i barnekonvensjonen artikkel 21 bokstav c, som pålegger statene å «treffe alle egnede tiltak for å sikre at utenlandsadopsjon ikke fører til utilbørlig økonomisk fortjeneste for dem som har medvirket ved adopsjonen».³⁰⁰ Også Haagkonvensjonen 1993 artikkel 32 inneholder et forbud mot urettmessig eller annen økonomisk vinning.³⁰¹

Ved vurderingen av om støtten til Holt utgjorde en «utilbørlig økonomisk fortjeneste», er det relevant at Holt Children's Services var et sør-koreansk «social welfare company» drevet etter regler i Social Welfare Act. Slik utvalget forstår det hadde ikke Holt private eiere som kunne hente ut utbytte dersom de gikk med overskudd. På den andre siden mottok både ansatte og ledelsen lønn, og hadde en interesse i å fortsette virksomheten. Enkelte har også hevdet at lønnsnivået for saksbehandlere hos Holt var svært godt tidlig i 1980-årene,³⁰² men utvalget har ikke noe grunnlag for å vurdere hvordan dette har vært over tid. Det har også fra adopsjonskritiske miljøer vært fremsatt påstander om at ledelsen i Holt skal ha beriket seg uregelmessig på virksomheten på ulike måter, men dette er forhold som det ikke har vært mulig for utvalget å undersøke.

Videre er det relevant at støtten var ment å skulle komme Holts arbeid med barn og vanskeligstilte familier i Sør-Korea til gode. Det har vært en viss aksept for at adopsjonsformidlere i motakerland har støttet hjelpearbeid i opprinnelsesland. I uttalelsen fra Haagkonferansens Special Commission i 2001 ble det også oppfordret til dette, men på visse vilkår:

Receiving countries are encouraged to support efforts in countries of origin to improve national child protection services, including programmes for the prevention of abandonment. However, this support should not be offered or sought in a manner which compromises the

integrity of the intercountry adoption process, or creates a dependency on income deriving from intercountry adoption. In addition, decisions concerning the placement of children for intercountry adoption should not be influenced by levels of payment or contribution.³⁰³

Både donasjonene og fadderordningene må anses som bistandsarbeid. Det samme gjelder antakelig de fleste av de enkeltstående overføringene, men utvalget har ikke mulighet til å vurdere karakteren til hvert enkelt av bidragene til Holt. Verdens Barn anså nok selv støtten til Holt som bistand til vanskeligstilte barn og mødre i Korea, og for å være i tråd med Koreaforeningens opprinnelige formål om bistandsarbeid i Korea.

Spørsmålet er om bistanden likevel påvirket adopsjonssystemet og de enkeltstående adopsjonsprosessene. Som nevnt er det klart at bistanden påvirket Holts avgjørelser om antall tildelinger til Verdens Barn, noe Holt selv var åpne om. Videre synes det klart at Holt var helt avhengig av inntekter fra adopsjoner til utlandet. Etter hvert som Holt fikk mer statlig støtte minket antakelig avhengigheten, men økningene i adopsjonsgebyrene utover i 2000-årene, som flere ganger ble begrunnet i økonomiske vanskeligheter, tilsier at inntektene fra adopsjonsvirksomheten fortsatt var viktig for Holt.³⁰⁴

Utvalget finner det sannsynlig at den samlede økonomiske støtten, inkludert den som ble gitt av andre samarbeidspartnere som konkurrerte med Verdens Barn om tildelinger, har påvirket Holts arbeid med adopsjoner, og at det er risiko for at økonomiske hensyn i perioder har gått foran hensynet til det enkelte barns beste. Som begrunnelse for dette vises det til TRCs beskrivelse av den svært uheldige konkurransen om adopterbare barn mellom adopsjonsformidlerne i Korea, som særlig var fremtredende i 1980-årene, og som klart var drevet av inntektene fra adoptivforeldrene og utenlandske samarbeidspartnere.

Utvalgets vurdering av støtten som ble gitt til Holt, må differensieres mellom ulike perioder,

³⁰⁰ Forbudet mot urettmessig vinning er nærmere beskrevet i punkt 5.4.6.

³⁰¹ Sør-Korea ratifiserte ikke konvensjonen før i 2025, men norske myndigheter uttrykte i St.prp. nr. 77 (1995–1996) at det forutsettes at adopsjonsforeninger som arbeider i land som ikke har ratifisert konvensjonen skal følge de prinsipper konvensjonen bygger på.

³⁰² Utvalgets intervju med Helen Noh m.fl. 25. mars 2025 i Sør-Korea.

³⁰³ Report and conclusions of the special commission on the practical operation of the Hague convention of 29 May 1993 on protection of children and co-operation in respect of intercountry adoption 28 November–1. December 2000.

³⁰⁴ I Holts brev til VB fra desember 2005 finner vi et eksempel på en slik begrunnelse: «In short of revenues for the upcoming 2006 we are experiencing hardship once more without any convincing solution other than depending on the raise of adoption donation under your agreement. We'd like to ask you to increase the adoption donation to \$500 to make it \$1,500 from the children to be released from the month of July 2006.»

ettersom støtten har variert og reglene om økonomiske forhold rundt adopsjoner har vært i utvikling. Utvalget mener imidlertid at Verdens Barn allerede i 1980-årene burde ha stilt spørsmål ved om det å kanalisere all bistand til Sør-Korea gjennom Holt skapte en risiko for at andre hensyn enn det enkelte barnets beste kunne bli avgjørende ved adopsjoner. At Verdens Barn i 1990-årene fulgte en ekspansiv strategi med mål om å øke andelen adopsjoner ved å øke støtten til Holt, var etter utvalgets syn kritikkverdig. Særlig gjelder dette etter at Norge ratifiserte barnekonvensjonen i 1991, og staten ble pålagt å treffe «alle egnede tiltak for å sikre» mot at utenlandsadopsjon førte til utilbørlig økonomisk fortjeneste, jf. konvensjonens artikkel 21 d.

Norske myndigheters kontroll med overføringene til Holt

Det er uklart for utvalget om norske myndigheter ble orientert om eller var kjent med det totale omfanget av bistanden til Holt. Verdens Barn orienterte jevnlig norske myndigheter om beløpene som ble betalt til Holt i forbindelse med hver adopsjon. De orienterte også i noen grad myndighetene om fadderordninger, men vi kan ikke se at de orienterte om de enkeltstående overføringene av økonomisk støtte, eller at informasjon om dette ble gitt til eller etterspurt av myndighetene.

De norske adopsjonsformidlerne har gitt bistand til samarbeidspartnere i mange land, for eksempel til private barnehjem. Men ikke i noen av de andre opprinnelseslandene utvalget har undersøkt, har alt bistandsarbeid vært kanalisert gjennom den samme aktøren som formidler adopsjonene til Norge.³⁰⁵ I lys av at Holt hadde en helt sentral rolle i adopsjonsprosessen, med ansvar for alt fra rådgivning til enslige mødre til utstedelsen av erklæringer om frigivelse av barn for adopsjon i mottakerland, hadde norske myndigheter en særlig grunn til å kontrollere det økonomiske samarbeidet med Holt. Det ble også ført en viss kontroll, men den var konsentrert om betalingen for de enkelte adopsjonene. Utvalget kan ikke se at norske myndigheter på noe tidspunkt har foretatt en totalvurdering av støtten til Holt, og av hvordan den har påvirket adopsjonsprosessene. Det er kritikkverdig at dette ikke ble gjort.

19.8.3 Norske myndigheters og Verdens Barns håndtering av praksisen med å registrere alle adopterte som foreldreløse i det sørkoreanske familieregisteret

Norske myndigheters kunnskap om uriktige opplysninger i det sørkoreanske familieregisteret

Som beskrevet i punkt 19.7.5 ble de aller fleste adopterte inntil lovendringen i 2012 registrert med en *orphan hojeok* i det sørkoreanske familieregisteret, hvor det fremgikk at foreldrene var ukjente selv om de ikke var det. I dette punktet vurderer utvalget hvordan norske myndigheter og Koreaforeningen / Verdens Barn forholdt seg til denne praksisen.

Slik utvalget vurderer det hadde både Koreaforeningen / Verdens Barn og norske myndigheter etter hvert grunnlag for å vite at familieregisterutskriften ikke ga korrekt informasjon om barnets faktiske familiestatus og -tilhørighet.

For det første ble det i flere enkeltsaker fremlagt en *orphan hojeok* for norske myndigheter, selv om andre dokumenter viste at barna faktisk hadde foreldre i live. Fra 1990-årene hadde alle som ble adoptert kjente foreldre, noe som fremgikk av dokumenter adoptivforeldrene og Verdens Barn fikk fra Holt under adopsjonsprosessen. Disse dokumentene fulgte imidlertid ikke med når saken ble sendt til norske myndigheter for utstedelse av adopsjonsbevilling.

Blant enkeltsakene utvalget har gjennomgått, var det allerede i 1968 en sak hvor det for norske myndigheter både ble fremlagt 1) *orphan hojeok*, 2) et «Certificate of Orphanhood» som stadfestet barnet som en «legal orphan abandoned by its parents» og 3) en frigivelseserklæring signert av mor. De sørkoreanske dokumentene i denne saken viste tydelig at barnet var frigitt for adopsjon av en navngitt mor, men at barnet uansett ble registrert i familieregisteret uten kjent familie eller foreldre. Da disse dokumentene var til behandling både hos det norske Justisdepartementet og hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus i forbindelse med utstedelse av norsk adopsjonsbevilling, kunne det allerede i 1968 ha vært mulig for norske myndigheter å avdekke at en *orphan hojeok* ikke sa noe om de reelle familieforholdene til et barn.

Det er likevel uklart på hvilket tidspunkt Koreaforeningen og myndighetene forsto at barnas familieregisterdokument ga uriktig informasjon om opprinnelse.

Under et møte mellom Koreaforeningen, Justisdepartementet og Sosialdepartementet i 1973,

³⁰⁵ Med enkelte unntak før bistanden til San Rok ble avsluttet i 1983.

spurte departementet om foreningen visste noe om mødrene til barna som ble sendt til Norge. Svaret de fikk, var at barna stort sett var «hittebarn».³⁰⁶ Dette kan tyde på at både Koreaforeningen og norske myndigheter på dette tidspunktet anså det store flertallet av barna som barn funnet forlatt uten kjente foreldre.

Under en sammenkomst med adoptivforeldre i regi av Koreaforeningen sommeren 1974, opplyste imidlertid en direktør fra Holt i Sør-Korea at de aller fleste adoptivbarna kom fra ugifte mødre, og beskrev hvor vanskelig det var å ha barn som enslig mor.³⁰⁷ Under sitt norgesbesøk hadde direktøren også et møte med Sosialdepartementet, Justisdepartementet og Koreaforeningen. Der ble det blant annet opplyst at Holt hadde fire sosialarbeidere som jobbet med å gi råd til ugifte mødre som ønsket å adoptere bort barnet sitt.³⁰⁸

Det er vanskelig å vurdere sikkert hva norske myndigheter visste om barnas bakgrunn i 1970-årene. Informasjonen som kom frem under møtene med direktøren fra Holt, burde imidlertid ha gitt grunnlag for å stille spørsmål ved om opplysningene om ukjente foreldre i de adoptertes familierregister var riktige. At de fleste barna hadde ugifte mødre og at Holt hadde flere ansatte som jobbet med å veilede ugifte mødre som ønsket å adoptere bort et barn, tydet klart på at mange av barna som ble adoptert til Norge hadde kjente foreldre.

I Verdens Barns søknad om regodkjenning av Holt som samarbeidspartner i 1986 ble det opplyst at knapt en tredel av de adopterte er hittebarn.³⁰⁹ Uten at det sies uttrykkelig indikerer dette at i overkant av to tredeler av barna har kjente foreldre.

Enkeltsaksgjennomgangen viser at det i mange av enkeltsakene ble sendt opplysninger til de norske foreldrene og til Verdens Barn, som viste at de adopterte hadde kjente foreldre. En rapport utarbeidet av Holt som vanligvis hadde tittelen «Confidential background information» ga anonymisert informasjon om de opprinnelige foreldrene og bakgrunnen for frigivelsen. Denne rapporten ble gitt til de norske adoptivforeldrene og lagt i Verdens Barns arkiver, men ble ikke etterspurt av norske myndigheter ved behandlingen av adopsjonssaken i Norge. Dokumentene er senere overført til Bufdir, hvor de ble lagt i det såkalte

Barnearkivet, som Bufdir nå jobber med å overføre til den enkeltes adopsjonssak. Slike rapporter forelå i enkelte saker allerede i 1970-årene, og fra rundt 1990 gjaldt dette tilnærmet alle saker.

Til tross for dokumentasjonen som fantes i enkeltsakene, ser det ut til at det også i 1990-årene var liten bevissthet hos norske myndigheter om at dokumentasjonen de fikk i enkeltsakene ga feil informasjon om barnets opprinnelse. En person som var ansatt ved Statens adopsjonskontor i første halvdel av 1990-årene, ble svært overrasket da utvalget fortalte at opplysningene om ukjente foreldre som gis i dokumenter fra det sørkoreanske familierregisteret ikke var riktige. Til tross for at vedkommende over flere år blant annet hadde jobbet med utstedelser av adopsjonsbevillinger, var hun ikke klar over dette.

Også en person som i flere år fra slutten 1990-årene var leder for adopsjonsarbeidet hos adopsjonsmyndighetene opplyste til utvalget at han ikke ble klar over at de adopterte barna hadde kjente foreldre før etter noen år. Myndighetene ble ifølge lederen oppmerksomme på dette som følge av henvendelser fra opprinnelige mødre i Sør-Korea som ønsket kontakt med bortadopterte barn.

Under SAKs og BUFAs tilsynsreiser til Sør-Korea i 1996 og 2002 fikk den norske delegasjonen mange opplysninger som klart tilsa at i alle fall mange av de adopterte hadde kjente opprinnelige foreldre. Under reisen i 1996 opplyste Ministry of Health and Welfare at barn av ugifte mødre ikke kunne registreres i morens familierregister, og at de derfor ble registrert som foreldreløse eller forlatt. Delegasjonen fikk også en orientering fra Holt om rådgivningen som ble gitt til ugifte mødre og ektepar som vurderer adopsjon.³¹⁰

I rapporten fra BUFAs tilsynsreise til Sør-Korea i 2002 går det frem at BUFA på det tidspunktet var oppmerksomme på at barnets opphav så godt som alltid var kjent til tross for at den ble oppgitt som ukjent i familierregisteret.

Det er mulig at enkelte myndighetspersoner på et tidligere tidspunkt var klar over at familierregisterutskriftene ga uriktige opplysninger, men kunnskapen ble i så fall ikke fanget opp og videreført hos de aktuelle myndighetene. Utvalget er ikke sikre på at norske adopsjonsmyndigheter var klar over dette før rundt år 2000, da de diskuterte konsekvensene av dette.

Norske myndigheter hadde flere ganger før 2000 fått opplysninger som tilsa at familierregisteret ikke var troverdig. Dessuten var barnas opp-

³⁰⁶ Referat fra møte i SD 13. august 1973.

³⁰⁷ Koreaforeningens årsberetning for 1974.

³⁰⁸ Koreaforeningens årsberetning for 1974.

³⁰⁹ VBs brev til RIA 13. januar 1986.

³¹⁰ SAK, reiserapport 7. mars 1996.

rinnelse noe som uansett skulle vært utredet av myndighetene, gjennom deres generelle tilsyn, reiser og regodkjenninger av Holt som Verdens Barns kontakt i Sør-Korea.

Burde norske myndigheter og Verdens Barn forstått at utstedelsene av orphan hojeoks var ulovlige?

Utvalget har kommet til at det var vanskelig for norske myndigheter og Verdens Barn å oppdage at utstedelsene av orphan hojeok var ulovlige etter sørkoreansk rett, slik TRC har lagt til grunn at de er, jf. punkt 19.7.5. Riktignok var det åpenbart svært mistenkelig å føre registre og utstede attester som klart ga uriktig informasjon, og forholdene rundt dette skulle ha vært undersøkt nærmere. Likevel tilsier mye at praksisen fremsto som akseptert etter sørkoreansk rett.

Bakgrunnen for utvalgets syn er at det dreide seg om en langvarig og fast praksis over flere tiår, som involverte både lokale myndigheter og domstoler, og som sannsynligvis var kjent for Ministry of Health and Welfare.³¹¹ Videre var det en særbehandling om formidlerens registreringer av uregistrerte barn i adopsjonsloven 1976 artikkel 13, som kunne ha fremstått som et mulig rettsgrunnlag for registreringene. Verken norske myndigheter eller Verdens Barn var nok kjent med de nærmere reglene om registreringsprosessen i Hojeok Act, og de utstedelsene av falske rapporter om forlatte barn som er beskrevet i TRCs rapport.³¹²

Utstedelse av orphan hojeok var dessuten helt nødvendig for å kunne gjennomføre en adopsjon, når mor ønsket anonymitet og/eller familiens mannlige overhode ikke ville registrere barnet på familiens blad i familierregisteret. I slike tilfeller var dette også den eneste måten å sørge for at overgitte barn som ikke ble adoptert kunne registreres og få sikret sine rettigheter i Korea.

Skulle norske myndigheter og Verdens Barn ha forholdt seg annerledes til adopsjonsdokumentenes opplysninger om ukjente foreldre?

At praksisen for registreringer i det sørkoreanske familierregisteret antakelig fremsto som lovlig etter sørkoreansk rett for norske myndigheter og adopsjonsformidler, innebærer ikke at utvalget mener at den uten videre skulle aksepteres, eller

at de norske adopsjonsaktørene forholdt seg på riktig måte.

Fra norsk hold skulle man fra starten ha vært bevisst på problematikken som fulgte av et system hvor myndighetsdokumenter fra Sør-Korea systematisk ga klart uriktig informasjon om helt grunnleggende forhold ved barns identitet. Manglende tiltak fra norsk side har bidratt til at svært mange adopterte feilaktig har trodd at de var funnet som hittebarn uten kjente opprinnelige foreldre eller annen slekt.

Først i den fornyede formidlingstillatelsen for Sør-Korea 11. februar 2003 ble Verdens Barn pålagt å informere sine søkere på Sør-Korea om at

biologiske mødres navn vanligvis er kjent, men at disse opplysningene ikke fremkommer på det sørkoreanske frigivelsesdokumentet Statement of Release for Adoption, da mødrene er lovet anonymitet.

Dette tiltaket kom svært sent, og informasjonen som ble pålagt gitt var unøyaktig, da det var utskriften fra familierregisteret (orphan hojeok) som var det mest problematiske dokumentet, ikke frigivelsesdokumentet.

Både myndighetene og Verdens Barn hadde en plikt til å bidra til å forhindre feilinformasjon om barns opprinnelse. Pålegget til Verdens Barn om å gi slik informasjon i adopsjonssakene burde ha vært innført mye tidligere, antakelig allerede fra da Koreaforeningen fikk formidlingstillatelse i 1969. Myndighetene skulle også selv ha gitt slik informasjon til adoptivforeldrene i forbindelse med deres behandling av saker om adopsjonsbevillinger. En slik plikt fulgte av forvaltningens veiledningsplikt ved behandling av enkeltsaker.³¹³

Plikten til å forhindre feilinformasjon om opprinnelse ble tydeligere etter at adopterte fikk rett til informasjon om opprinnelige foreldre i den norske adopsjonsloven av 1986, og særlig etter at Norge ratifiserte barnekonvensjonens bestemmelser om rett til identitet i 1991.³¹⁴

Utvalget mener at det er svært kritikkverdig at norske myndigheter ikke tidligere avdekket den systematiske feilinformasjonen i det sørkoreanske familierregister, og ikke fulgte opp med tiltak før 2003.

³¹¹ I reiserapporten fra SAKs reise til Sør-Korea i 1996 orienterer ministeriet SAK om at barn av ugifte mødre ikke kan registreres i morens familierregister og derfor registreres som foreldreløst eller forlatt.

³¹² Se punkt 19.7.5.

³¹³ Jf. bestemmelsen om forvaltningens veiledningsplikt i forvaltningsloven av 1967 § 11 og forskrift om forvaltningens vegledningsplikt (FOR-1977-12-16-17) § 2, opphevet 1. januar 2007.

³¹⁴ Barnekonvensjonen artikkel 8.

19.8.4 Norske myndigheters kontroll og tilsyn

19.8.4.1 Innledning

Adopsjonssamarbeidet med Sør-Korea strakk seg over en periode på rundt 70 år. Norske myndigheters kontroll med adopsjonene og deres kunnskap om adopsjonsprosessen i Sør-Korea var lenge ganske begrenset. Det skjedde en gradvis intensivering av kontrollen, som startet med opprettelsen av RIA i 1978. Utviklingen gikk imidlertid sakte, og det er særlig de siste drøyt ti årene at myndighetene synes å ha satt mer ressurser inn på å få en grundigere forståelse av adopsjonsprosessen i Sør-Korea.

Kontrollen synes å bære preg av at norske myndigheter i lange perioder så på Sør-Korea som et foregangsland innen adopsjon, og at de anså Holt som en seriøs og ryddig aktør. Et slikt syn fremgår blant annet av utvalgets intervju med ansvarlig ekspedisjonssjef i Barne- og familiedepartementet i 1990- og 2000-årene.³¹⁵ Adopsjoner fra Sør-Korea var også de første hvor det ikke ble funnet nødvendig å sende saksdokumentene til kontroll i Justisdepartementet før fylkesmannen ga adopsjonsbevilling, jf. Justisdepartementets brev til fylkesmennene 9. desember 1982. I en intern merknad til dette brevet hos departementet, omtales dokumentene i koreasakene som «oversiktlige», og det bemerkes at «alt tyder på at det organet som brukes i Korea, 'Holt', gjør alt skikkelig». Frigivelser fra andre land måtte fortsatt vurderes av departementet før Fylkesmannens behandling.

Et lignende syn på adopsjonssystemet i Sør-Korea var også rådende i andre mottakerland.³¹⁶

19.8.4.2 Arbeidet med formidlingstillatelser og godkjenninger av utenlandskontakten (Holt)

Da Verdens Barn fikk formidlingstillatelse for Sør-Korea fra Sosialdepartementet i april 1969 hadde myndighetene antakelig opparbeidet seg en viss kunnskap om adopsjoner fra landet gjennom Justisdepartementets og fylkesmennenes behandling av enkeltsaker over mer enn ti år. Det hadde også vært enkelte møter og noe mer uformell kontakt mellom Koreaforeningen og Sosialdepartementet,

hvor den bistanden Koreaforeningen ga ved adopsjoner før de fikk formidlingstillatelse ble klarert.

Spørsmålet om Koreaforeningen kunne få formidlingstillatelse, ble først drøftet i et møte mellom foreningen og Sosialdepartementet i april 1968.³¹⁷ Der ga departementet uttrykk for at det kunne være en fordel om alle henvendelser om adopsjon av sørkoreanske barn ble rettet til én organisasjon, og at man kom frem til retningslinjer for organisasjonens arbeid. Bakgrunnen for dette synspunktet var antakelig at det hadde vært tilfeller hvor barn hadde blitt hentet til Norge fra Sør-Korea uten forhåndssamtykke fra norske myndigheter. I tillatelsen var det eneste vilkåret som ble satt, at «adoptivhjemmet» fortsatt skulle være «godkjent på vanlig måte av den stedlige barnevernsnemnd, og at søknaden også er vurdert av fylkesmannen, samt at endelig godkjenning foreligger fra Justisdepartementet».

Koreaforeningens søknad om formidlingstillatelse fra 1968 inneholder ikke noen beskrivelse av adopsjonsprosessen i Korea, men opplyser at de under et besøk hadde kontrollert aktuelle adopsjonsformidlere i Sør-Korea og vurdert deres «pålitelighet og behandling av saker», samt at kontakt var etablert i tilfelle de ble godkjent som formidler. Utvalgets arkivgjennomgang har ikke avdekket at Sosialdepartementet i forbindelse med behandlingen av den første tillatelsen foretok noen utredning av adopsjonsprosessen i Sør-Korea.

Noen utredning av prosessen i Sør-Korea ble heller ikke gjennomført i forbindelse med fornyelsen av formidlingstillatelsen i 1978. Tillatelsen som ble gitt i 1978, hadde ikke noen utløpsdato, og neste fornyelse ble først foretatt i 2000.

Etter 1978 regodkjente imidlertid RIA og etter hvert SAK jevnlig Holt som Verdens Barns samarbeidspartner i Korea. Utvalget har funnet dokumenter om regodkjenninger i 1981, 1983, 1986, 1991, 1993, 1995 og 1998, men vurderingene ser ut til å ha vært ganske summariske.³¹⁸ Ved revurderingen i 1995 ba riktignok SAK om noe utfyllende informasjon, særlig knyttet til kostnadene ved adopsjonene.

Etter endringer i adopsjonsloven i 1999 måtte alle formidlingstillatelser fornyes minst hvert tredje år. Tillatelsen for Sør-Korea ble etter dette fornyet ni ganger, og det ble stilt vesentlig større krav til søknad og dokumentasjon enn ved de tidligere regodkjenningene av Holt som landkontakt.

³¹⁵ Intervju 8. januar 2026, hvor ekspedisjonssjefen uttalte at det ikke var noen spesielle diskusjoner om adopsjoner fra Sør-Korea og at det virket som om disse foregikk på en god måte.

³¹⁶ SOU 2025:61 vol. 2, s. 575, 597 og 645.

³¹⁷ SDs referat datert 18. april 1968.

³¹⁸ Vi har ikke funnet dokumentasjon knyttet til regodkjenningen i 1998.

Temaene som ble utredet nærmere ved fornyelser av formidlingstillatelser var blant annet barnas bakgrunn og muligheten til å få informasjon om opprinnelse, de økonomiske sidene ved adopsjoner og endringer i regelverket. Ved de siste fornyelsene ble det også vurdert om Sør-Korea hadde behov for utenlandsadopsjoner.

Norske adopsjonsmyndigheters arbeid med tillatelsene tyder på at de ikke har hatt tilstrekkelig kunnskap om adopsjonsprosessen i Korea. I interne dokumenter fra Bufas behandling av tillatelsen i 2000 uttrykte saksbehandleren usikkerhet rundt adopsjonsprosessen i Sør-Korea og på omfanget av myndighetskontroll. Ved behandlingen av formidlingssøknaden i 2008 uttrykte en saksbehandler følgende usikkerhet:

Spørsmålet er om dei lokale og sentrale styresmaktene sin del av saksgangen berre er sandpåstrøing. Sjølv om den konkrete sak skal «innom» både det lokale administrasjonskontoret i Mapo distriktet og Ministry of Health and Welfare. Kor kjem familiedomstolen inn?

Usikkerheten om domstolenes rolle kan blant annet komme av at det i fire av Verdens Barns søknader om formidlingstillatelse ble gitt opplysninger om prosessen i Sør-Korea som ga et klart feilaktig bilde av myndighetskontrollen med utenlandsadopsjoner, uten at utvalget kan se at dette ble påpekt eller fanget opp. Dette gjelder formidlingssøknader fra 2000, 2002, 2005 og 2008, som med noen mindre variasjoner lyder slik (gjengitt tekst er fra 2008):

Når biologisk mor eller far fraskriver seg barnet, overføres barnet til Holt Children's Services. Det lokale administrasjonskontoret (Mapo bydel) gir godkjennelse til at barnet overføres til Holt. Barnet blir registrert i familieregistret. Attest for at barnet kan frigis for adopsjon gis av det lokale administrasjonskontoret på bakgrunn av de dokumenter og bestemmelser som er nevnt i lovens kap. 2, art. 4.

Barnet blir da frigitt for adopsjon og blir tildeelt en familie. *Familiedomstolen gir tillatelse til at adopsjonen finner sted.* [utvalgets understreking]

Utreisetillatelse for barnet må innhentes hos Ministry of Health and Welfare.³¹⁹

I disse søknadene ble det altså opplyst at domstolen ga tillatelse til utenlandsadopsjoner, tilsyne-

latende som et siste trinn i prosessen før det ble søkt om utreisetillatelse. Dette er klart uriktig, da familiedomstolens oppgaver fra 1976 til 2012 var begrenset til å godkjenne opprettelsen av en ny familie i familieregistret, i forbindelse med barnets registrering der, se punkt 19.5.5. Også lokale myndigheters rolle er beskrevet mer omfattende enn slik TRC beskriver den, men det kan ikke utelukkes at deres oppgaver i prosessen hadde endret seg noe.³²⁰

Det er svært uheldig at den uriktige prosessbeskrivelsen ble brukt ved fire søknader om formidlingstillatelse, tilsynelatende uten at dette ble korrigert eller stilt spørsmål ved. Det er derfor mulig at søknadene kan ha blitt behandlet ut fra en feilaktig forståelse av domstolens rolle i adopsjonsprosessen. Videre er det grunn til å påpeke at dersom det hadde vært slik at familiedomstolen ga tillatelse til adopsjonene, burde norske myndigheter ha sørget for å innhente disse domstolsavgjørelsene ved behandlingen av den enkelte adopsjonssak i Norge, i stedet for å bygge adopsjonsvedtaket på frigivelseserklæringen fra Holts president.

Ved de siste formidlingstillatelsene ble kontrollintensiteten økt betydelig, noe som antakelig hadde sammenheng med både endringer i Bufdirs praksis og med at det var reell tvil om tillatelsen. Ved behandlingen av formidlingssøknaden i 2021 ble det utarbeidet et omfattende internt notat med blant annet opplysninger fra rapporter fra Barnekomiteen og ISS, en beskrivelse av en gjennomgang av fire enkeltsaker, merknader om at Holts omfattende rolle i adopsjonsprosessen, relevant statistikk fra Sør-Korea og merknader om kontroll og tilsynssystemet. Videre tok Bufdir under behandlingen av saken direkte kontakt med Ministry of Health and Welfare og Ministry of Gender Equality and Family i Sør-Korea for å undersøke om stønadene til adoptivforeldre var mer gunstige enn de som ble gitt til enslige foreldre.

19.8.4.3 Kontrollreiser og kontakt mellom norske myndigheter og sørkoreanske aktører

Før 1978 hadde norske myndigheter bare ved noen få tilfeller hatt kontakt med aktører fra Korea, når de møtte representanter fra Holt, som var i Norge for å møte Verdens Barn.³²¹ Videre hadde det også vært noe myndighetskontakt via

³¹⁹ Verdens Barns søknad mottatt hos Bufdir 2. oktober 2008.

³²⁰ Informasjonen om Mapo Districts rolle i prosessen minner om den som beskrives i rapporten fra BUFAs informasjons- og tilsynsreise til Sør-Korea 1.–13. september 2002.

norsk utenriktjeneste og den sørkoreanske ambassaden i Oslo, særlig i forbindelse med adopsjonsstansen i 1974 og 1975.

Fra etableringen av RIA i 1978 startet myndighetene å gjennomføre tilsynsreiser til opprinnelsesland. Reisene til Sør-Korea var hyppigst de første de første årene etter 1978, men ble mer grundige og målrettede fra og med reisen i 1996.³²² For eksempel ved SAKs tilsynsreise i 1989, ble det bare gjennomført møter med Holt og det ansvarlige ministeriet, samt ett besøk til Holts hjem for barn med funksjonsreduksjoner ved Ilsan. En av Holts ansatte synes å ha fungert som tolk under møtene.

På den siste tilsynsreisen i 2016 hadde Bufdir et omfattende program over flere dager, der de blant annet møtte både Holt, myndigheter og adopsjonskritiske private aktører. Bufdir hadde egen tolk i møtene med myndighetene og adopsjonskritiske aktører.³²³ Programmet var vesentlig mer omfattende enn ved tidligere besøk, og var egnet til å fange opp forhold som kunne gi risiko for uregelmessigheter. Likevel var en av konklusjonene fra besøket i 2016 at det var krevende å danne seg en helhetlig oppfatning av hvordan adopsjonsregelverket og -arbeidet fungerte i praksis, og at det skulle følges nøye med på den videre utviklingen.

I tillegg til kontakten med sørkoreanske aktører under tilsynsreisene hadde norske myndigheter flere ganger gjennom årenes løp møter med representanter for Holt, mens disse var på besøk i Norge.

19.8.4.4 Forhold som burde vært fulgt tettere opp

Det er flere forhold ved adopsjonene fra Sør-Korea som etter utvalgets syn burde vært utredet grundigere av norske myndigheter.

Det er allerede pekt på at myndigheten burde ha utredet feilinformasjonen i familieregisterdokumentet, og sørget for å hindre misforståelser om adoptertes bakgrunn, se punkt 19.8.3.

Videre fikk norske myndigheter informasjon under tilsynsreiser til Sør-Korea som burde vært utredet nærmere. Dette gjelder for eksempel informasjonen fra Ministry of Health and Social Affairs i 1981 om at donasjoner til hjelpevirksomhet måtte være frivillig, som utvalget ikke kan se

at ble fulgt opp. Videre ga en uttalelse fra en leder i ministeriet under besøket i 1989 grunn til nærmere oppfølging. Han ga i møtet klart uttrykk for å være motstander av både tidligere og fremtidige utenlandsadopsjoner, uten at bakgrunnen for dette ble drøftet nærmere i reiserapporten eller kan ses å ha blitt utredet nærmere på annen måte.

Det er også kritikkverdig at det ikke langt tidligere ble foretatt en samlet vurdering av adopsjonssystemet i Sør-Korea, som omfattet Holts svært sentrale rolle i adopsjonsprosessen, den manglende myndighetskontrollen, og hvilken påvirkning de omfattende kostnadene ved utenlandsadopsjoner hadde på adopsjonsprosessene. Utvalget vil nevne tre perioder hvor det særlig var indikasjoner på at det var behov for en grundig vurdering av dette. For det første gjaldt dette perioden da det i midten av 1970-årene var en viss debatt i Norge om hvilket behov det var for utenlandsadopsjoner fra Sør-Korea, og det også var en kjent uenighet om dette innad i Koreaforeningen. For det andre gjaldt det perioden i 1980-årene da myndighetsrestriksjoner ble fjernet og det var en kraftig vekst i adopsjoner, som sammenfalt med en stor økonomisk vekst i Sør-Korea som skulle tilsi at behovet for utenlandsadopsjoner ble mindre. For det tredje burde myndighetene i 2000-årene ha vurdert prosessen i Sør-Korea nøyere som følge av landets manglende ratifisering av Haagkonvensjonen om adopsjoner, landets reservasjon fra deler av adopsjonsbestemmelsen i barnekonvensjonen artikkel 21, og en gjentatt påpekning av disse forholdene fra FNs barnekomite.

19.8.4.5 Utvalgets vurdering av norske myndigheters kontroll- og tilsyn

Samlet sett skulle norske myndigheter ha sørget for et vesentlig grundigere tilsyn med adopsjons-samarbeidet, særlig i lys av at Sør-Korea gjennom mange år var landet det kom klart flest adopterte fra. Det er derfor særlig kritikkverdig at norske myndigheter ikke hadde tilegnet seg mer kunnskap om adopsjonsprosessen og i perioder synes å ha vært i villrede om bakgrunnen til barna som ble adoptert til Norge.

19.8.5 Norske myndigheters arbeid med enkeltsaker

19.8.5.1 Innledning

Som nevnt ble avgjørelser om adopsjon av barn fra Sør-Korea fattet av norske myndigheter etter

³²¹ Slike reiser ble gjerne foretatt i forbindelse med eskortering av barn.

³²² Kontrollreiser til Sør-Korea ble gjennomført i 1978, 1981, 1983, 1989, 1996, 2002 og 2016.

³²³ I andre møter fungerte en representant fra Holt som tolk.

den norske adopsjonsloven helt frem til 2012. Dette innebærer at vilkårene for adopsjon i adopsjonsloven måtte være oppfylt og at saken måtte behandles i tråd med saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak i den norske forvaltningsloven. Se nærmere om dette i kapittel 27.

Ved behandlingen av adopsjonssaker måtte alle vilkårene for adopsjon utredes i samsvar med utredningsplikten i forvaltningsloven § 17.³²⁴ Selv om norsk forvaltning i praksis hadde mindre muligheter til å utrede forhold i andre land, måtte de så langt mulig etterspørre dokumentasjon på at alle vilkårene for adopsjon i den norske adopsjonsloven var oppfylt. Dette inkluderer vilkår hvis oppfyllelse helt eller delvis berodde på forholdene i opprinnelseslandet, som kravet om at adopsjonen må være til barnets beste, barnets uttalerett (fra 7 år), krav til barnets samtykke (fra 12 år) og krav til samtykke fra de som har foreldreansvaret, gitt tidligst to måneder etter barnets fødsel.³²⁵

19.8.5.2 Saksutredningen av vilkårene i den norske adopsjonsloven

I 1960-årene ser det ut til at det i enkelte tilfeller ble gitt norsk adopsjonsbevilling selv om det manglet dokumentasjon på at barnet var frigitt for adopsjon eller adoptert i Sør-Korea. Utvalget har gjennomgått interne dokumenter fra Justisdepartementets saksbehandling, hvor de i en sak fra 1964 godkjente at fylkesmannen kunne gi bevilging, selv om det ikke forelå dokumentasjon på adoptivforeldrenes opplysning om at barnet var adoptert i Sør-Korea.³²⁶ Saksbehandler bemerket at «man må kunne gå ut fra at» opplysningene var riktige, og i byråsjefens påtegning står det at «[b]arnet var nok ikke utlevert fra Sør-Korea uten adop. papirene derfra».³²⁷

Dokumentgrunnlaget for norske myndigheters vedtak om adopsjoner fra Sør-Korea var i all hovedsak det samme i alle saker helt fra slutten av 1960-årene til 2012. Utover dokumentene som gjaldt forhåndssamtykket og prosessen i Norge, ble avgjørelsen om adopsjon utelukkende tatt med grunnlag i følgende tre dokumenter om barnet fra Korea: utskrift av barnets registrering i det sørkoreanske familieregisteret (se figur 19.2), oppnevningen av presidenten i Holt som verge og frigivelseserklæringen fra presidenten i Holt.³²⁸

De tre sørkoreanske dokumentene som forela i det store flertallet av sakene inneholdt hovedsakelig opplysninger om:

1. barnets navn og fødselsdato
2. at Holts president som verge på angitt dato hadde frigitt barnet for adopsjon til Norge
3. at Holts president var oppnevnt som verge av Mapo District fordi barnet var «abandoned»
4. at barnet var registrert i familieregisteret med ukjente foreldre, i samsvar med en undersøkelse av Mapo District Office og etter at familiedomstolen i Seoul hadde gitt tillatelse til opprettelse av familienavnet og familieopprinnelsen

Den eneste informasjonen om barnets bakgrunn i disse dokumentene var familieregisterutskriftens utsagn om at det ikke fantes opplysninger om barnets foreldre.³²⁹ Disse opplysningene var imidlertid systematisk feil, da registeret også opplyste dette i saker der den adopterte hadde kjente foreldre, se punkt 19.7.5. og 19.8.3. Norske myndigheter behandlet dermed adopsjonssakene uten å kunne vite om barnet hadde kjente foreldre.

Som nevnt i punkt 19.8.3 var sentrale personer hos adopsjonsmyndighetene så sent som i 1990-årene ukjent med feilinformasjonen i familieregisteret. I stor grad ser det ut til at feilopplysningene i registeret ble lagt til grunn, men dette kan ha variert mellom de ulike beslutningsorganene og fra periode til periode.

Fra rundt år 2000 var adopsjonsmyndighetene klar over feilopplysningene i familieregisteret, men dokumentgrunnlaget for avgjørelsene om adopsjon var fortsatt det samme. Til tross for at de da visste at Holt hadde opplysninger om identiteten til minst en av de opprinnelige foreldrene og bakgrunnen for adopsjonen, innhentet adopsjonsmyndighetene verken bakgrunnsinformasjonen som var gitt til adoptivforeldrene og Verdens Barn, eller noen annen dokumentasjon om barnas opprinnelige foreldre og bakgrunn.

Etter utvalgets syn var de tre sørkoreanske dokumentene som dannet grunnlaget for adopsjonsvedtaket i Norge, klart utilstrekkelige. Norske adopsjonsmyndigheter hadde en plikt til å så langt som mulig innhente opplysninger om barnets bakgrunn, herunder om bakgrunnen for adopsjonen og om samtykke fra opprinnelige foreldre. Dette var nødvendig for å kunne ta stilling

³²⁴ Se nærmere om utredningsplikten ved avgjørelser om utenlandsadopsjon i kapittel 27.

³²⁵ Adopsjonsloven 1986 §§ 2, 6 og 7.

³²⁶ Internt notat 10. oktober 1964.

³²⁷ Saken er også omtalt i punkt 27.3.3.

³²⁸ I en periode i 1990- og 2000-årene ser det ut til at vergeoppnevningen ikke ble etterspurt, da den ikke ligger i sakene utvalget har sett på fra denne perioden.

³²⁹ Father: no record, Mother: no record.

K88- [redacted] Norway

STATEMENT OF RELEASE FOR ADOPTION

Date : [redacted], 1983

Address : # 382-14, Hap Jung-Dong, Ma Po-Ku, Seoul, Korea

Name : Kim, Han Kyu

Date of Birth : [redacted]

I, the guardian, by the appointment of Chief, Mapo District office
of [redacted] born [redacted] in Korea do hereby consent to the adoption
of the said child to Norway.

S/ Kim, Han Kyu
Holt Children's Service, Inc.
Seoul, Korea

This is a full, true and correct translation of the attached certified copy of
STATEMENT OF RELEASE FOR ADOPTION.

[redacted]

Holt Children's Service, Inc.
Seoul, Korea

Figur 19.3 Eksempel på frigivelseserklæring fra presidenten i Holts Childrens Services

til vilkårene om samtykke og at adopsjonen skulle være til barnets beste. Selv om vurderingen av disse vilkårene måtte tilpasses at barnet var frigitt for adopsjon i Sør-Korea etter koreansk rett, skulle vilkårene i norsk rett prøves og det måtte innhentes konkret informasjon som dokumenterte at de er oppfylt.

Dette innebærer ikke nødvendigvis at dokumentasjonen måtte oppgi foreldrenes identitet, når disse hadde krav på anonymitet etter sørkoreansk rett. Det skulle imidlertid som et minimum vært krevd fremlagt opplysninger om bakgrunnen for adopsjonen, hvilken relasjon den som hadde samtykket til adopsjonen hadde til barnet,

og om når samtykket var gitt. Tidspunktet for samtykke var nødvendig å innhente for å kunne vurdere vilkåret om at samtykket ikke kunne gis før to måneder etter fødselen.³³⁰

Etter sørkoreansk rett hadde presidenten i Holt myndighet til å frigi barnet for adopsjon når vedkommende var oppnevnt som verge. En slik frigivelse forutsatte slik utvalget forstår det at de sørkoreanske vilkår for slik frigivelse var oppfylt, herunder krav til samtykke og til at adopsjonen var til barnets beste. At det forelå en frigivelseserklæring fra Holts president kunne likevel ikke anses som tilstrekkelig dokumentasjon på at tilsvarende vilkår i norsk rett var oppfylt. Dette fordi vilkårene i norsk rett ikke var samsvarende med sørkoreansk rett og praksis. Uansett hadde norske adopsjonsmyndigheter et selvstendig ansvar for å utrede og prøve vilkårene i norsk rett, og kunne ikke nøye seg med å forutsette at Holt hadde foretatt en slik prøving. En slik plikt til selvstendig prøving av vilkårene ville også foreligget dersom det var koreanske myndigheter som sto for frigivelsen, men var enda sterkere når frigivelsen ble foretatt av en privat adopsjonsformidler som i liten grad ble kontrollert av myndighetene i Sør-Korea.

Utvalget har også merket seg at det i Sør-Korea var et krav om at Ministry of Health and Welfare skulle godkjenne adopsjonene. Om slik godkjenning ble dokumentert i et eget avgjørelsesdokument eller på annen måte, for eksempel med et stempel, er usikkert. Uansett mener utvalget at norske myndigheter skulle innhentet denne godkjenningen før de fattet vedtak om adopsjon av sørkoreanske barn.

Utvalget har kommet til at det var særlig kritikkverdig at norske myndigheter helt frem til 2012 hadde fast praksis for å fatte vedtak om adopsjoner fra Sør-Korea uten å ta selvstendig stilling til om vilkårene for adopsjonen i den norske adopsjonsloven var oppfylt, og uten å innhente dokumentasjon som gjorde det mulig å ta stilling til disse vilkårene. Heller ikke all dokumentasjon som var tilgjengelig i Norge ble innhentet. Disse forholdene utgjør et klart brudd på utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 første ledd.

19.8.5.3 Krav til at samtykke ikke kan gis før to måneder etter fødsel

Kravet i om at samtykke ikke kan gis før det er gått to måneder etter fødselen, jf. adopsjonsloven

1986 § 7 andre ledd, ble i liten grad prøvd av adopsjonsmyndighetene før de fattet vedtak om utenlandsadopsjon (adopsjonsbevilling). I forarbeidene til bestemmelsen går det frem at lovgiver erkjente at det i praksis ville kunne bli vanskelig å kontrollere vilkåret i saker om utenlandsadopsjon, men at dette måtte aksepteres.³³¹

Utvalget legger til grunn at utsagnet innebar en viss begrensning av plikten til å utrede vilkåret ved utenlandsadopsjon.³³² Likefullt er ordlyden klar, og etter utvalgets vurdering måtte vilkåret prøves så langt som mulig. Utvalget mener derfor, som også er påpekt i forrige punkt, at det er kritikkverdig at det ikke ble gjort noe for å utrede om vilkåret var oppfylt.

I de fleste av enkeltsakene utvalget har gjennomgått fra etter 1986, går det frem av dokumentene om barnet som ble sendt til adoptivforeldrene og Verdens Barn, at samtykket ble gitt tidligere enn to måneder enn fødselen.

Utvalget har videre funnet noen saker hvor også den dokumentasjonen som forelå hos adopsjonsmyndighetene klart tilsier at vilkåret ikke var oppfylt, fordi Holts frigivelse for adopsjon ble signert av Holts president før det var gått to måneder fra fødselen. Selv om dokumentasjonen adopsjonsmyndighetene behandlet saken ut fra, klart indikerte at samtykket var gitt før det var gått to måneder fra fødselen, fikk ikke dette noen betydning for sakens utredning eller utfall.

I praksis har adopsjonsmyndigheten verken utredet eller håndhevet vilkåret om at samtykke ikke kan gis før to måneder etter fødselen. Dette er kritikkverdig.

19.9 Søk etter informasjon om opprinnelse

De fleste adopterte fra Sør-Korea har ikke informasjon om sin opprinnelige familie. Bare i et fåtall saker ble det ved adopsjonen sendt opplysninger til Norge om de opprinnelige foreldrenes identitet, i form av et samtykkedokument eller utskrift fra familieregisteret hvor den adopterte var registrert på sin opprinnelige familie.

I mange saker fikk adoptivforeldrene noe informasjon om barnets opprinnelige foreldre og bakgrunnen for adopsjonen, uten at foreldrene er identifiserbare. For personer som ble adoptert i 1987 eller senere ligger normalt de samme opplysninger også hos Bufdir, i det såkalte Barnearki-

³³⁰ Jf. adopsjonsloven 1986 § 7 andre ledd, som omtales nærmere i punk 19.8.4.3.

³³¹ Ot.prp. nr. 40 (1984–1985) punkt 3.9.3.

³³² Se også omtalen av bestemmelsen i kapittel 27.

vet.³³³ Adopterte kan søke Bufdir om innsyn i deres og statsforvalternes (fylkesmennenes) adopsjonsarkiver.

I mange tilfeller finnes det mer informasjon om den adoptertes bakgrunn i Sør-Korea. Dersom det i Norge foreligger anonymiserte opplysninger om den adoptertes bakgrunn indikerer dette at Holt eller andre i Sør-Korea har arkivert mer informasjon om den opprinnelige familiens identitet. Dette er likevel ikke sikkert, da arkiveringen i Sør-Korea var mangelfull, og det som nevnt i punkt 19.7.8. finnes flere eksempler på saker med feilinformasjon.

Også der det ikke finnes noen informasjon om den adoptertes bakgrunn i norske arkiver vil det kunne finnes mer informasjon i Korea.³³⁴ Generelt er sjansene for at det finnes mer informasjon der større jo nyere saken er.

I Sør-Korea har National Center for the Rights of the Children (NCRC) fra sommeren 2025 overtatt adopsjonsarkivene som tidligere lå hos de sørkoreanske adopsjonsformidlerne, og behandler søknader om innsyn i dokumenter og opplysninger om opprinnelig familie. De har så vidt utvalget har fått opplyst, også overtatt mapper fra barnehjem som Holt fikk overført barn fra.³³⁵

Informasjon og søknadsskjema ligger på de engelske nettsidene til Korea Adoption Services (KAS), som er en del av eller underlagt NCRC.³³⁶ For å søke innsyn må den adopterte selv logge inn på nettsiden, og Bufetat kan derfor ikke sende en henvendelse til NCRC på den adoptertes vegne, slik de gjør til andre opprinnelsesland.

I Sør-Korea er det et lovbestemt vilkår for å få innsyn i opplysninger om den opprinnelige familiens identitet at de opprinnelige foreldrene samtykker til at den adopterte får disse opplysningene. Dersom foreldrene er døde, kan ikke andre slektninger gi slikt samtykke.

Ved søknader om innsyn i saker der minst en av de opprinnelige foreldrenes identitet fremgår av de sørkoreanske arkivene, vil NCRC henvende seg til de opprinnelige foreldrene for å be om deres samtykke til å gi ut informasjonen. Dersom det ikke gis slikt samtykke, enten fordi NCRC

ikke får tak i de opprinnelige foreldrene eller fordi disse ikke samtykker, vil søknaden om innsyn bli avslått.

Utvalget er ikke kjent med hvordan NCRC retter henvendelser til opprinnelige foreldre for å be om samtykke til å gi ut opplysninger. Når en enslig mor har stiftet ny familie er det imidlertid grunn til å gjøre det på en måte som ikke røper adopsjonen for dem, da hun i Sør-Korea har krav på konfidensialitet. Tidligere var det adopsjonsformidleren som innhentet slike samtykker, og Holt hadde som praksis å sende brev hvor de opplyste at de hadde en viktig melding og ba om å bli kontaktet.³³⁷ Dersom andre enn moren tok kontakt med Holt som følge av en slik forespørsel hendte det at de opplyste at det dreide seg om pengeinnsamling.

Sør-Korea har også en DNA-tjeneste som adopterte kan benytte for å søke etter opprinnelige foreldre, men dette forutsetter at det ikke fremgår informasjon om foreldrene i arkivene i Sør-Korea som gjør det mulig å identifisere eller lokalisere dem.³³⁸ DNA-prøve kan avlegges hos politiet i Sør-Korea eller ved en sørkoreansk ambassade, og resultatet blir registrert i en DNA-database som administreres av det sørkoreanske politiet.

Enkelte adopterte har fortalt utvalget at de har fått opplysninger etter å ha tatt direkte kontakt med barnehjem hvor de hadde opphold før de ble overført til Holt. Om dette fortsatt kan være mulig, eller om også alle slike arkiver er overført til NCRC, er ikke utvalget kjent med.

Slik utvalget forstår TRCs rapport, kan det også tenkes å foreligge opplysninger om enkeltadopsjoner ved «counseling centers, medical providers and local governments».³³⁹ En av TRCs anbefalinger til sørkoreanske myndigheter var at slik informasjon burde samles inn og inngå i den enkeltes adopsjonssak.

19.10 Oppsummering

Utvalgets mandat er å granske adopsjoner på systemnivå, blant annet ved å vurdere hvordan norske myndigheter har ført kontroll og tilsyn, hvordan behandlingen av enkeltsaker har vært innrettet, samt hvordan varsler om forhold som krevde oppfølging har blitt håndtert, og hvilke vurderinger og tiltak som har blitt gjort.

³³³ Barnearkiver består av dokumenter fra enkeltsaker overført fra adopsjonsformidlernes arkiver, som Bufdir arbeider med å legge på den enkeltes adopsjonssak.

³³⁴ Som nevnt i punkt 19.7.5 gir ikke utskrifter fra det sørkoreanske familieregisteret der barnet er registrert i en egen nyopprettet familie noen reelle opplysninger og barnets bakgrunn.

³³⁵ Møte med NCRC og Ministry of Health and Welfare i Sør-Korea 28. mars 2025.

³³⁶ <https://www.kadoption.or.kr/en>

³³⁷ Utvalgets møte med Holt 27. mars 2025.

³³⁸ https://www.kadoption.or.kr/en/info/dna_test.jsp

³³⁹ TRCs rapport, s. 148 punkt e.

I det følgende oppsummerer utvalget sentrale feil, mangler og risikofaktorer som er avdekket i adopsjonssamarbeidet med Sør-Korea, både hos sørkoreanske og norske aktører:

- Den sørkoreanske Truth and Reconciliation Commission (TRC) har i sin andre periode med undersøkelser avdekket mange systematiske mangler ved den delen av adopsjonsarbeidet som har foregått i Sør-Korea. Utvalget bygger i stor grad på TRCs arbeid og viser til de systemsvakheterne som deres rapport avdekker. TRC har i mars 2026 blitt opprettet på nytt for en tredje periode med undersøkelser, og har åpnet for å ta imot nye klager over adopsjoner fra utenlandsadopterte og opprinnelige foreldre.
- I Sør-Korea har myndighetskontrollen med utenlandsadopsjoner og de private adopsjonsformidlerne vært svært mangelfull. Særlig gjelder dette perioden frem til 1989. Etter dette har kontrollen blitt gradvis bedre, men også frem til 2012 var kontrollen fortsatt begrenset. Situasjonen ble noe bedre etter reformer i 2012, som blant annet innebar at prosessen med godkjenningen av adopsjonene ble overført til domstolene. Myndighetskontrollen hadde imidlertid fortsatt svakheter, og Haagkonvensjonen ble ikke implementert før i 2025.
- Frem til 1989 har det vært en risiko for at savnede barn, som hadde kommet bort fra foreldrene, kunne bli adoptert til utlandet.
- Kontrollen i Sør-Korea med om det var gitt samtykke fra foreldre eller andre med samtykkekompetanse var svært mangelfull i 1970- og 1980-årene.
- Verdens Barn burde allerede i 1980-årene ha stilt spørsmål ved om det å kanalisere all bistand til Sør-Korea gjennom den sørkoreanske adopsjonsformidleren og velferdsorganisasjonen Holt skapte en risiko for at andre hensyn enn det enkelte barnets beste kunne bli avgjørende ved adopsjoner.
- Utvalget mener det er sannsynlig at den samlede økonomiske støtten til Holt, både fra Verdens barn og fra andre samarbeidspartnere som konkurrerte om tildelinger, har påvirket Holts arbeid med adopsjoner. Det er risiko for at økonomiske hensyn i perioder har gått foran hensynet til det enkelte barnets beste.
- Utvalget kan ikke se at norske myndigheter på noe tidspunkt har gjort en totalvurdering av støtten til Holt og av hvordan den har påvirket adopsjonsprosessene. Det er kritikkverdig at dette ikke ble gjort.
- Utvalget mener at det er svært kritikkverdig at norske myndigheter så sent som i slutten av 1990-årene ikke var klar over at også barn med kjente foreldre ble registrert uten kjente foreldre i det sørkoreanske famileregisteret. Manglende tiltak fra norsk side har bidratt til at svært mange adopterte feilaktig har trodd at de var funnet som hittebarn, uten kjente opprinnelige foreldre eller annen slekt.
- Samlet sett skulle norske myndigheter ha sørget for et vesentlig grundigere tilsyn med adopsjonssamarbeidet, særlig i lys av at Sør-Korea gjennom mange år var landet det kom klart flest adopterte fra. Derfor er det særlig kritikkverdig at norske myndigheter ikke hadde tilegnet seg mer kunnskap om adopsjonsprosessen i Sør-Korea og i perioder ser ut til å ha vært i villrede om bakgrunnen til barna som ble adoptert til Norge.
- Utvalget har kommet til at det var særlig kritikkverdig at norske myndigheter helt frem til 2012 hadde som fast praksis å fatte vedtak om adopsjoner fra Sør-Korea uten å ta selvstendig stilling til om vilkårene for adopsjonen i den norske adopsjonsloven var oppfylt, og uten å innhente dokumentasjon som gjorde det mulig å ta stilling til disse vilkårene.
- I 1978 bisto Koreaforeningen et ektepar med å hente et barn i Sør-Korea til tross for at de hadde fått avslag på søknad om forhåndssamtykke til å adoptere fra utlandet. Koreaforeningen ga bevisst uriktige opplysninger til sørkoreanske myndigheter om at foreldrene var godkjente av norske myndigheter. Utvalget mener foreningens opptreden var særlig kritikkverdig.

Kapittel 20

Vietnam

20.1 Innledning

Det er formidlet 228 adopsjoner fra Vietnam til Norge. Dette utgjør ca. 1,1 prosent av alle utenlandsadopsjonene gjennom formidler. Adopsjonsformidlingen foregikk i tre ulike perioder, og gjennom tre ulike formidlerorganisasjoner.

I tillegg til barn formidlet gjennom organisasjon er utvalget kjent med at det er gjennomført private og uavhengige adopsjoner av barn fra Vietnam, men har ikke kunnet bringe på det rene noe eksakt antall.¹

De første 77 barna fra Vietnam kom til Norge i 1968, i regi av Komiteen for Sydøst-Asia.² Som det vil fremgå i det følgende ble ikke vilkårene i formidlingstillatelsen overholdt, og komiteens leder fikk derfor ikke tillatelse til å formidle ytterligere adopsjoner på vegne av det da nyoppstartede Norsk-Vietnamesisk Forbund. Likevel hentet han i 1971 ytterligere ti barn til Norge. I 1973 fikk en gruppe adoptivforeldre som var organisert i Foreldreforeningen for barn fra Vietnam (senere Foreldreforeningen for barn fra andre land) tillatelse til å formidle adopsjoner fra landet. De bisto i gjennomføringen av 50 adopsjoner før Vietnam selv stanset muligheten til utenlandsadopsjon.³

I 1990-årene fikk Adopsjonsforum tillatelse til å formidle adopsjoner fra Vietnam. I perioden 1991–1999 ble det formidlet 80 adopsjoner. I 1999

ble samarbeidet avsluttet grunnet uklare forhold i landet.

I 2013 fikk Adopsjonsforum på nytt formidlingstillatelse for Vietnam. Mellom 2016 og 2021 ble det formidlet 11 adopsjoner. I 2021 ble søknad om fornyet formidlingstillatelse avslått av Bufdir.

I alle de tre periodene har formidlingssøknader fra organisasjoner blitt avslått/ikke forlenget med begrunnelse som kan knyttes til irregulære forhold og manglende (mulighet for) kontroll. Den følgende utredningen vil følge en noe annen struktur enn de øvrige landkapitlene, og fokuset vil primært være på forholdene rundt avslutningen av adopsjonssamarbeidet og avslagene på formidlingssøknader.

20.2 Generell informasjon og historikk

Vietnam ligger i Sørøst-Asia, og er et smalt land med lang kystlinje. Av befolkningen på om lag 101 millioner, er rundt 90 prosent etnisk vietnamesere, mens de øvrige består av mer enn 50 ulike folkegrupper. Buddhisme (5,8 prosent) og katolisisme (6,1 prosent) er de største av verdensreligionene. Majoriteten av befolkningen er uten religiøs tilhørighet.⁴

I dag regnes Vietnam som en kommunistisk republikk og har en historie preget av store konflikter og en langvarig borgerkrig. Landet var en fransk koloni frem til frigjøringskrigen i 1946–1954. Da krigen var over, ble landet delt i to stater; det kommunistiske Nord-Vietnam, med hovedstaden Hanoi, og det mer vestlig orienterte Sør-Vietnam med hovedstaden Saigon. Vietnamkrigen (1957–1975) startet som et opprør av kommunist-

¹ Se punkt 3.5 om statistikk. Privat adopsjon viser i dette tilfellet til nordmenn som under langtidsopphold i Vietnam har gjennomført en adopsjon av et vietnamesisk barn, uten først å innhente forhåndsgodkjenning av norske myndigheter. Barnet har siden blitt tatt med til Norge, hvor adopsjonen har blitt anerkjent i tråd med adopsjonslovens bestemmelser. Om private og uavhengige adopsjoner, se kapittel 28 og punkt 6.2.2.

² Tallet er hentet fra NOU 1976: 55. Det fremgår på s. 27 at «[h]østen 1968 kom det 77 barn i en transport fra Vietnam». Ulike kilder oppgir imidlertid et ulikt antall barn, og det er på det rene at ikke alle disse barna kom med samme fly. Noen av barna som skulle til Norge, ble holdt igjen av et barnehjem i Vietnam, og minst to barn ble midlertidig overlatt til sykehus i andre land på reisen til Norge. Se bl.a. Liz Buer. *Flyet fra Saigon*, Frekk Forlag 2018. Utvalget har ikke utredet statistiske avvik, se punkt 3.5. Minst ett barn døde kort tid etter ankomst til Norge.

³ Som det går frem i punkt 20.5.2, tok det flere år fra barna kom til Norge før adopsjonsprosessen ble sluttført. I de offentlige statistikkene (f.eks. NOU 1976: 55 *Adopsjon og adopsjonsformidling*) har man tilsynelatende lagt til grunn bevilgningsdato, og det går derfor ikke klart frem her hvor mange barn som ankom hvert år.

⁴ Per 2019 jf. Store norske leksikon, <https://snl.no/Vietnam> (lesedato 12. mars 2026).

Tabell 20.1 Oversikt over adopsjoner fra Vietnam 1968–1975 fordelt på ulike formidlere

Årstall ankomst	1968	1971	1973–1975
Formidler	Komiteen for Sydøst-Asia (SK)	(Lederen for) Norsk-vietnamesisk forbund (VF)	Foreldreforeningen for barn fra Vietnam /andre land (FBAL)*
Antall adopsjoner	77	10	50

* Da Vietnam avsluttet adopsjonene i 1975, søkte foreningen formidlingstillatelse fra flere land, og endret navn til Foreldreforeningen for barn fra andre land.

Kilde: NOU 1976: 55

ter i Sør-Vietnam, og utviklet seg til en storskala borgerkrig. Kina og Sovjetunionen støttet Nord-Vietnam, mens særlig USA – men også Australia og Sør-Korea – ga omfattende militær bistand til Sør-Vietnam. Mellom to og tre millioner vietnamesere og rundt 59 000 amerikanske soldater mistet livet i den følgende konflikten. I 1973 ble det inngått en fredsavtale mellom nord og sør, og de amerikanske soldatene trakk seg ut. Fredsavtalen ble imidlertid snart brutt av begge parter. I april 1975 inntok Nord-Vietnam Saigon i sør, og samlet med dette landet til Den sosialistiske republikken Vietnam, under kommunistisk styre. Krigen førte til en stor flyktningstrøm ut av landet, og i dag bor fortsatt rundt 2,5 millioner personer av vietnamesisk herkomst i utlandet.⁵

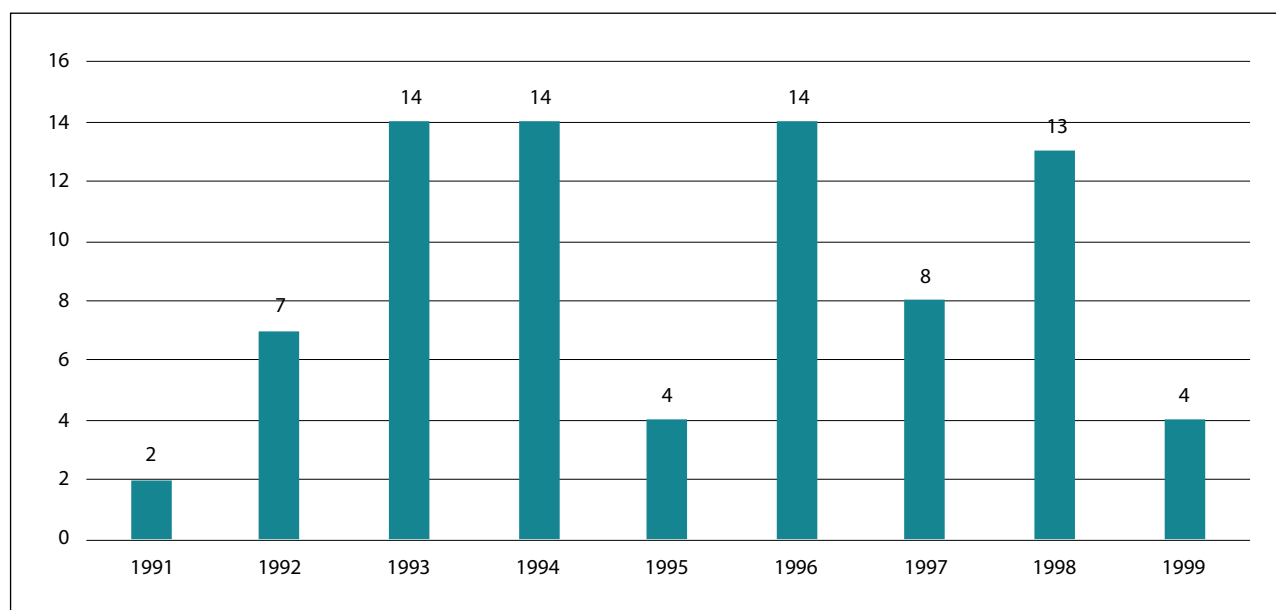
Sammen med Korea (se kapittel 19), var Vietnam et av de første opprinnelseslandene hvor det ble gjennomført systematiske utenlandsadopsjoner i stor skala. I krigsårene ble det gjennomført flere tusen adopsjoner til utlandet, og i likhet med i Korea, var USA en sentral drivkraft. Flere vestlige land mobiliserte stort for å hente barn ut av landet, blant annet gjennom en omfattende aksjon våren 1975 som fikk navnet «Operation Babylift».⁶

Etter krigen måtte landet gjenoppbygges, og nasjonen gikk inn i en vanskelig periode både politisk og økonomisk. Så sent som i 1992 oppga FN at i underkant av halve befolkningen levde i ekstrem fattigdom.⁷ Utover i 1990-årene ble det i større grad tilrettelagt for privat næringsvirksom-

⁵ Store norske leksikon https://snl.no/Vietnams_historie (lesedato 12. mars 2026).

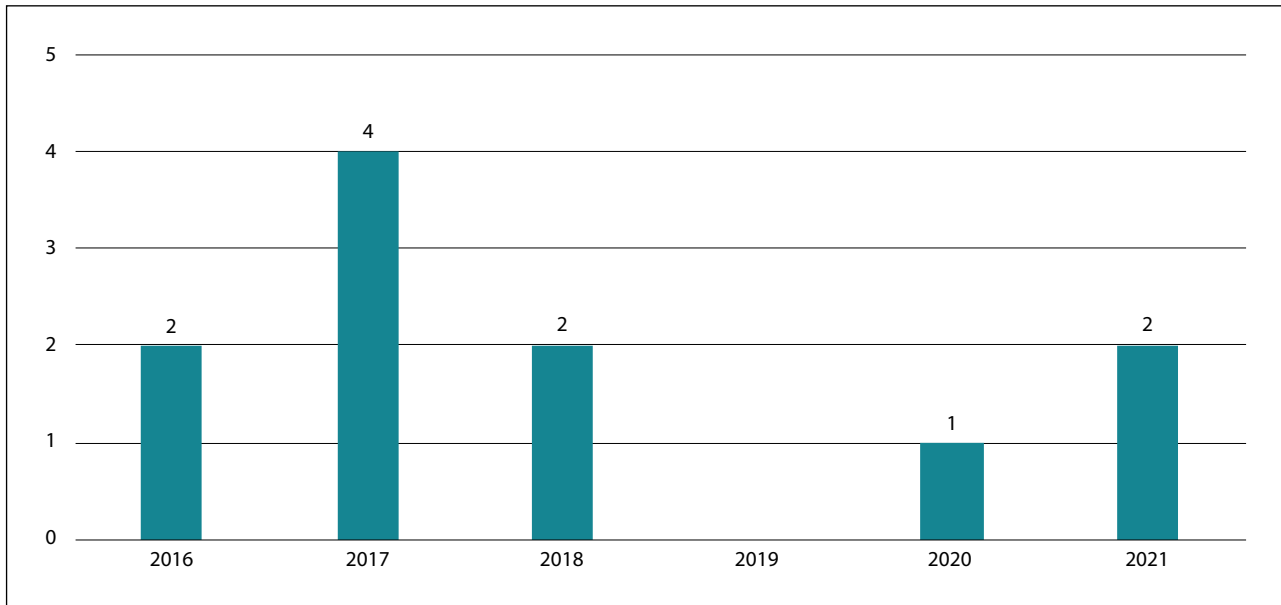
⁶ Se f.eks. Dana Sachs, *The Life we Were Given: Operation Babylift, International Adoption, and the Children of War in Vietnam* (Beacon Press 2011).

⁷ FN, Ekstrem fattigdom, <https://fn.no/Statistikk/ekstrem-fattigdom?country=42639>



Figur 20.1 Adopsjoner formidlet fra Vietnam til Norge 1991–1999

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs og Adopsjonsforums statistikker (se punkt 3.5)



Figur 20.2 Adopsjoner formidlet fra Vietnam til Norge 2016–2021

Kilde: Tall hentet fra Bufdirs og Adopsjonsforums statistikker (se punkt 3.5)

het, og økonomien ble bedre.⁸ Fattigdom og korrupsjon utgjør likevel stadig store utfordringer i det vietnamesiske samfunnet.⁹ Korrupsjon har blitt fordømt som et av nasjonens hovedproblemer ved samtlige av kommunistpartiets partikongresser siden 1991. I 2006 uttalte daværende partisjef Nong at korrupsjonen hadde tatt overhånd i en slik grad at den «truer selve det sosialistiske styrets eksistens».¹⁰

Vietnam ratifiserte Haagkonvensjonen om adopsjon i 2011.

Norge var et av de første vestlige landene som inngikk diplomatiske forbindelser med Vietnam i krigstiden, da ambassadøren i Beijing ble sideakkreditert til Vietnam (Hanoi) i november 1971.¹¹ Fra 1988 var ambassaden i Bangkok sideakkreditert.¹² En egen norsk ambassade i Vietnam ble opprettet i Hanoi i 1996. Vietnam hadde på sin side ambassade i Oslo i perioden 1978 til 1982, og igjen fra 2009.

20.3 Gransking i andre mottakerland og andre kjente forhold

Utvalget er ikke kjent med at adopsjoner fra Vietnam har vært del av andre mottakerlands granskinger.

På oppdrag fra UNICEF Vietnam og det vietnamesiske justisdepartementet utførte ISS (International Social Service) en uavhengig undersøkelse av adopsjonspraksisen i 2009. Formålet med undersøkelsen var for det første å identifisere og ta opp problemer i adopsjonssystemet i forbindelse med tilslutning til Haagkonvensjonen, og for det andre å komme med forslag til justeringer i utkast til ny adopsjonslov. Selv om det ikke ble formidlet adopsjoner til Norge på det tidspunktet rapporten ble skrevet, mener utvalget at undersøkelsen avdekker forhold som også fremstår relevante for utvalgets funn knyttet til adopsjonspraksisen både før og etter.

I ISS' rapport fremgår det fem hovedkonklusjoner:

- *The level and nature of intercountry adoptions (ICA) from Viet Nam are essentially influenced by foreign demand.* Thus, the availability of children who are «adoptable» abroad corresponds more to the existence of foreign prospective adopters than to the actual needs of «abandoned» and orphaned children. As a result, the overwhelming majority of adopted children are under 1 year of age, the age-group most sought by prospective adopters. Since only a relatively

⁸ Store norske leksikon, https://snl.no/Vietnams_samtidshistorie (lesedato 12. mars 2026).

⁹ Første gang Vietnam ble rangert av Transparency International var i 1997. Da havnet landet på 43 plass (av 52 land) med en score på 2,79 av 10. I 2013 lå landet på 116 plass (av 177 land) med en score på 31 av 100, mens det i 2024 lå på 88 plass (av 180 land) med en score på 40 av 100.

¹⁰ Store norske leksikon, https://snl.no/Vietnams_samtidshistorie (lesedato 12. mars 2026).

¹¹ Viêt Nam News, *True partners with a shared future*, 25. november 2021.

¹² Aftenposten 16. april 1988, s. 23.

small and ever-decreasing number of other «countries of origin» are currently making children of this age «adoptable» abroad, foreign actors have proved willing to accept conditions put in place by Viet Nam for processing these adoptions. There is also considerable pressure from abroad for Viet Nam to continue as a «source» of very young children.

- *The circumstances under which babies become «adoptable» are invariably unclear and disturbing.* Declarations of so-called «abandonment», which is notoriously difficult to investigate, are intriguingly frequent, but with unexplained «peaks» and «troughs». Procedures for verifying the child's status and, inter alia, for ensuring free and informed consent to adoption are inadequate and inconsistent. Decision-making on the availability of a child for ICA as opposed to a domestic solution (including return to the biological family) seems to take no account of the subsidiary nature of adoption abroad, with little or no effort being made to establish the child's real need for the latter or to identify in-country care opportunities.
- *The ICA procedure is influenced by a remarkably unhealthy relationship that can exist between agencies and specific residential facilities.* It involves compulsory and sizeable financial contributions by agencies in the form of «humanitarian aid» to facilities that they themselves have identified as potential «partners» in ICA. The question of «aid» generally seems to be given far more importance than ensuring that ICA is resorted to as an exceptional measure on a case-by-case basis. Agencies compete with each other to secure children and tend to expect that children will be «indicated» to them for ICA processing according to the amount of humanitarian aid provided. Agencies are subject to little or no monitoring, and neither they nor the residential facilities they work with have any incentive to address or notify problems, since the way the system presently functions is to the advantage of both
- *Governments and Central Authorities of «receiving countries» – collectively at least, and individually in many instances – have not effectively committed themselves to applying the basic principles of the THC-93,¹³ or the recommendations of the Special Commission on the treaty's practical operation, in their dealings with Viet Nam.* They have therefore been sending out mixed – and hence eminently unhelpful – messages on

the acceptability of the current system. These frequently seem to respond more to pressures within their respective countries than to tackling identified problems. In most cases, embassies have virtually no knowledge of how their country's agencies are operating, let alone being in a position to verify the compliance with international standards of adoptions to their country.

- Viet Nam's desire for rapid accession to the THC-93 constitutes a highly positive perspective. It will nonetheless require not only far-reaching legislative changes, which Viet Nam already envisages, but also a fundamental change in outlook, including in particular a total divorce between «humanitarian aid» or other financial contributions and the ICA of those of its children who may require this measure. The success of reform efforts will depend not only on Viet Nam itself but also on the willingness and ability of foreign actors other than agencies to provide active assistance, including in the development of preventive child welfare measures and of functioning child protection systems, based on a deinstitutionalisation strategy and the consequent expansion of alternative care options for vulnerable children.¹⁴ [original utheving]

20.4 Oversikt over utvalgets landundersøkelser

Adopsjonsformidlingen fra Vietnam omfatter et forholdsvis begrenset antall adopsjoner – 228 – som tilsvarer 1,1 prosent av alle utenlandsadopsjoner. Som vist innledningsvis er det flere formidlere involvert, og adopsjonsformidlingen er spredt over tre tidsperioder med rundt 15 års opphold mellom hver av periodene. På bakgrunn av spredning og antall adopsjoner har utvalget ikke funnet grunn til å gjennomføre en inngående undersøkelse av alle sider ved formidlingen i hver av disse periodene. Utvalget har i stedet besluttet å fokusere særlig på prosessene og forholdene som har ført til avslag på søknadene om (forlengelse av) formidlingstillatelse fra landet. Dette gjelder avslaget til Komiteen for Sydøst-Asia / Norsk-Vietnamesisk forbund mot å formidle flere adopsjoner rundt 1970, avslutning/avslag på Adopsjonsforums søknad om fornyet formidlingstillatelse i 1999, og avslaget på Adopsjonsforums søknad om

¹³ Haagkonvensjonen 1993.

¹⁴ ISS (2009), *Adoption From Vietnam: Findings and Recommendations of an Assessment*.

fornyett formidlingstillatelse i 2021. Utvalget bemerker at det for Vietnam derfor ikke er gjort en inngående undersøkelse av hvordan selve formidlingsarbeidet ble gjennomført, men at fokuset ligger på norske myndigheters undersøkelser og vurderinger av kjente forhold. Bakgrunnen for valg av innfallsvinkel er at det ble gjennomført et relativt begrenset antall adopsjoner (under 100) gjennom hver av de ulike formidlerne.

Granskingsutvalgets undersøkelser av adopsjonsformidlingen fra Vietnam har i hovedsak fulgt malen for landundersøkelser, som skissert i punkt 3.6.3. Generell landinformasjon fra ulike kilder er innhentet. Et mediesøk og et begrenset literatursøk opp mot adopsjoner fra landet er gjennomført. Formidlingstillatelser og søknader om formidling fra landet er gjennomgått, samt dokumentasjon i tilknytning til disse. Det er gjort arkivsøk hos Bufdir, Barne- og familiedepartementet og Riksarkivet (Sosialdepartementet, Justisdepartementet, samt (deler av) privatarkivet til lederen for Komiteen for Sydøst-Asia). Utvalget har også hatt tilgang til Adopsjonsforums fysiske og digitale arkiver, og har gjort ulike søk i disse, med fokus på formidlingssøknader og annen korrespondanse med norske myndigheter.

Vietnam har vært tema i intervjuer av personer som har jobbet i Adopsjonsforum, Bufdir (/ Statens ungdoms- og adopsjonskontor) og Barne- og familiedepartementet. Utvalget har også intervjuet de tidligere lederne for Foreldreforeningen for barn fra andre land.

Utvalget har gjennomgått dokumentene i 6 enkeltsaker fra 1960- og 1970-årene. Utvalget har snakket med to adopterte fra den første formidlingsperioden. Utvalget har ikke mottatt henvendelser fra adopterte (eller adoptivforeldre) fra de senere formidlingsperiodene.

20.5 Adopsjonsformidlingen 1968–1975

20.5.1 Innledning

I det følgende skal utvalget beskrive og vurdere adopsjonsformidlingen som foregikk i den første perioden, mellom 1968 og 1975. Adopsjonene som ble gjennomført disse årene, kan deles i tre grupper. Den første gruppen er 77 barn som Komiteen for Sydøst-Asia hentet til Norge i 1968.¹⁵ Den andre gruppen er ti barn som lederen for Norsk-Vietnamesisk forbund hentet i 1971. Den tredje gruppen er 50 barn som Foreldreforeningen for barn fra andre land formidlet fra 1973–1975.

¹⁵ Kildene avviker noe på antall barn, se note 2.

Utvalgets utredning av adopsjonene fra Vietnam skal, som redegjort for ovenfor, ha hovedfokus på de forholdene som førte til at norske myndigheter reagerte på og avsluttet formidlingsvirksomheten. Ettersom Foreldreforeningens formidling ikke ble stanset fra norsk hold, men avslutningen skyldtes den kommunistiske seieren i Vietnamkrigen, vil denne formidlingsperioden bli relativt kort behandlet.

Virksomheten som resulterte i uthenting av 77 barn i 1968 og senere 10 barn i 1971 fikk videre stor oppmerksomhet, og vakte negative reaksjoner i sin samtid. Det har, både da prosessene pågikk, men også i nyere tid, blitt konstatert flere uregelmessigheter og mangler ved disse adopsjonsprosessene.¹⁶

I det følgende vil de tre gruppene av adopsjoner beskrives kronologisk, sammen med utvalgets vurdering.

20.5.2 Gruppe 1: Barn hentet til Norge i 1968

Krigen mellom Nord-Vietnam og Sør-Vietnam fikk stor offentlig oppmerksomhet i 1960- og 1970-årene, også i Norge. Det var sterk motstand mot USA sin innblanding i krigen fra flere hold.

En gruppering som derimot støttet USAs bistand i kampen mot kommunismen, var Komiteen for Sydøst-Asia (heretter Komiteen). Dette var en organisasjon som besto av ungdomspolitikere på høyresiden. Gruppens politiske arbeid er ikke tema her, men bakgrunnen for deres engasjement inn mot adopsjoner, var et besøk i Sør-Vietnam i 1967. Formålet med reisen var å lære mer om de politiske og militære forholdene i landet. Underveis fikk de imidlertid også besøke noen barnehjem, og fikk oppleve på nært hold de svært kummerlige forholdene som barna levde under.¹⁷ Noen av organisasjonene som var involvert i adopsjoner på denne tiden hevdet at dødeligheten kunne være så høy som opp mot 80–90 prosent på noen av barnehjemmene.¹⁸

Ungdomspolitikerne hadde under sitt opphold i Saigon fått god kontakt med sentrale myndighetspersoner i Sør-Vietnam, og fikk dermed for-

¹⁶ For nyere beskrivelser, se kilder i note 17

¹⁷ Bakgrunnsinformasjonen er hentet fra NRK-saken Et fly fullt av Barn fra Vietnam 30. september 2014, NRK Brennpunkt-dokumentaren *Vietnambarna* (2014), og boken av Liz Buer, *Flyet fra Saigon*, Frekk Forlag 2018

¹⁸ F.eks. en rapport fra Friends of Children of Vietnam, *Adoption Process, 1974–1976* https://www.fordlibrarymuseum.gov/sites/default/files/pdf_documents/library/document/0412/041200011.pdf. Utvalget har imidlertid ikke funnet uavhengige rapporter eller nyere kilder hvor disse tallene bekreftes.

bindelser som gjorde det mulig for dem å organisere en rekke adopsjoner i en samlet aksjon.

Komiteen kontaktet Sosialdepartementet i 1967, og etter korrespondanse og møtevirksomhet, fikk de i februar 1968 tillatelse til å formidle inntil 60 adopsjoner fra Vietnam.¹⁹ I tillatelsen ble det oppstilt flere vilkår som måtte være oppfylt før barna ble hentet til Norge. Dette gjaldt blant annet at de kommende adoptivforeldrene måtte være godkjent av rett myndighet, visse kriterier angående barnas helse og reisedokumenter, og at det ble gitt varsel til rette instanser før barna ankom Norge. I tillegg ble det stilt opp som krav at «(a) dopsjonen må være gjennomført i Vietnam, eller det må være godtgjort overfor Justisdepartementet at en norsk adopsjonsbevilling vil ha gyldighet i Vietnam, før visum kan gis og barna bringes til Norge». Det fremgår i kommunikasjon mellom ulike myndighetsorganer at Komiteen hadde informert om at det ville komme 73 barn i en samlet transport 20. oktober 1968.²⁰ Selv om utvalget ikke har funnet en skriftlig bekreftelse til Komiteen om utvidet tillatelse, fremstår det dermed som om denne økningen i antall fra 60 til 73 ble akseptert av myndighetene,

Det var meningen at samtlige barn skulle ankomme med samme fly. Noen av barna som skulle til Norge, ble imidlertid holdt igjen av et barnehjem i Sør-Vietnam, og minst to barn ble midlertidig overlatt til sykehus i andre land, underveis på reisen til Norge. Også disse sakene ble imidlertid løst, og totalt ankom det 77 vietnamesiske barn for adopsjon etter aksjonen i 1968.²¹

Det ble snart klart at vilkårene som ble satt i forbindelse med tillatelsen ikke var overholdt. Som det fremgår ovenfor, hadde komiteen tatt med flere barn enn det tillatelsen opprinnelig gjaldt, og også flere barn enn det de hadde informert myndighetene om på forhånd. Helsetilstanden til flere av barna var også dårlig. Det var dessuten problematisk at selve adopsjonsprosessen ikke var fullført før barna ble hentet til Norge, og at det tilsynelatende ikke forelå en klar plan eller prosedyre for hvordan adopsjonene skulle gjennomføres. I november 1970 fremgår det i et møte i Justisdepartementet at barna fremdeles oppholdt seg hos de respektive adoptivsøkerne som fosterbarn, og at det var «usikkert hvorvidt vietnamesiske myndigheter stiller seg positivt til adopsjon av barn til utenlandske adoptivforeldre».²²

Gjennom samarbeid med et vietnamesisk advokatkontor lyktes det i 1971 å gjennomføre adopsjoner i Sør-Vietnam for de fleste av barna.²³ I flere tilfeller viste det seg imidlertid å være uklarerhet rundt de adoptertes identitet. Blant annet ble sju adopsjoner gjennomført i Sør-Vietnam med andre navn og fødselsdatoer enn de som sto på listen over ankomne barn fra 1968. Dette skyldtes ifølge lederen for komiteen at barn som opprinnelig var tiltenkt norske foreldre, av ulike grunner ble erstattet av andre barn like før avreise.²⁴ Minst ett av barna hadde blitt sendt til Norge med et annet barns pass, og hadde uklar fødselsdato.²⁵ I tillegg til disse sju barna, sto seks barn oppført med annen fødselsdato i adopsjonspapirene enn den som fremgikk av fødselsattesten.²⁶ Flere av disse sakene sto fremdeles uløst da Foreldreforeningen overtok formidlingsarbeidet i 1973, se nærmere punkt 20.5.4.

20.5.3 Gruppe 2: Barn hentet til Norge i 1971

Parallelt med at (lederen for) Komiteen arbeidet med å gjennomføre adopsjonene av de ankomne barna via kontakter i Sør-Vietnam, tok Komiteen også skritt i retning av flere adopsjoner.²⁷ Blant annet hadde (lederen for) Komiteen henvendt seg til potensielle adoptivsøkere, og gikk ut i media med at man var i gang med å organisere transport av en ny gruppe på 70 barn til Norge sommeren 1970.²⁸ Sosialdepartementet ga gjentatte ganger beskjed om at det ikke ville bli gitt tillatelser til flere adopsjoner før de første sakene var gått i orden, og man kunne evaluere hvordan det gikk med barna.²⁹

I 1971 hadde den tidligere lederen av Komiteen for Sydøst-Asia trukket seg ut av organisasjonen og etablert den nye organisasjonen Norsk-Vietnamesisk forbund (i følgende avsnitt omtales vedkommende som «lederen»)³⁰ Sosialdeparte-

²² JD og helsedirektoratet, møte angående adopsjon av vietnamesiske barn 20. november 1970.

²³ Brev til JD fra lederen 25. mars 1971.

²⁴ Brev fra lederen til UD 25. oktober 1971 og 18. juli 1972.

²⁵ Liz Buer. *Flyet fra Saigon*, Frekk Forlag 2018, s. 19 f. Utvalget har også sett samtidig korrespondanse om saken.

²⁶ Brev fra lederen til UD 25. oktober 1971 og 18. juli 1972.

²⁷ Utvalget finner det noe uklart på hvilket tidspunkt / i hvilke situasjoner lederen av komiteen (og senere Norsk-Vietnamesisk forbund) opptrådte på vegne av organisasjonen, og når han handlet på egen hånd.

²⁸ Aftenposten 29. juli 1970, s. 11.

²⁹ JD og Helsedirektoratet, møte angående adopsjon av vietnamesiske barn 20. november 1970.

³⁰ Brev fra lederen til SD 11. februar 1971 og møte 19. april 1971 med lederen og NVF, jf. SD notat 17. april 1972.

¹⁹ Brev fra SD til SK 2. februar 1968.

²⁰ Notat til Helsedirektoratet fra Sosialavdeling II i SD 17. oktober 1968.

²¹ Kildene avviker noe på antall barn, se note 2.

mentet gjentok flere ganger overfor lederen at det ikke var aktuelt å gi tillatelse til å hente flere barn fra Vietnam til Norge. Til tross for en klar holdning og gjentatte henvendelser fra norske myndigheter, varslet lederen i juli 1971 om at han i løpet av kort tid ville «imøtekomme seks norske familiers ønske om adopsjon av i alt åtte vietnamesiske foreldreløse barn».³¹ Sosialdepartementet svarte på dette med en ny advarsel, og viste blant annet til at strafferammen for privat adopsjonsformidling var bøter eller fengsel i inntil tre måneder, jf. barnevernloven av 1953 § 26 b).³² Utenriksdepartementet og Justisdepartementet ble informert av Sosialdepartementet om lederens planer, og ambassaden i Bangkok samt konsulen i Saigon ble varslet for å eventuelt hindre at barn ble tatt med ut av landet uten visum til Norge.³³

Til tross for advarselen og de iverksatte tiltakene, ankom lederen Norge med ti nye vietnamesiske barn i august 1971.³⁴ Helsetilstanden til flere av barna var svært dårlig, og ett av barna døde få dager etter ankomst.³⁵ Barna ble tatt hånd om av helsevesen og barnevern. Siden barna manglet visum ble det fattet et formelt avvisningsvedtak, men det ble raskt klart at det ikke var aktuelt å sende barna tilbake til Vietnam. Etter hvert ble de ni barna plassert i fosterhjem hos adoptivsøkere, i påvente av adopsjon.³⁶

Lederen ble politianmeldt i Norge, og det ble iverksatt undersøkelser angående hvordan han hadde lyktes med å få barna ut av landet uten visum: Under oppholdet i Saigon hadde konsulatet, etter instruksjonen fra norske myndigheter, formidlet til lederen at det ikke ville gis innreisevisum til Norge. SAS-kontoret hadde derfor nektet å utstede billetter til barna. Lederen klarte likevel å skaffe tilveie innreisevisum til Tyskland og løste deretter billetter til Frankfurt. I Tyskland hadde «en eller annen myndighet» gitt tillatelse til videre reise til København, fordi barna hadde behov for

legetilsyn, og man ikke ønsket å ta imot dem i Tyskland. Fra København hadde de tatt et fly videre til Oslo.³⁷ Straffesaken endte med at lederen ble ilagt et forelegg på 1000 kr for overtredelse av lov om barnevern 1953 § 26 b. Han vedtok forelegget.³⁸

20.5.4 Gruppe 3: Adopsjoner formidlet gjennom Foreldreforeningen for barn fra Vietnam

11. januar 1973 stiftet en gruppe adoptivforeldre en ny organisasjon: Foreldreforeningen for barn fra Vietnam (heretter Foreldreforeningen).³⁹ I starten hadde foreningen et visst samarbeid med lederen av forbundet (se ovenfor), blant annet i arbeidet med å gjennomføre/avslutte de siste adopsjonssakene fra de to transportene av barn i 1968 og 1971. De overtok også noe av kontaktnettet i Vietnam.⁴⁰ Foreldreforeningen søkte samtidig om formidlingstillatelse fra Vietnam, og i april fikk de innvilget tillatelse til å gjennomføre inntil 50 saker. Gjennom det ordinære formidlingsarbeidet ble det i løpet av det neste halvannet året gjennomført 22 adopsjoner. Adopsjonen av disse 22 barna var gjennomført i Vietnam før de ble hentet til Norge. På bakgrunn av krigssituasjonen i Vietnam våren 1975 fikk Foreldreforeningen imidlertid en særskilt tillatelse fra Sosialdepartementet til å hente inntil 40 barn til Norge før adopsjonen var endelig gjennomført i Vietnam.⁴¹ I tråd med dette ble det hentet 28 barn til før maktskiftet i landet medførte stans i all utenlandsadopsjon.⁴² I 26 av disse sakene lyktes man ikke med å fullføre adopsjonsprosessen i Vietnam, og barna fikk dermed inntil videre status som fosterbarn. Justisdepartementet godtok likevel relativt raskt (høsten 1975) i at man i disse sakene oppnevnte fosterforeldrene (dvs. de kommende adoptivforeldrene) som verger for barna, slik at de kunne søke om norsk statsborgerskap på barnets vegne.⁴³ Når stats-

³¹ Fremgår av brev til lederen fra SD datert 26. juli 1971.

³² Brev fra SD til UD (JD som gjenpart) 26. juli 1971, samt brev fra SD til lederen datert 26. juli 1971.

³³ Brev fra SD til UD (JD som gjenpart) 26. juli 1971, samt bekreftelse fra UD om at melding var sendt til ambassade og konsulat 28. juli 1971.

³⁴ I NOU 1976: 55, s. 60 (vedlegg 4: Helsetilstanden hos adoptivbarn fra utviklingsland) beskrives det at planen hadde vært å ta med 12 barn, men at to var for dårlige til å reise. Samme sted fremgår det at ett barn døde underveis, og ett like etter ankomst, noe som avviker fra øvrige beskrivelser utvalget har sett i SDs arkiver, se brødtekst.

³⁵ Flere av barna fikk påvist tilstander som tuberkulose, hepatitt og dysenteri, jf. NOU 1976: 55, s. 60.

³⁶ Brev fra SD til JD 20. oktober 1971, Avvisningsspørsmålet for de 10 vietnamesiske barn som kom til Norge 29. august 1971.

³⁷ I rapporten går det frem at man ikke hadde opplysninger om hvorvidt noe skjedde i København, jf. Brev fra SD til JD 20. oktober 1971, Avvisningsspørsmålet for de 10 vietnamesiske barn som kom til Norge 29. august 1971.

³⁸ SD notat 11. august 1972 jf. brev fra Asker og Bærum politikkammer til SD 28. september 1972.

³⁹ NOU 1976: 55, s. 26. Senere endret organisasjonen navn til Foreldreforeningen for barn fra andre land (FBAL).

⁴⁰ De fortsatte å bruke en av de samme advokatene i Vietnam. Dette ble opplyst av lederne under intervju med utvalget i mars 2026.

⁴¹ Ifølge lederne var imidlertid adopsjonsprosessene påbegynt for barna som ble hentet til Norge, jf. intervju med utvalget i mars 2026.

⁴² NOU 1976: 55, s. 26.

borgerskap var innvilget, kunne man gjennomføre en adopsjon etter norsk rett, uten hinder av bestemmelsen i Lov om Adoption § 29 1. ledd, hvor det fremgikk at adopsjon av utenlandsk statsborger var betinget av at adopsjonen også ville ha gyldighet i vedkommende stat.⁴⁴

20.5.5 Utvalgets vurdering av adopsjonsformidlingen 1968–1975

Selv om hjemmelen for å tillate adopsjonsformidling ble vedtatt allerede i barnevernsloven i 1953, var det først i 1968 – i forbindelse med transporten av den ovenfor omtalte gruppen med barn fra Sør-Vietnam – at Sosialdepartementet ga en slik tillatelse i forbindelse med utenlandsadopsjon. I 1968 pågikk den vietnamesiske borgerkrigen for fullt. Utvalget mener generelt at det er kritikkverdig å tillate adopsjoner fra et land i krig, da det er vanskelig å gjøre forsvarlige vurderinger av hva som er til barnets beste. Samtidig må det i vurderingen tas høyde for at kunnskap om og retningslinjer for dette var mindre utviklet i 1968 enn i dag.

En del av dialogen mellom Komiteen for Sydøst-Asia og departementet ser ut til å ha foregått muntlig på møter, og utvalget har ikke fullstendig innsikt i hvilken kompetanse Komiteen eventuelt hadde innhentet, og hvilket grunnlag departementet hadde for å gi en slik tillatelse. Utvalget mener likevel at det fremstår betenkelig å gi en slik tillatelse til en gruppe ungdomspolitikere uten særskilt kompetanse på de juridiske og sosialfaglige sidene relevant for utenlandsadopsjon.

Et mindretall bestående av utvalgsmedlem Rudolf Christoffersen mener at det er grunnlag for sterk kritikk mot norske myndigheter for i 1968 å ha gitt formidlingstillatelse til en gruppe ungdomspolitikere uten relevant erfaring eller faglig kompetanse innen adopsjon. Det var betydelig risiko for at formålet til ungdomspolitikere først og fremst var knyttet til politisk symbolikk, hvor et raskt, synlig resultat med stor mediaoppmærksomhet var viktigere enn kravene til rettssikkerhet og forsvarlighet i adopsjonsprosessene. Det var derfor etter Christoffersens syn særlig kritikkverdig av norske myndigheter å gi formidlingstillatelse til ungdomspolitikere.

Utvalget bemerker at situasjonen i Vietnam på dette tidspunktet fremsto som svært prekær, med

mange barn i stor nød. Rapportene om den høye dødeligheten på barnehjemmene har trolig medvirket til en oppfatning av at det var stort behov for umiddelbare tiltak.

Når beslutningen om å gi formidlingstillatelse først ble tatt, mener utvalget at norske myndigheter – sett med datidens øyne – gjorde flere positive grep. Vilåårene som ble satt for formidlingstillatelsen, innebar blant annet at adopsjonsprosessen skulle være fullført i Vietnam før barna kom til Norge. I den grad dette var mulig i et land i krig, ville vilååret sikre at barna var rettmessig frigitt for adopsjon. At vilåårene både for antall barn, informasjon om barna og gjennomførte adopsjonsprosesser ikke ble overholdt, er etter utvalgets syn ikke noe norske myndigheter direkte kan klandres for.

Som vist uttrykte (lederen for) Komiteen ønske om å formidle ytterligere adopsjoner fra Vietnam, og hentet til slutt ti barn til fra Vietnam til Norge i 1971. I forbindelse med dette var norske myndigheter jevnlig i kontakt med lederen, og formidlet i klartekst at det ikke ville bli gitt tillatelse til slik formidling. Da lederen varslet om at han reiste for å hente flere barn, ble det også gjort flere aktive grep for å hindre dette. Lederen lyktes imidlertid med å omgå norske myndigheter, blant annet ved å skaffe visum til Tyskland. Utvalget finner ingen klanderverdige handlinger eller unnlåtelser fra norske myndigheters side i denne situasjonen.

Utvalget har som vist i punkt 20.5.1 ikke prioritert en inngående gjennomgang av formidlingsarbeidet til Foreldreforeningen for barn fra Vietnam mellom 1973 og 1975. Utvalget mener likevel at det på generelt grunnlag er betenkelig at norske myndigheter våren 1975 tillot Foreldreforeningen å hente flere titalls barn fra Vietnam før adopsjonsprosessen var fullført i opprinnelseslandet. Utvalget mener dette økte risikoen for uregelmessigheter i prosessen, og for at barn ble adoptert på uriktig grunnlag. Utvalget har imidlertid ikke grunnlag for å ta stilling til hvorvidt det forekom feil i disse adopsjonene.

Oppsummert finner utvalget at det var en betydelig risiko for uregelmessigheter og feil ved adopsjonene fra Vietnam i perioden 1968–1975. Blant annet gjelder dette påliteligheten av opplysninger knyttet til barnas bakgrunn og identitet, og hvorvidt frigivelsesprossene foregikk på riktig måte.

Den rådende oppfatningen i samtiden var likevel at situasjonen i Vietnam var svært prekær, med overfylte barnehjem og utilstrekkelige ressurser til å ivareta barna. Det var omfattende nød,

⁴³ Brev fra FBAL til JD 19. august 1975, og brev fra JD til FBAL 23. oktober 1975. Utvalget har også sett eksempel på en slik sak i sin enkeltsaksgjennomgang.

⁴⁴ Det ble slått fast at det under de rådende forholdene ville være vanskelig å bringe dette på det rene, jf. brev fra FBAL til de respektive adoptivsøkerne 28. oktober 1975.

og at man anså det som et spørsmål om liv eller nært forestående død for barna det gjaldt. Utvalget mener at man i vurderingen av dette adopsjonsarbeidet må ta høyde for at man på dette tidspunktet i liten grad hadde retningslinjer for adopsjon fra land i krisesituasjoner, og at andre former for globalt bistandsarbeid var mindre utviklet enn i dag.

Basert på dagens kunnskap og retningslinjer om adopsjon av barn i krigs- og krisesituasjoner, finner utvalget det klart at adopsjoner av barn fra Vietnam ikke burde ha forekommet i den aktuelle perioden. Ettersom det internasjonale samarbeidet og retningslinjene rundt internasjonal adopsjon var langt mindre utviklet rundt 1970, mener utvalget likevel at det ikke er grunnlag for noe sterk kritikk av norske myndigheter for å tillate formidlingsarbeid under de vilkårene som ble satt for dette.

Utvalget vil likevel fremheve at usikkerheten knyttet til barnas bakgrunn og opplysningene som ligger til grunn for flere av adopsjonene i seg selv er et alvorlig forhold, og anerkjenner at dette vil kunne oppleves som en stor påkjenning for de enkeltpersonene det gjelder.

20.6 Adopsjonsformidlingen 1991–1999

20.6.1 Beskrivelse av adopsjonssamarbeidet med fokus på norske myndigheters kunnskap og vurderinger frem mot avslutningen i 1999

Adopsjonsforum fikk formidlingstillatelse for Vietnam i 1990, og i perioden 1991–1999 formidlet de 80 adopsjoner til Norge.

Da Adopsjonsforum først søkte om formidlingstillatelse og godkjenning av kontaktnett i 1990, oppga de at det ikke hadde lyktes dem å skaffe noen skriftlig informasjon om adopsjon, og viste til at Vietnam ikke hadde noen egen adopsjonslov. De skrev at det «sannsynligvis [var] bestemmelser om adopsjon i mer generelle lover». ⁴⁵ I søknaden oppga Adopsjonsforum at det bare fantes offentlige barnehjem, og at adopsjonene ville skje gjennom et av disse. På bakgrunn av informasjon Statens adopsjonskontor (SAK) hadde fra tidligere uavhengige søkere anbefalte de departementet å gi Adopsjonsforum tillatelse til fem «prøvesaker». I SAKs oversendelsesbrev opplyses det at «[g]runnen til at vi begrenser antallet prøvesaker i dette tilfellet, er at vi forelø-

pig mangler full oversikt over lover, regler og retningslinjer i Vietnam.» ⁴⁶ Departementet sluttet seg til SAKs forslag, og innvilget tillatelse til fem saker i juni 1990. ⁴⁷

I desember 1990 fikk SAK etter forespørsel til den norske ambassaden i Bangkok tilsendt en oversikt over adopsjonsprosessen fra det vietnamsiske utenriksdepartementet. Der går det frem at vietnamsiske myndigheter stilte seg positive til utenlandsadopsjon som et alternativ for foreldreløse barn. Samtidig opplyste de at

[...] we have not had much experience and have not had a specialized body and still lack a comprehensive system of laws and regulations to deal with it. We are still treating it on a case-by-case basis. ⁴⁸

Etter et møte med en representant fra det vietnamsiske departementet for arbeid, sosial velferd og handikappede på besøk i Norge, oppgir SAK at det ikke hadde lyktes å avklare hvorvidt adopsjonene i Vietnam var svake eller sterke. Det ble likevel konkludert med at siden fødselsregistreringen i Vietnam ble endret, ville det ikke komme på tale å måtte sende tilbake barn etter en adopsjon. ⁴⁹

I januar 1992 oversendte Adopsjonsforum en rapport om de to første gjennomførte adopsjonene til SAK. Vedlagt rapporten lå også nye retningslinjer fra Ho Chi Minh City angående internasjonal adopsjon, datert 29. april 1991. ⁵⁰ I april 1992 fikk Adopsjonsforum tillatelse til å utvide antall «prøvesaker» til 20, ⁵¹ og i februar 1993 fikk de generell formidlingsrett for Vietnam. ⁵²

I midten av 1990-årene ble SAK gjort oppmerksom på at adopsjonskostnadene i Vietnam hadde økt betraktelig og korrupsjon blir et tema. ⁵³ En adoptivfar som året før hadde vært på hentereise i Vietnam, ringte SAK med opplysninger om at Adopsjonsforums (tidligere) utenlandskontakt hadde vært delaktig i bestikkelser for å få saken deres raskt igjennom. ⁵⁴ SAK tok opp forholdet med Adopsjonsforum, og i dialogen fremgikk det at adopsjonskostnadene i Vietnam hadde økt

⁴⁶ Brev fra SAK til FFD 18. mai 1990.

⁴⁷ Brev fra FFD til AF 12. juni 1990.

⁴⁸ Brev m. vedlegg fra ambassaden (Bangkok) til SAK 23. november 1990.

⁴⁹ SAK. Rapport fra møte 30.12.1991, 2. januar 1992.

⁵⁰ Brev fra AF til SAK 24. januar 1992.

⁵¹ Brev fra BFD til AF 9. april 1992.

⁵² Brev fra BFD til AF 24. februar 1993.

⁵³ Dette fremgår blant annet i notat etter en telefonsamtale med en adoptivfar etter hentereise, og i kommunikasjon med AF fra mars 1995 og fremover.

⁴⁵ AF. Søknad om godkjenning av utenlandskontakt 3. mai 1990.

betraktelig. Særlig gjaldt dette sykehusutgifter. Adopsjonsforum skrev i sin redegjørelse til SAK følgende:

Det er helt klart at Vietnam i likhet med Kina har funnet ut at adopsjoner en god «melkeku» for sykehus og sosiale institusjoner, og har øket gebyrer og «refusjoner» deretter. [...]

Mens vi i Kina får regning direkte fra Justisdepartementet, med en – riktig nok grov – spesifisering, har betalingene i Vietnam gått gjennom vår utenlandskontakt. Vi har hatt full tillit til henne, og har ingen grunn til å betvile at beløpene er riktige og «reglementerte», men i forbindelse med neste arbeidsreise kommer vi til å undersøke hvilke muligheter det er for å påvirke innbetalingsmåte og beløpenes størrelse og spesifisering.⁵⁵

I SAKs interne notater knyttet til dialogen om adopsjonskostnadene går blant annet følgende utsagn frem:

Å drive adopsjonsformidling er sannelig ikke lett. Selvsagt skal man ikke være med på snusk, men blir man altfor «moralisk» risikerer man ikke å få flere barn fra angjeldene land. Jeg håper jeg forstås rett.

Om landkontakten i Hanoi har puttet pengene i egen lomme eller det er som NN [daglig leder AF] opplyser, kan jeg ikke ha noen formening om. Det første ville være verst og utilgivelig.⁵⁶

En annen saksbehandler tilførte noen dager senere:

Det er vanskeleg å festa lit til dei forklaringane som vert gjevne. Det meste verkar overfladisk og lettvindt – og for mykje på «antagelsesplanet». Etter mitt syn burde ein innkalla NN [daglig leder AF] og gjennomgå alle spørsmåla med han. Her handlar det vel meir om kva som er lovleg og ikkje – og ikkje om private moralsyn. Men me skal òg vera vakne for at det kan vera lett å vera «umoralisk» på andres pengepung. Igjen er det spørsmålet om kva adopsjon handlar om. Skal adoptivforeldre driva skjult «offentleg godkjent» ulandshjelp? Det store og

uklare spørsmålet er jo òg kven som gjer seg godt av denne forma for ulandsbistand. Der som det økonomiske ikkje kan gå skikkeleg for seg, er det vel slik at ein ikkje bør tillata adopsjon frå vedkomande land. Om korrupsjon vert drive av myndigheiter eller private kjem vel ut på eit?⁵⁷

SAK orienterte departementet om forholdene i mai og september 1995.⁵⁸ De ba da om at departementet deltok på et fellesmøte med Adopsjonsforum, samt en eventuell tilsynsreise til Vietnam i 1996. Departementet svarte at de ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til behovet for et møte eller tilsynsreise. De ba likevel SAK om å undersøke saken grundig, og foreta en vurdering av om det var forsvarlig å fortsette formidlingsvirksomheten.⁵⁹ Departementet mottok først en slik vurdering fra SAK i august 1996, etter å ha purret.⁶⁰

Vurderingen til SAK bygget blant annet på en oppdatert rapport fra Adopsjonsforum. SAK bemerket at donasjonsbeløpet var høyt (2500 USD), men ikke høyere enn i andre tilsvarende land, for eksempel Kina. Det var videre kommet et nytt lovverk i Vietnam knyttet til tildeling av barn. Det ble imidlertid presisert at SAK ikke hadde kontrollert bankkontoer eller regnskaper, og ikke hadde foretatt noen tilsynsreise.

Muligheten for selvstendig kontroll har derfor vært begrenset. Statens adopsjonskontor ser imidlertid ingen grunn til ikke å feste lit til de fyldige opplysningene Adopsjonsforum i ettertid har gitt, og har lagt disse opplysningene til grunn for sin vurdering.⁶¹

Grunnet den usikre og uforutsigbare politiske situasjonen i landet, anbefalte SAK at formidlings-tillatelsen ikke skulle forlenges med mer enn ett år av gangen når den daværende tillatelsen gikk ut i desember 1996.

Da Adopsjonsforum søkte om fornyet tillatelse i desember 1996 oppga de at arbeidet i Vietnam hadde blitt opplevd som stadig vanskeligere de siste årene grunnet en

⁵⁴ Hentereisen hadde blitt gjennomført året i forveien, og Adopsjonsforum hadde siden dette byttet utenlandskontakt.

⁵⁵ Brev fra AF til SAK 9. mai 1995.

⁵⁶ SAK notat 14. juni 1995.

⁵⁷ SAK notat 19. juni 1995.

⁵⁸ Brev fra SAK til BFD 19. mai og 25. september 1995.

⁵⁹ Brev fra BFD til SAK 26. oktober 1995.

⁶⁰ Brev fra BFD til SAK 19. juni 1996, BFD fikk først et midlertidig svar i brev fra SAK til BFD 29. juni, og deretter SAKs vurdering i brev fra SAK til BFD 6. august.

⁶¹ Brev fra SAK til BFD 6. august.

[...] ukontrollert pågang av «private» søkere [...] Det ble også avdekket tilfelle av korrupsjon i tilknytning til de «private» adopsjonene som landets myndigheter heldigvis slo hardt ned på.⁶²

I de interne notatene fra SAKs behandling av søknaden fremgår det at de var usikre på de økonomiske sidene ved adopsjonsarbeidet, som fremdeles fremsto uklare. Man manglet blant annet informasjon om hvem som bestemte størrelsen på donasjonsbeløpene, hvordan betalingene ble gjennomført, og hvem som fikk pengene. Dette ble forsøkt utredet nærmere gjennom spørsmål til Adopsjonsforum og ambassaden i Hanoi.⁶³ I juli 1997 svarte ambassaden at heller ikke de hadde lyktes med å få noe endelig klarhet i spørsmålet.⁶⁴ I et internt notat fra SAK bemerker man følgende:

[I] Vietnam – som i andre land vi forholder oss til – finnes det sikkert ulike former for korrupsjon, og kanskje går ikke hele donasjonsbeløpet i de rette lommer. Men hvilke bevis har vi på det? Ambassaden antyder ikke noe om slike mistanker. [...] Jeg mener at vi – på grunnlag av de foreliggende opplysninger – kan forlenge formidlingstillatelsen ut 1998/ev. 1999? uten innhenting av flere opplysninger.⁶⁵

I oversendelsesbrevet til departementet skriver SAK:

Til tross for at det har vært, og ennå til dels er en viss usikkerhet omkring adopsjonssituasjonen i Vietnam, vil Statens adopsjonskontor tilrå at formidlingstillatelsen forlenges med gyldighet til og med 31. desember 1998. Det må forutsettes at Adopsjonsforum nøye følger adopsjonssituasjonen i Vietnam og rapporterer enhver endring, bl.a. i donasjonspolitik og donasjonsbeløp til Statens adopsjonskontor.⁶⁶

Barne- og familiedepartementet forlenget etter dette formidlingstillatelsen, men satte som vilkår at Adopsjonsforum måtte holde SAK løpende orientert om endringer knyttet til donasjoner.⁶⁷

⁶² AF søknad om formidlingstillatelse 17. desember 1996.

⁶³ Brev fra SAK til AF 10. april 1997, brev fra AF til SAK 5. mai 1997 og faks fra SAK til ambassaden i Hanoi 26. mai.

⁶⁴ Faks fra ambassaden i Hanoi til SAK 23. juli 1997.

⁶⁵ SAK. Kommentar til ambassadens svar på vårt brev av 26. mai 1997, 1. august 1997.

⁶⁶ Brev fra SAK til BFD 1. august 1997.

I oktober 1998 var norske adopsjonsmyndigheter (Statens ungdoms- og adopsjonskontor – SUAK) på tilsynsreise i Vietnam.⁶⁸ I rapporten fra reisen påpekes flere uklarheter og usikkerhetsmomenter i det vietnamesiske adopsjonssystemet. Blant annet viste det seg svært vanskelig å få oversikt over hvilke myndigheter som hadde det overordnede ansvaret for de ulike sidene i adopsjonsprosessen, noe som tilsynelatende skyldtes en maktkamp mellom ministeriene.⁶⁹ På flere sentrale områder mottok SUAK motstridende opplysninger, blant annet når det gjaldt lovligheten av formidlerorganisasjoner. I et møte med justisministeriet, som «må regnes som en form for vietnamesisk sentralmyndighet når det gjelder internasjonal adopsjon», fikk SAK opplyst at de foretrakk *private* adopsjoner, og ønsket at alle adoptivsøkere tok direkte kontakt med ministeriet. Justisministeriet hadde derfor nedlagt et forbud mot at adopsjonsformidlere kunne etablere seg i landet. På et uformelt møte med en ansatt i provinsmyndigheten for arbeid, sosiale saker og krigsinvalid i provinsen Can Tho (DOLISA, underlagt det nasjonale MOLISA⁷⁰), fikk SUAKs representant derimot vite at det var de som sto for godkjenning av utenlandske organisasjoner, inkludert adopsjonsformidlere, og at dette spørsmålet lå utenfor justisministeriets myndighet. I rapporten skrives det:

Det synes klart at formidling av barn til internasjonal adopsjon utgjør en betydelig inntektskilde for justismyndighetene i Vietnam. Dette kan også være en av grunnene til at justismyndighetene foretrekker private adopsjoner fremfor adopsjon gjennom forening. Det vietnamesiske samfunnet er kjent for å være dels meget korrump. Systemet med private adopsjoner gjør det i realiteten mer sannsynlig at det foregår kjøp og salg av barn i landet, og at det i tillegg til de offisielle gebyrene knyttet til adopsjon, overleveres betydelige beløp under bordet fra dem som adopterer privat.

⁶⁷ BFD. Formidlingstillatelse 10. september 1997.

⁶⁸ SAK. Rapport fra tilsynsreise (informasjons- og kontrollreise) til Kina og Vietnam 8.–27. oktober 1998. Alle følgende sitater er hentet fra denne rapporten.

⁶⁹ Myndighetsorganiseringen i Vietnam beskrives slik i rapporten: «Forvaltningen i Vietnam er bygget opp med ministerier på nasjonalt nivå (engelsk: Ministries) og tilsvarende provinsmyndigheter på provinsnivå (engelsk: Departments). Justisministeriet har direkte instruksjonsmyndighet over justisdepartementene på provinsnivå».

⁷⁰ Se note 69.

Det ble også gjennomført et møte med barneministeriet, og oppsummeringen fra dette møtet var slik:

Et hovedinntrykk fra møtet er at Barneministeriet ser med stor bekymring på måten Justisministeriet forvalter ansvaret for internasjonale adopsjoner i Vietnam på. Kjøp og salg av barn oppfattes som uverdigg. Det synes som om barneministeren pr i dag ikke har tilstrekkelig innflytelse til å kunne gjøre noe med dette. På sikt håper imidlertid Barneministeriet å få gjennomslag for endringer i retning av de rammer som Haag-konvensjonen fastsetter for internasjonal adopsjon.

Senere i rapporten kommer man tilbake til spørsmålet om den ufullstendige og uklare informasjonen, og skriver at det var

[...] påfallende at ingen av representantene fra Justisministeriet, provinsmyndighetene og heller ikke Barneministeriet ga informasjon om MOLISAs viktige rolle og hvordan en adopsjonsforening kan etablere lovlig virksomhet i landet. Det er vanskelig å tolke dette på annen måte enn at det foregår et spill om innflytelse og sikkert også ressurser (inntjening) i Vietnam, og at ingen av de andre myndighetene ser seg tjent med å informere mer enn høyst nødvendig i møter med representanter for utenlandske myndigheter og organisasjoner.

I tillegg til de offisielle møtene med representanter for justis- og barneministeriet, samt besøk på noen institusjoner, ble det gjennomført flere uformelle møter med personer som hadde innsikt i adopsjonsvirksomheten.⁷¹ Blant annet ble representantene fra SAK invitert på en middag med representanter fra den franske ambassaden med kompetanse på adopsjon. I dette møtet ble det påpekt at de mange private adopsjonene utgjorde et stort problem, og at det «synes helt klart at de mange private adopsjonene er ensbetydende med at det foregår utstrakt kjøp og salg av barn i Vietnam». I mange tilfeller var det ifølge franskmennene direkte kontakt mellom søkere og opprinnelige foreldre som hadde eller ventet barn, og det var da vanlig at adoptivfamilien ga «charity to the biological family».

⁷¹ Flere av møtene kom i stand gjennom en av reisedeltakerenes personlige kontakter etter et tidligere engasjement i flyktningarbeid i Vietnam.

I et annet uformelt møte med en lokal ansatt ved den danske ambassaden – som tidligere hadde vært kontaktperson for en dansk adopsjonsformidler – ble disse opplysningene bekreftet og utdypet. Det ble blant annet holdt frem at flere ressurssvake opprinnelige foreldre hadde blitt forledet til å adoptere bort barna sine, blant annet ved at de ble gitt et falskt håp om familiegjenforening i utlandet på et senere tidspunkt. Mange var svært fattige, de manglet prevensjon, og barneflokker på 10–11 barn var ikke uvanlig.

I en slik situasjon kan det være svært fristende å gi fra seg et nyfødt barn mot en større eller mindre engangsutbetaling (500 USD ble nevnt som et eksempel, hvilket for mange er mer enn en full årslønn). Mange ser dessuten dette som eneste mulighet for det aktuelle barnet å få et bedre liv. Både barn som formidles privat og barn som ender opp på et barnehjem og siden formidles gjennom adopsjonsforening, kan være kjøpt på denne måten, mente ms. NN.

Det har også hendt at barn blir tatt fra mødrene umiddelbart etter fødselen. I slike tilfeller har mødrene blitt fortalt at barnet var dødfødt eller døde like etter fødselen. Ms. NN er en velutdannet og godt opplyst kvinne på 41 år. Hun har selv en liten datter som ennå ikke har fylt ett år. Hun fortalte at det hun var mest engstelig for i forbindelse med fødselen, var nettopp at noen på fødeklubben skulle ta barnet fra henne på denne måten.⁷²

Som illustrasjon fortalte også denne informanten om en sak hvor hun selv hadde blitt engasjert som tolk via sin daværende norske sjef. Paret hadde i dette tilfellet gjennomført en privat adopsjon under et lengre opphold i Vietnam, og skal deretter bevisst ha gitt uriktig informasjon til norske myndigheter om at barnet var funnet forlatt, for å få adopsjonen anerkjent ved retur til Norge. I realiteten hadde paret oppsøkt en fødeklinikk for å få til delt et barn.

Reiserapporten konkluderer med at inntrykket av adopsjonsarbeidet ville vært annerledes om det ikke hadde vært for det personlige kontaktnettet en av SUAKs representanter hadde. Ambassaden hadde for eksempel ikke greid å få oversikt over de ulike myndighetenes rolle til tross for eksplisitte spørsmål. Det ble slått fast at det mest urovekkende funnet fra reisen var indikasjonene

⁷² SAK. Rapport fra tilsynsreise (informasjons- og kontrollreise) til Kina og Vietnam 8.–27. oktober 1998.

på «kjøp og salg» av barn, da særlig knyttet til de private adopsjonene.

På bakgrunn av de opplysningene man hadde fått under reisen, tok SUAK kontakt med den svenske sentralmyndigheten for adopsjon (NIA), og gjennomførte et møte med dem 3. desember 1998. De fikk bekreftet at den svenske sentralmyndigheten hadde tilsvarende oppfatninger av Vietnam, blant annet når det gjaldt hvem som godkjente formidlerorganisasjoner. SUAK og NIA drøftet om man burde trekke seg ut av Vietnam, men konkluderte med at man ikke ville gjøre det, ifølge SUAKs referat med følgende begrunnelse:

NIA sa seg videre enig i at det er viktig at de landene som har undertegnet og ratifisert Haag-konvensjonen, bør opptre enhetlig i slike sammenhenger. Det vil etter vår vurdering virke uforståelig om Norge skulle sette en stopper for adopsjoner fra Vietnam, så lenge de øvrige konvensjonslandene ikke finner grunnlag for dette. Denne type spørsmål bør derfor drøftes i de nordiske og europeiske møtene mellom sentralmyndighetene for adopsjon.⁷³

Like etter dette møtet, 14. desember, søkte Adopsjonsforum om fornyet formidlingstillatelse. De beskrev da at adopsjonsarbeidet i Vietnam var vanskelig, særlig på grunn av de private adopsjonene, men at de «alltid har følt at vi kan stå fullt ut for de adopsjoner vi har bidratt til».⁷⁴ I oversendelsen til Barne- og familiedepartementet i april anbefalte SUAK at Adopsjonsforum skulle få godkjenning i to år til.⁷⁵ Vurderingsprosessen tok likevel tid, blant annet grunnet en stadig uklarhet av om det var nødvendig/mulig at Adopsjonsforum ble godkjent som adopsjonsorganisasjon av det vietnamesiske justisministeriet.⁷⁶

Sommeren 1999 inntraff det også flere forhold som påvirket departementets vurdering av det videre formidlingsarbeidet. I midten av juni ble SUAK gjort oppmerksom på at Frankrike hadde stoppet adopsjoner fra Vietnam i påvente av en bilateral adopsjonsavtale. I SUAKs interne notater går det frem at Adopsjonsforum over telefon selv hadde gitt uttrykk for at de ønsker å ta en pause i formidlingen, med unntak for tre pågående adop-

sjoner som var kommet langt i prosessen (ett av parene var allerede i Vietnam).⁷⁷

Parallelt med denne dialogen, mottok også SUAK informasjon fra ISS (International Social Services) om ulike problemstillinger knyttet til organiseringen av adopsjonsarbeidet i Vietnam.⁷⁸ Der fremgikk det blant annet at det var utfordringer knyttet til blanding av adopsjon og bistand, informert samtykke og høye adopsjonskostnader.

4. juli 1999 rapporterte VG at ti personer hadde blitt arrestert i Vietnam grunnet mistanker om kjøp og salg av barn. Vietnamesisk politi satt med lister over parene som hadde adoptert gjennom dette nettverket, og ifølge VG sto et eller flere norske par på listen. Adopsjonsforum avviste imidlertid overfor VG at noen av disse barna hadde kommet til Norge, da alle barna Adopsjonsforum formidlet kom fra barnehjem i en annen provins enn den nettverket var aktive i.

SUAK henvendte seg til Utenriksdepartementet og ambassaden i Hanoi for å få klarhet i hvilke nordmenn som eventuelt skulle finnes på listen.⁷⁹ Ambassaden gjorde undersøkelser, men ser ikke ut til å ha lyktes med å få endelig klarhet i dette.⁸⁰ 13. juli 1999 anbefalte SUAK departementet å avslå Adopsjonsforums søknad om fortsatt formidlingstillatelse, også for de da to gjenværende søkerparene som ventet på tildeling.⁸¹ Departementet fulgte denne anbefalingen.⁸²

20.6.2 Utvalgets vurdering av adopsjons-samarbeidet med fokus på norske myndigheters kunnskap og vurderinger frem til avslutningen i 1999

Utvalget mener det er flere svakheter og kritikkverdige forhold knyttet til norske myndigheters kunnskapsinnhenting og vurderinger i forbindelse med formidlingstillatelsene for Vietnam.

⁷³ SAK. Rapport fra tilsynsreise (informasjons- og kontrollreise) til Kina og Vietnam 8.–27. oktober 1998.

⁷⁴ AF, søknad om formidlingstillatelse 14. desember 1998.

⁷⁵ Brev fra SUAK til BFD 13. april 1999.

⁷⁶ Telefonsamtale mellom BFD og SUAK etter brev 13. april 1999, brev fra SUAK til BFD 26. mai 1999.

⁷⁷ SUAK internt notat 18. juni 1999, bekreftet i brev fra AF til SUAK 5. juli 1999.

⁷⁸ Brev fra ISS til SUAK mottatt 22. juni.

⁷⁹ Går frem i brev fra SUAK til BFD ang. AFs formidlingssøknad 7. juli 1999.

⁸⁰ I et brev fra ambassaden i Hanoi til UD 31. mars 2000 går det frem at de har gjort undersøkelser, men at det ikke var fremkommet opplysninger som kunne bekrefte påstandene i media om at det skulle ha blitt adoptert barn til Norge gjennom de aktuelle personene. Daværende ekspedisjonssjef i BFD kunne ikke huske saken, men mente det ville ha vært vanskelig å glemme det dersom man avdekket at det faktisk sto nordmenn på listen, jf. intervju med utvalget.

⁸¹ Brev fra SUAK til BFD 13. juli 1999.

⁸² Jf. brev fra BFD til AF 13. juli 1999. SUAK overtok for øvrig ansvaret deretter for behandling av formidlingssøknader i forskrift av 30. november 1999.

Da adopsjonssamarbeidet med Vietnam ble avsluttet i 1999, var dette formelt et resultat av at norske adopsjonsmyndigheter valgte ikke å fornye Adopsjonsforums formidlingstillatelse, blant annet på grunn av et uklart regelverk og godkjenningssystem og de irregulære forholdene som ble beskrevet i media. På dette tidspunktet hadde Adopsjonsforum også selv gitt uttrykk for at de ønsket å legge arbeidet på is grunnet de usikre forholdene i landet. Utvalget mener det var en riktig beslutning av adopsjonsmyndighetene å avslå ny formidlingstillatelse sommeren 1999. På dette tidspunktet var det klart at andre mottakerland avventet videre formidlingsarbeid, og at det var igangsatt politietterforskning av en større gruppe adopsjonsaktører i landet. Imidlertid mener utvalget at norske myndigheter hadde kunnskap om tilsvarende forhold også før sommeren 1999. Utvalget mener norske myndigheters håndtering av og manglende reaksjon på disse opplysningene er kritikkverdig, og at myndighetene ikke gjorde en tilstrekkelig undersøkelse eller vurdering av hvorvidt adopsjonene fra Vietnam kunne og ble gjennomført lovlig og forsvarlig måte, som sikret det enkelte barns beste. I det følgende skal noen av de sentrale forholdene som underbygger utvalgets konklusjon trekkes frem.

Ved vurderingen av tillatelsen til de fem første adopsjonene fra 1990, de såkalte prøvesakene, hadde både Adopsjonsforum og norske myndigheter mangelfull informasjon om adopsjonsprosessen i Vietnam. Adopsjonsforum hadde for eksempel ikke lyktes med å få tak i regelverk eller annen skriftlig informasjon fra vietnamesiske myndigheter på feltet. Forsvarligheten av hver enkelt adopsjon må alltid ivaretas, uavhengig av om det er en såkalt prøvesak eller ikke. Utvalget mener at det er kritikkverdig at norske myndigheter ikke i større grad forsikret seg om Adopsjonsforums mulighet til å gjennomføre lovlige og forsvarlige adopsjoner før det ble gitt tillatelse til å gjennomføre de fem første sakene. Dette var et brudd på utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 første ledd.

Etter at tillatelsen var gitt, men før de såkalte prøvesakene var gjennomført, mottok norske adopsjonsmyndigheter informasjon om adopsjonssystemet i Vietnam som utvalget mener ga grunn til å revurdere tillatelsen. Blant annet lyktes man ikke i møte med vietnamesiske representanter å avklare hvorvidt adopsjonene fra Vietnam var *svake* eller *sterke*. Videre bekreftet vietnamesiske myndigheter på forespørsel at «we have not had much experience and have not had a specialized body and still lack a comprehensive system of

laws and regulations to deal with it». Utvalget mener det er kritikkverdig at norske myndigheter tillot gjennomføring av adopsjoner fra Vietnam når landets myndigheter selv pekte på manglende lovverk, systemer og spesialiserte organer.

Videre ble det fra midten av 1990-årene klart at de økonomiske sidene ved adopsjonssamarbeidet var både utydelige og usikre. Til tross for gjentatte forsøk lyktes man ikke med å avklare hvem som fastsatte adopsjonsgebyrer, hvor store disse skulle være, eller hvem pengene gikk til. I tillegg mottok man informasjon fra et søkerpar på hente-reise som forklarte at de selv hadde sett bestikklser i forbindelse med egen adopsjonsprosedyre. Korrupsjon var et utbredt problem innenfor adopsjonssystemet, noe som også ble påpekt i Adopsjonsforums søknader. Selv om det er positivt at departementet aktivt fulgte opp denne saken for å få klarhet i hvordan det økonomiske ble ordnet, mener utvalget at forholdene som ble avdekket – og de som ikke lot seg avklare – burde medført en langt tettere oppfølging og en mer umiddelbar reaksjon fra norske myndigheter. Det er kritikkverdig at formidlingstillatelsen ikke ble trukket tilbake, og utvalget mener norske myndigheter i det minste burde innført en midlertidig stans til man fikk klarhet i forholdene. Det er videre kritikkverdig at SAK høsten 1996 baserte sin endelige vurdering utelukkende på de opplysningene Adopsjonsforum selv ga, og ikke foretok egne undersøkelser.

Utvalget mener også at forholdene som ble avdekket på tilsynsreisen i 1998, var så alvorlige at SUAK burde ha trukket tilbake formidlingstillatelsen. Informasjonen om korrupsjon og maktkamp mellom ulike ministerier viser at kontrollen på feltet var svært mangelfull fra vietnamesisk side. Dette underbygges også av at de ulike ministeriene selv tilbakeholdt sentral informasjon. Samtidig fikk SUAK fra flere hold opplysninger om ulike former for direkte «kjøp og salg av barn» til adopsjon, tilsynelatende uten at myndighetene grep inn. Selv om det primært ble pekt på problemer knyttet til det store antallet private adopsjoner, og særlig der det var direkte kontakt med opprinnelige foreldre, fikk SUAK også opplysninger fra en person med erfaring fra adopsjonsvirksomhet som indikerte at også barn som ble adoptert fra barnehjem kunne være «kjøpt» på lignende vis. Sett i sammenheng med den høye graden av korrupsjon og manglende oversikt og kontroll med de økonomiske sidene ved adopsjonsprosessen, mener utvalget det forelå en betydelig risiko for at også barn adoptert via bar-

nehjem og formidlerorganisasjoner kunne være del av slike transaksjoner.⁸³

SUAKs begrunnelse for ikke å trekke tillatelsen var knyttet til den nylig ratifiserte Haagkonvensjonen fra 1993, og at konvensjonsstatene i slike tilfeller burde handle likt. Utvalget er uenig i en slik forståelse av Haagkonvensjonen. Haagkonvensjonen var på dette tidspunktet imidlertid et forholdsvis nytt verktøy for norske myndigheter, og utvalget antar at dette medvirket til noe usikkerhet rundt hvordan operasjonaliseringen av denne skulle se ut i det internasjonale samarbeidet. Utvalget finner det likevel særlig kritikkverdigg at norske myndigheter fortsatte å tillate adopsjoner til Norge, til tross for de svært problematiske forholdene i Vietnam. Det vises i den forbindelse også til at det vietnamesiske barneministeriet selv påpekte at landets adopsjonssystem ikke var i tråd med prinsippene i Haagkonvensjonen.

20.7 Adopsjonsformidlingen 2016–2021

20.7.1 Beskrivelse norske myndigheters arbeid med avslaget på formidlingstillatelse og avslutning av adopsjonssamarbeidet i 2021

I den siste formidlingsperioden, mellom 2016 og 2021, formidlet Adopsjonsforum 11 adopsjoner fra Vietnam til Norge. Formidlingen ble avsluttet etter at Bufdir i 2021 avsto Adopsjonsforums søknad om fornyet formidlingstillatelse. I det følgende skal det særlig fokuseres på forholdene og prosessen som ledet frem til og lå til grunn for dette avslaget.

I løpet av 2000-årene hadde Vietnam revidert adopsjonsregelverket og ratifisert Haagkonvensjonen. Landet opprettet en sentralmyndighet for adopsjon, hvor ansvaret for feltet ble samlet. Etter omorganiseringen åpnet vietnamesiske myndigheter for å inngå samarbeid med ulike mottakerland. I motsetning til det utvalget har sett i de fleste andre opprinnelsesland, ønsket Vietnam et direkte samarbeid på myndighetsnivå, og de tillot ikke at private formidlerorganisasjoner etablerte seg uten en forutgående avtale med vedkommende lands myndighet. På forespørsel fra Verdens Barn og Adopsjonsforum tok derfor Bufdir selv kontakt med den vietnamesiske sentralmyndigheten i februar 2012 med spørsmål om det var behov og interesse for en adopsjonsavtale med

Norge. Etter skriftlig dialog og møte med en delegasjon fra Vietnam, ble en det inngått en bilateral avtale om adopsjonsarbeid mellom Norge og Vietnam i 2013.⁸⁴ I hovedsak gjenga denne avtalen prinsippene fra Haagkonvensjonen.

Samme år ga Bufdir Adopsjonsforum formidlingstillatelse for landet.⁸⁵ Verdens Barn valgte å trekke seg fra videre søknadsprosess, da det ble klart at Vietnam bare ville gi akkreditering til én organisasjon per mottakerland.⁸⁶ Adopsjonsforum fikk autorisasjon fra det vietnamesiske justisdepartementet 6. juni 2014.⁸⁷

Da adopsjonsarbeidet til Norge startet opp igjen i 2014, hadde Vietnam innført et system hvor adoptivsøkere kunne registreres på to ulike lister. Hver formidler kunne registrere et begrenset antall søkere på «liste 1» (friske barn). For å adoptere fra liste 1 måtte man i tillegg betale et gebyr til myndighetene på ca. 2500 USD per barn. For å adoptere barn fra «liste 2» (barn med helseanmerkninger) var det andre vilkår. Ventetiden var kortere, og myndighetene hadde ikke fastsatt noe gebyr. Adopsjonsforum oppga likevel at det var vanlig praksis for de utenlandske formidlerne å gi en donasjon direkte til barnehjemmet ved adopsjon av barn fra denne listen. Formidlerne bestemte da beløpet selv.⁸⁸

I årene som fulgte, var det forholdsvis mye kommunikasjon mellom norske myndigheter og Adopsjonsforum knyttet til ulike forhold ved adopsjonene fra Vietnam. I forbindelse med fornyelsen av formidlingstillatelsen i 2015 oppstilte Bufdir et vilkår om at alle saksdokumentene i enkeltsaker, inkludert korrespondanse, måtte oversendes for kontroll.⁸⁹ Adopsjonsforum påpekte at dette var en helt ny praksis, og etterspurte nærmere veiledning om hva som skulle oversendes av for eksempel intern korrespondanse og dokumenter som

⁸⁴ Avtale signert 4. juni 2013.

⁸⁵ Brev fra Bufdir til AF 11. september 2013.

⁸⁶ Begrunnelsen var at AF tidligere hadde hatt tillatelse fra landet, og VB ville respektere dette. jf. telefonsamtale gjen-gitt i intern e-post Bufdir 16. mai 2013.

⁸⁷ Jf. AF, søknad om formidlingstillatelse 21. juli 2015.

⁸⁸ Systemet er beskrevet i AF, klage: Formidlingstillatelse Vietnam – pålegg om endring av praksis og varsel om endring av formidlingstillatelse 30. august 2018. Det bemerkes at for Norges del var dette utgifter som *formidleren* betalte, og at adoptivsøkerne betalte det samme uavhengig av hvilken liste de adopterte fra.

⁸⁹ «Fordi vi har liten erfaring med adopsjon fra Vietnam, er det ønskelig at Adopsjonsforum oversender kopi av alle saksdokumenter (inkludert korrespondanse) knyttet til de tildelingene som eventuelt vil finne sted i løpet av formidlingsperioden» jf. Brev til AF fra Bufdir 12. oktober 2015. AF etterspurte en mer eksplisitt liste, og det var noe kommunikasjon rundt dette.

⁸³ I intervju med utvalget oppga SUAKs representant at det ikke ble nærmere undersøkt hvorvidt dette kunne ha forekommet i konkrete adopsjonssaker til Norge.

bare forelå på vietnamesisk. Spørsmålet ble besvart muntlig, og utvalget vet derfor ikke hvilke nærmere retningslinjer Adopsjonsforum fikk.⁹⁰

I oktober 2017 ble formidlingstillatelsen fornyet uten ytterligere vilkår.⁹¹ Året etter informerte Adopsjonsforum om at de ønsket å øke donasjonsbeløpet for barn fra liste 2 fra 1000 USD til 2000–3000 USD.⁹² Bufdir besluttet i forbindelse med dette å forby slike bidrag helt, og høsten 2018 ble det satt som et nytt vilkår for fortsatt formidlingstillatelse at det ikke ble betalt frivillige bidrag i forbindelse med adopsjon av barn fra liste 2.⁹³ Adopsjonsforum påklaget beslutningen til departementet.⁹⁴ Departementet kom til at saken ikke var tilstrekkelig utredet og opphevet vedtaket i februar 2019. Bufdir ble pålagt å foreta nærmere undersøkelser.⁹⁵ I mars 2019 mottok imidlertid Bufdir informasjon om en ny forskrift i Vietnam, som blant annet slo fast at gebyret for adopsjon av barn fra liste 1 og liste 2 skulle være likt.⁹⁶ Saken falt derfor bort.

I juli 2019 søkte Adopsjonsforum Bufdir om fornyet formidlingstillatelse.⁹⁷ Adopsjonsforum var avhengig av å ha den norske tillatelsen på plass før de kunne søke om ny autorisasjon fra vietnamesiske myndigheter. Da Adopsjonsforum ikke fikk noe tilbakemelding på den innsendte søknaden på over to måneder, purret de på Bufdir. I ukene som fulgte, sendte Bufdir en rekke henvendelser til Adopsjonsforum med spørsmål til søknaden, blant annet om regnskapsmessige forhold. Adopsjonsforum svarte ut spørsmålene fortløpende.⁹⁸ En fornyet formidlingstillatelse ble innvilget i midten av oktober 2019, så vidt i tide til at Adopsjonsforum rakk den vietnamesiske søk-

nadsfristen.⁹⁹ Et vilkår for Bufdirs tillatelse var at det utelukkende kunne betales offentlige gebyrer fastsatt av myndighetene. Ingen andre bidrag skulle forekomme – verken gjennom adopsjonsarbeid eller bistandsarbeid.

I oversendelsesbrevet for formidlingstillatelsen påpekte Bufdir at utenlandskontaktens månedslønn var for høy, og denne ble justert.

30. juni 2021 søkte Adopsjonsforum om fornyet formidlingstillatelse.¹⁰⁰ I oversendelsesbrevet opplyste de at fristen for å søke regodkjenning i Vietnam var 26. oktober, og at de derfor var avhengig av et svar fra Bufdir innen september.¹⁰¹ Ettersom de ikke hørte noe, purret Adopsjonsforum på svar i slutten av september.¹⁰² I Bufdirs arkiver ligger det ingen dokumenter på saken som er produsert av Bufdir før 11. oktober.¹⁰³ Da sendte Bufdir en henvendelse til sentralmyndigheten i Vietnam og etterspurte informasjon de trengte for å behandle søknaden.¹⁰⁴ Spørsmålene knyttet seg til donasjonspraksis og hvordan man arbeidet for nasjonal plassering med tanke på prinsippet om subsidiaritet.¹⁰⁵ Adopsjonsforum ble orientert om henvendelsen samme dag, og svarte selv på spørsmålene som hadde blitt stilt. I dagene frem til 20. oktober etterspurte Bufdir en rekke opplysninger og dokumenter fra Adopsjonsforum, som responderte raskt, og gjentatte ganger påpekte at saken hastet. I mellomtiden kontaktet Bufdir også ISS og Haagkonferansen med spørsmål, men disse var av ren administrativ art.¹⁰⁶

18. oktober 2021 fikk Adopsjonsforum informasjon fra Bufdir om at behandlingen av søknaden ville ta ytterligere to uker.¹⁰⁷ Etter omfattende

⁹⁰ Det ligger ikke dokumentert noen tilbakemelding fra Bufdir på denne henvendelsen på saken i Bufdirs arkiver, men i en annen sammenheng nevnes det av AF at dette ble drøftet i en telefonsamtale. Jf. brev fra AF til Datatilsynet 24. november 2015.

⁹¹ Brev fra Bufdir til AF 2. oktober 2017.

⁹² Fremgår i brev fra Bufdir til AF 10. august 2018.

⁹³ Brev fra Bufdir til AF 10. august 2018. Begrunnelsen var at det var flere risikofaktorer knyttet til denne type økonomiske bidrag, bl.a. at institusjonene ble avhengig av støtten, at utenlandsadopsjon ble prioritert fremfor nasjonale alternativer, og at barnets beste ikke ble det overordnede hensynet.

⁹⁴ Brev fra Bufdir til BLD 18. desember 2018.

⁹⁵ Brev fra BLD til Bufdir 15. februar 2019.

⁹⁶ E-post fra Justisministeriet i Vietnam til Bufdir 29. mars 2019 med vedlegg. Forskriften trådte i kraft april 2019.

⁹⁷ AF, søknad om formidlingstillatelse 8. juli 2019.

⁹⁸ Mellom 23. september og 17. oktober 2019 sendte Bufdir sju henvendelser til AF hvor de ba om ytterligere informasjon/dokumentasjon. AF besvarte spørsmålene fortløpende.

⁹⁹ Brev fra Bufdir til AF 17. oktober 2019.

¹⁰⁰ Utvalget har hatt tilgang til Bufdirs digitale saksbehandlingssystem, og dokumentene som her vises til er hentet fra sak nr. 2021/57563 «Adopsjonsforum – Formidlingstillatelse for Vietnam – 2022 – 2024».

¹⁰¹ Brev fra AF til Bufdir 30. juni 2021.

¹⁰² Dette fremgår av AFs klage på avslag, sendt til Bufdir 10. november 2021. Det ligger ikke noe dokumentasjon om denne henvendelsen på saken i Bufdirs arkiver.

¹⁰³ Formidlingssøknaden (30. juni 2021) samt en orientering om endring i ledelsen fra den vietnamesiske sentralmyndigheten (8. juli 2021) er de eneste to dokumentene på saken før oktober.

¹⁰⁴ E-post fra Bufdir til den vietnamesiske sentralmyndigheten og e-post til AF 11. oktober 2021.

¹⁰⁵ Denne henvendelsen ble ikke besvart direkte, men sendt via AFs kontaktperson i Vietnam. Bufdir fikk svaret sammen med AFs klage på avslag 10. november 2021.

¹⁰⁶ E-post fra Bufdir til ISS 14. oktober 2021 og e-post til Haagkonferansen 20. oktober 2021. Spørsmålet var hvorvidt man kunne videresende ulike rapporter til AF.

¹⁰⁷ Går frem av e-post fra AF til Bufdir 19. oktober 2021.

e-postveksling, hvor også Barne- og familiedepartementet ble koblet inn, ser Bufdir likevel ut til å ha påskyndet prosessen.¹⁰⁸ 20. oktober 2021 oversendte Bufdir sitt svar til Adopsjonsforum, hvor de avsto søknaden om fortsatt formidlingstillatelse. Avslaget var begrunnet i en rekke ulike forhold, som ble oppsummert slik:

Bakgrunnen for at Bufdir har vedtatt ikke å fornye formidlingstillatelsen fra Vietnam, er at det er flere svakheter ved adopsjonsprosessen i Vietnam som gjør at vi ikke kan være trygge på at prinsippene i Haagkonvensjonen 1993 om internasjonale adopsjoner er ivaretatt. Ifølge den vietnamesiske adopsjonsloven, Decree no. 19/2011/ND-CP og Decree no. 24/2019/ND-CP er prinsippene og garantiene i Haagkonvensjonen 1993 tilsynelatende ivaretatt, men i praksis mangler det gode rutiner, ressurser og sosiale tjenester til gjennomføring av loven.¹⁰⁹

Etter å ha gjennomgått konkrete enkeltsaker, hadde Bufdir funnet motstridende opplysninger i barnas dokumenter. I én sak fremgikk mors navn i noen dokumenter, og det sto at hun hadde samtykket til adopsjonen. I andre dokumenter fremgikk det opplysninger om at myndighetene ikke kunne finne biologisk familie. (Adopsjonsforum avklarte likevel i ettertid at setningen om opprinnelig familie ikke sto i originaldokumentene, men var en feil som hadde oppstått i oversettelsen.)¹¹⁰

Bufdir påpekte videre at det manglet dokumenter i flere av saksmappene, blant annet samtykke fra foreldre (alle saker) og barnas fødselsattest (noen saker). Det ble også påpekt at de opprinnelige foreldrenes navn ikke fremgikk av fødselsattesten, selv om disse var kjent og hadde samtykket til adopsjon.

Bufdir begrunnet også avslaget med at det ikke fremgikk hva som konkret var gjort for å forsøke å plassere de enkelte barna nasjonalt. Beskrivelsene av dette så ut til å være standardformuleringer. ISS hadde også påpekt i en nyere rapport at subsidiaritetsprinsippet i (særlig) liten grad ble oppfylt når det gjaldt barn med særskilte behov.

Bufdirs forståelse var videre at matching ble foretatt etter «prioritet», og ikke gjennom å vurdere det enkelte barns beste. ISS hadde opplyst om at det fremdeles forekom tildelinger i Vietnam

på grunnlag av økonomiske bidrag. Bufdir pekte på at Vietnam var avhengig av donasjoner for å drifte barnevernssystemet, og at det var lite kontroll med pengestrømmene.

Adopsjonsforum klaget på avslaget, og imøtegikk Bufdirs vurderinger. Innledningsvis begrunnet de klagen med to forhold:

Adopsjonsforum er ikke enige i vedtaket fordi vi mener at 1) Bakgrunnen og redegjørelsen baserer seg på forhold som vi mener er feil og som burde vært undersøkt og avklart før endelig vedtak ble fattet og 2) Prosessen rundt saksbehandlingen var kort og ga ikke rom for hensiktsmessig dialog.

Adopsjonsforum argumenterte med at Bufdir hadde misforstått noen av kravene i vietnamesisk adopsjonslov, og at det var kritikkverdig at Bufdir ikke hadde forsøkt å avklare med Adopsjonsforum eller vietnamesiske myndigheter hvilke dokumenter som skulle/kunne legges ved saker fra Vietnam. De viste til at man ved å gå i dialog med vietnamesiske myndigheter kunne få de dokumentene man ønsket.

[...] flere av manglene som tas opp i begrunnelsen for avslaget, har bakgrunn i Bufdirs oppfatning av hva som fysisk skal oversendes Adopsjonsforum, som adopsjonsformidler, i en sak. Dette samstemmer ikke hvordan MOJ [Ministry of Justice i Vietnam] forstår loven eller hvordan vi forstår den. Dette kunne ha blitt utdypet, undersøkt og etterspurt, dersom dette hadde blitt tatt opp på et tidligere tidspunkt.

Adopsjonsforum mente at saksbehandlingen hadde vært for dårlig, og tatt for lang tid. Det ble vist til at de hadde vært i kontakt med Bufdir allerede i februar i 2021 for å høre om Bufdir trengte mer enn tre måneder på å behandle søknaden, men fikk beskjed om at dette ikke var nødvendig. I tillegg var Adopsjonsforum svært kritiske til at Bufdir ikke (tidligere) hadde vært i direkte kontakt med vietnamesiske myndigheter for å avklare forholdene.

Utvalget bemerker for øvrig at vietnamesiske adopsjonsmyndigheter selv kontaktet Bufdir høsten 2017 med spørsmål om hvilke dokumenter norske myndigheter ville ha oversendt for å kunne utstede 17c-erklæringen.¹¹¹ I svaret fra

¹⁰⁸ E-post fra BDF til Bufdir 19. oktober 2021

¹⁰⁹ Bufdir, avslag på formidlingstillatelse Vietnam 20. oktober 2021.

¹¹⁰ AF, klage på avslag 10. november 2021.

¹¹¹ Brev fra den vietnamesiske sentralmyndigheten til Bufdir, sendt på e-post 24. august 2017.

Bufdir går det blant annet frem at man ønsker «Declaration of abandonment or proof that the child is available for adoption», men det nevnes ikke eksplisitt at man ønsker tilsendt selve samtykket fra opprinnelige foreldre/barnets verge.¹¹² Fødselsattest blir imidlertid nevnt spesifikt. Det går ikke frem av saken at denne listen ble videreformidlet til Adopsjonsforum.

Bufdirs forberedende behandling av klagen tok over ett år, og klagen ble først oversendt departementet i desember 2022. I mellomtiden innhentet Bufdir opplysninger fra ulike kilder. I tillegg til å ha dialog med ISS og Haagkonferansen, kontaktet de danske og belgiske myndigheter med spørsmål om deres rutiner ved adopsjoner fra Vietnam.¹¹³ Både danske og belgiske myndigheter ble forespurt om hvilke rutiner de hadde for å avgi den såkalte 17c-erklæringen, og hvilke dokumenter de krevde.¹¹⁴ I april 2022 ble også den svenske sentralmyndigheten kontaktet.¹¹⁵ Både svenske og danske myndigheter ga tilbakemelding om at deres respektive formidlingsorganisasjoner selv hadde avsluttet adopsjonsarbeidet i Vietnam, grunnet uoversiktlige forhold.¹¹⁶

Bufdir var også i dialog med Adopsjonsforum om å innhente dokumenter (samtykke) i de sakene der dette ikke opprinnelig lå ved. Adopsjonsforum ga tilbakemelding om at vietnamesiske myndigheter ønsket en direkte forespørsel fra den norske sentralmyndigheten om dette.¹¹⁷ Bufdir sendte dette, og fikk etter hvert tilsendt dokumentene, samt svar på spørsmål knyttet til enkeltsakene.¹¹⁸ I april 2022 – etter gjentatte purringer – fikk Bufdir også tilbakemelding fra Vietnam på en oppfølgingshenvendelse angående generelle forhold som ble sendt i januar.¹¹⁹

Av dokumentene på saken fremgår det at de siste opplysningene ble innhentet i juli 2022.¹²⁰ Deretter tok det fem måneder før klagen ble oversendt departementet, i desember 2022.¹²¹ Bufdir opprettholdt avslaget, og vektla særlig tre forhold i vurdering av klagen (sitat):

- 1) Manglende ivaretagelse av subsidiaritetsprinsippet for barn med helseanmerkninger.
- 2) I saker som ikke gjelder barn med helseanmerkninger, mangler rutine for at det oversendes/etterspørres dokumentasjon for at subsidiaritetsprinsippet er ivaretatt, herunder:
 - I flere saker der de biologiske foreldrene skal ha samtykket til adopsjon, har den vietnamesiske sentralmyndigheten ikke oversendt og Adopsjonsforum har ikke etterspurt, samtykkeerklæringer som beviser dette.
 - I flere saker mangler dokumentasjon som viser
 - hvilke forsøk som er gjort for å finne de biologiske foreldrene og forsøk på å innhente deres samtykke til adopsjon eller hvilke tiltak som er iverksatt for å hjelpe familien til selv å kunne ivareta omsorgen for barnet (nivå 1 av subsidiaritetsprinsippet)
 - hvilke forsøk som er gjort for å finne en adoptivfamilie til barnet i Vietnam (nivå 2 av subsidiaritetsprinsippet)
- 3) Økonomiske aspekter ved internasjonale adopsjoner fra Vietnam.

For vurderingene knyttet til subsidiaritetsprinsippet viste Bufdir blant annet til vietnamesiske sentralmyndigheters svar på henvendelsen med generelle spørsmål fra oktober 2021, som først kom i april 2022, hvor de mente det klart fremgikk at Vietnam på daværende tidspunkt ikke overholdt Haagkonvensjonens krav til subsidiaritet:

Only a small number of children with disabilities and/or serious diseases are subject to the identified adoption procedure in order to pro-

¹¹² Brev fra Bufdir til den vietnamesiske sentralmyndigheten, sendt på e-post 24. oktober 2017.

¹¹³ E-post fra Bufdir til den danske sentralmyndigheten 8. desember, og den belgiske sentralmyndigheten 9. desember 2021.

¹¹⁴ Om Haag-konvensjonen 17c, se kapittel 23.

¹¹⁵ E-post fra Bufdir til svensk sentralmyndighet 29. april 2022.

¹¹⁶ E-post fra dansk sentralmyndighet til Bufdir 16. desember 2021 og e-poster fra svenske sentralmyndigheter til Bufdir 2. mai, og 16. juni 2022. Den svenske formidleren hadde avsluttet i 2022, og den danske i 2017 – sistnevnte i dialog med sentralmyndigheten.

¹¹⁷ E-postkorrespondanse mellom Bufdir og AF 25.–28. januar 2022.

¹¹⁸ Første e-post angående dette ble sendt fra Bufdir til AF 10. desember 2021. 28. januar 2022 sendte Bufdir en henvendelse til den vietnamesiske sentralmyndigheten og etterspurte samtykker i to saker, noe de fikk tilsendt 17. februar. En ny henvendelse om et ytterligere samtykke/forklaring på motstridende opplysninger ble sendt 14. mai 2022, og ble besvart 19. juli (etter purring).

¹¹⁹ E-post fra Bufdir til den vietnamesiske sentralmyndigheten 28. januar 2022, og deres svar 13. april 2022

¹²⁰ Det siste dokumentet på saken før oversendelsen til departementet er etterspurt dokumentasjon fra vietnamesisk sentralmyndighet 7. juli 2022.

¹²¹ Brev fra Bufdir til BFD 21. desember 2022.

vide opportunities to find substitute families soon for children and to help them to be treated or cured in advanced medical conditions because the category of children has not been adopted by Vietnamese families according to Vietnam's recent practice. However, to create opportunities for domestic adoption for all children including children with disabilities and/or with serious diseases, and to fully ensure the subsidiarity principle of the Hague Convention 1993, the Ministry of Justice is continuing to research and analyze to assess the impact of changes in the adoption processing policy on children with disabilities and/or serious diseases to find if it can cause the effects on the children's interests. Accordingly, suggestions and proposal will be made to competent authorities to amend policies and regulations to strengthen the principle of subsidiary for children with disabilities and/or serious diseases. Also, the communication to raise awareness of the people in the country about the adoption of these children should be improved.¹²²

Et annet sentralt spørsmål var hvorvidt kravet til dokumentasjon var oppfylt. Bufdir pekte her på at Haagkonvensjonen stiller opp minimumskrav til hvilke dokumenter som skulle oversendes mottakerstaten i hver enkelt sak. Ettersom ansvaret for å utstede 17c-erklæringer var delegert til adopsjonsformidlerne, mente Bufdir at Adopsjonsforum burde ha sikret at denne informasjonen ble oversendt.

Dokumentasjonen som skal oversendes til myndighetene i mottakerstaten fremgår av konvensjonen artikkel 16 nr. 2: Sentralmyndigheten i opprinnelsesstaten skal oversende til sentralmyndigheten i mottakerstaten *sin rapport om barnet, bevis for at de nødvendige samtykker er innhentet og begrunnelsen for sin avgjørelse om plassering*. Konvensjonen inneholder ikke en liste over hvilken dokumentasjon som må oversendes for at konvensjonens krav skal kunne ansees oppfylt. Ut fra artikkel 16 nr. 2 jf. 16 nr. 1, kan det imidlertid utledes at det som *minimum* må oversendes fra opprinnelsesstaten til mottakerstaten:

- Rapport om barnet som må inkludere informasjon om barnets identitet, om det er adoptabelt, barnets bakgrunn, sosiale miljø, familiehistorikk, medisinsk historikk

inkludert for barnets familie, og eventuelle spesielle behov barnet har

- Bevis for at de nødvendige samtykker er innhentet
- Begrunnelsen for sin avgjørelse om plassering.

Ettersom myndigheten til å utstede artikkel 17c-samtykke er delegert til adopsjonsforeningene, er det Adopsjonsforum som skal være mottaker av dokumentene som beviser disse forholdene og som må kontrollere at nødvendige dokumentariske bevis foreligger før artikkel 17c-erklæring utstedes. Bufdir mottar dokumentene først for arkivering i barnearkivet når saken er avsluttet. [original utheving]

Departementets oversendte svaret sitt til Adopsjonsforum i september 2023.¹²³ Departementet sluttet seg i hovedsak til Bufdirs vurdering, og opprettholdt avslaget.

20.7.2 Utvalgets vurdering av norske myndigheters arbeid med avslaget på formidlingstillatelse og avslutning av adopsjonssamarbeidet i 2021

Utvalget mener overordnet at det var positivt at Bufdir ved behandlingen av formidlingssøknaden i 2021 gjorde grundigere undersøkelser av de vietnamesiske forholdene enn tidligere. Samtidig finner utvalget at Bufdirs saksbehandling ikke var i tråd med forvaltningsrettslige prinsipper. I det følgende vil dette bli nærmere redegjort for.

Utvalget merker seg at det ved behandlingen av formidlingstillatelsen i 2021 synes å ha skjedd en større endring i norske adopsjonsmyndigheters praksis og rolleforståelse. Bufdir brukte på dette tidspunktet mer ressurser enn tidligere på saksutredning, både ved behandling av enkelt saker og ved vurdering av formidlingstillatelser. De ser i langt større grad enn tidligere ut til å ha foretatt selvstendige undersøkelser av forholdene rundt adopsjonsregelverk og -praksis i Vietnam. I tillegg til en rekke oppfølgingsspørsmål til Adopsjonsforum, ble det blant annet innhentet informasjon fra både vietnamesiske sentralmyndigheter, andre mottakerlands sentralmyndigheter og relevante internasjonale organer og organisasjoner. Utvalget anser det som en positiv utvikling at Bufdir aktivt innhentet informasjon fra en rekke ulike aktører, også utover formidlerne selv. Etter utvalgets syn bedret dette grunnlaget for å vurdere forsvarligheten av adopsjonsarbeidet.

¹²² Brev fra vietnamesisk sentralmyndighet til Bufdir, sitert i brev fra Bufdir til BFD 21. desember 2022.

¹²³ Brev fra BFD til AF 15. september 2023.

En annen positiv endring i Bufdirs praksis som illustreres av behandlingen av formidlingssøknaden for Vietnam, gjelder forståelsen av innholdet av Haagkonvensjonen artikkel 17c, jf. 16 2). Bestemmelsene omhandler mottakerstatens samtykke til at adopsjonen kan fortsette etter at opphavsstaten har foretatt «matchingen», og hvilken dokumentasjon som skal kreves av opphavsstaten i hver enkelt sak før slikt samtykke gis. Se nærmere omtale av dette i kapittel 23.

Basert på en helhetsvurdering av alle opplysningene som etter hvert kom frem ved behandlingen av denne saken, mener utvalget at Bufdirs vurderinger og vedtak om ikke å fornye formidlingstillatelsen for Vietnam i 2021 fremstår forsvarlige.

Samtidig som utvalget fremhever at endringene i Bufdirs praksis og rolleforståelse var positive for å sikre forsvarligheten fra et adopsjonsfaglig perspektiv, finner vi at det forelå forvaltningsrettslige svakheter knyttet til den konkrete saksbehandlingen.

Søknaden om formidlingstillatelse for Vietnam ble liggende over tre måneder før Bufdir startet den konkrete behandlingen. Saksbehandlingen fremstår deretter å bære preg av et visst hastverk med en rekke henvendelser til ulike aktører. Henvendelsen til vietnamesiske myndigheter var blant annet ikke besvart da Bufdir avslo søknaden 20. oktober 2021. Utvalget bemerker videre at Bufdir i begrunnelsen for avslaget pekte på at det var en mangel at Adopsjonsforum ikke hadde innhentet og kontrollert visse dokumenter i enkeltsakene før de utstedte det såkalte 17c-samtykket. Bufdir viste til at et slikt krav fulgte direkte av Haagkonvensjonen. Som det fremgår nærmere i kapittel 23 var dette imidlertid en konvensjonstolkning som ikke samsvarte med det norske adopsjonsmyndigheter tidligere hadde kommunisert til formidlerne. Adopsjonsforum ble ikke gitt mulighet til å innrette seg etter det som i realiteten var et nytt krav før dette ble benyttet som del av begrunnelsen for avslag.

20.8 Oppsummering

Utvalgets mandat er å granske adopsjoner på systemnivå, blant annet ved å vurdere hvordan norske myndigheter har ført kontroll og tilsyn, hvordan behandlingen av enkeltsaker har vært innrettet, samt hvordan varsler om forhold som krevde oppfølging har blitt håndtert og hvilke vurderinger og tiltak som har blitt gjort.

I det følgende oppsummerer utvalget sentrale feil, mangler og risikofaktorer som er avdekket i adopsjonssamarbeidet med Vietnam, både hos vietnamesiske og norske aktører.

1968–1975

- Utvalget mener at det var en betydelig risiko for uregelmessigheter og feil ved adopsjonene fra Vietnam i perioden 1968–1975. Blant annet gjelder dette påliteligheten av opplysninger om barnas bakgrunn og identitet og hvorvidt frigivelsesprossene foregikk på riktig måte.
- I 1968–1975 var det en pågående borgerkrig i Vietnam. Utvalget mener generelt at det er kritikkverdig å tillate adopsjoner fra et land i krig, da det er vanskelig å gjøre forsvarlige vurderinger av hva som er til barnets beste. Basert på dagens kunnskap og retningslinjer om adopsjon av barn i krigs- og krisesituasjoner mener utvalget at det er klart at barn fra Vietnam ikke burde ha blitt adoptert i den aktuelle perioden. Men ettersom det internasjonale samarbeidet og retningslinjene rundt internasjonal adopsjon var langt mindre utviklet rundt 1970, mener utvalget at det ikke er grunnlag for en sterk kritikk av norske myndigheter for å ha tillatt formidlingsarbeid under de vilkårene som ble satt for dette.
- Utvalget mener at det fremstår betenkelig at det ble gitt formidlingstillatelse til en gruppe ungdomspolitikere uten særskilt kompetanse på de juridiske og sosialfaglige sidene som var relevant for utenlandsadopsjon.
- I den grad dette var mulig i et land i krig, sikret vilkårene som norske myndigheter oppstilte i formidlingstillatelsen til Komiteen for Sydøst-Asia, at barna var rettmessig frigitt for adopsjon. At vilkårene for både antall barn, informasjon om barna og gjennomførte adopsjonsprosesser ikke ble overholdt, er etter utvalgets syn ikke noe norske myndigheter direkte kan klandres for.
- I 1971 hentet lederen for Norsk-Vietnamesisk forbund ti barn fra Vietnam til Norge uten tillatelse. Han omgikk norske myndigheters eksplisitte forbud mot dette, blant annet ved å skaffe visum til Tyskland. Utvalget finner ingen klanderverdige handlinger eller unnlatelser fra norske myndigheters side i denne situasjonen.
- Utvalget har ikke prioritert en inngående undersøkelse av adopsjonene som ble formidlet av Foreldreforeningen for barn fra Vietnam mellom 1973 og 1975. Utvalget mener likevel at det på generelt grunnlag er betenkelig at nor-

ske myndigheter våren 1975 tillot foreldreforeningen å hente flere titalls barn fra Vietnam før adopsjonsprosessen var fullført i opprinnelseslandet.

1991–1999

- Utvalget mener at det er kritikkverdig at norske myndigheter ikke i større grad forsikret seg om Adopsjonsforums mulighet til å sikre lovlige og forsvarlige adopsjoner før det ble gitt tillatelse til å gjennomføre fem «prøvesaker» fra Vietnam i 1990.
- Utvalget mener det er kritikkverdig at norske myndigheter tillot adopsjoner fra Vietnam når landets myndigheter selv pekte på manglende lovverk, systemer og organer som kunne utøve myndighetskontroll.
- Det er kritikkverdig at formidlingstillatelsen for Vietnam ikke ble trukket tilbake, eller at det ikke ble innført en midlertidig stans, da norske myndigheter i midten av 1990-årene ble gjort oppmerksom på usikkerhetsmomenter ved de økonomiske transaksjonene i Vietnam.
- Høy grad av korrupsjon og «kjøp og salg» av barn til *private adopsjoner* var en kjent problemstilling i Vietnam. Utvalget mener det er risiko for at også barn adoptert via barnehjem og for-

midlerorganisasjoner kunne være del av slike transaksjoner, men har ikke funnet opplysninger om konkrete saker som gjelder adopsjoner til Norge.

- Utvalget mener også at forholdene som ble avdekket på tilsynsreisen i 1998, blant annet korrupsjon, maktkamp mellom ulike ministerier og opplysninger om «kjøp og salg» av barn var så alvorlige at norske adopsjonsmyndigheter burde ha trukket tilbake formidlingstillatelsen. Utvalget finner det likevel særlig kritikkverdig at norske myndigheter fortsatte å tillate adopsjoner til Norge frem til sommeren 1999, til tross for svært problematiske forhold i Vietnam.

2016–2021

- I perioden frem til 2021 endret Bufdirs praksis og rolleforståelse seg. Blant annet brukte de mer ressurser enn tidligere på behandling av formidlingstillatelser, og foretok i større grad selvstendige undersøkelser knyttet til adopsjonsregelverk og -praksis i Vietnam. Etter utvalgets syn bedret dette grunnlaget for å vurdere forsvarligheten av adopsjonsarbeidet.

Kapittel 21

Merknader om andre opprinnelsesland og funn

21.1 Innledning

I dette kapittelet vil utvalget i 21.2 beskrive enkelte funn der opprinnelseslandet ikke oppgis av personvern hensyn.

Videre gis det i 21.3 en kort beskrivelse av et landsamarbeid som ikke har vært undersøkt av utvalget, men hvor vi likevel har fått opplysninger om forhold som det kunne vært grunn til å undersøke nærmere.

21.2 Fra landgranskingene

21.2.1 Tre adopsjoner gjennomført i opprinnelseslandet til tross for at de norske søkerne hadde trukket seg lang tid i forveien

Som følge av at et opprinnelsesland i 1980-årene brukte flere år på å gjennomføre adopsjonsprosesser der flere norske adoptivsøkere var tildelt barn, meldte tre av de norske søkerparene fra til Adopsjonsforum om at de ikke lenger ønsket å gjennomføre adopsjonene. Myndighetene i det aktuelle landet ble imidlertid ikke informert om dette, og de tre adopsjonsprosessene ble derfor gjennomført der med søkerne som adoptivforeldre. Da de tre adopterte kom til Norge, skulle de plasseres i fosterhjem og etter hvert adopteres av andre familier. Denne løsningen hadde Adopsjonsforum drøftet med RIA og Justisdepartementet på forhånd.

Det ble ikke gitt beskjed til myndighetene i opprinnelseslandet da de norske søkerne trakk seg, til tross for at det gikk godt over ett år fra de ga beskjed om dette til Adopsjonsforum, til den endelige rettsavgjørelsen om adopsjon ble truffet i opprinnelseslandet. I ett av tilfellene skal Plasseringsutvalget ha bedt foreldrene om å ikke meddele myndighetene i opprinnelseslandet at de ønsket å trekke adopsjonssøknaden, da dette kunne resultere i at det ville bli vanskeligere for andre å adoptere barn fra landet.¹

Ett av disse barnas situasjon ble særlig drøftet av Adopsjonsforum og norske myndigheter mens barnet fortsatt var i opprinnelseslandet, fordi de var usikre på om det var til barnets beste å bli adoptert til Norge. Blant annet hadde barnet slektninger i opprinnelseslandet og var ikke selv klar over at hen skulle adopteres, til tross for at vedkommende var et eldre barn. Det ble flere ganger gitt signaler til kontaktpersonen i opprinnelseslandet om at Adopsjonsforum ønsket å stanse adopsjonen fordi barnet hadde flere eldre søsken på andre barnehjem og ikke visste at hen skulle adopteres, men det ble også signalisert at de var opptatt av konsekvensen det ville få for andre adopsjoner dersom de trakk seg.

Saken ble også diskutert i et møte med RIA og Justisdepartementet der det var enighet om at både hensynet til barnet og reaksjonene ved å trekke adopsjonen var relevant. Etter drøftinger om barnet i Adopsjonsforums hovedstyre ble det besluttet å sende et brev til utenlandskontaktene i opprinnelseslandet, hvor Adopsjonsforum ga uttrykk for at de mente at det ikke ville være riktig å gjennomføre denne adopsjonen. Brevet ble sendt ett halvt år etter at Adopsjonsforum første gang muntlig hadde gitt signaler til utenlandskontaktene om at de tvilte på om adopsjonen burde gjennomføres. I brevet stod blant annet følgende:

We do as a consequence think that it would not be correct to carry through with the adoption. Our prime concern is always what is interesting and advantageous to the child in the long run. This case is complex and difficult, but it appears that it would be unreasonable and perhaps inhuman to take him away and bring him to Norway. For that reason, we have decided we want to drop the adoption of NN if that is technically/administratively possible and «politically» acceptable.

¹ Jf. den norske herredsrettsdommen om opphevelsen av adopsjonen før readopsjon i Norge.

The adoption cases of [...] other children are about to be completed. We do *not* want to stop the adoption of NN if that would be detrimental to the happy completion of the [...] other cases.

Utvalget har ikke funnet noe svar på denne henvendelsen, men i referater fra telefonsamtaler med en annen kontakt i opprinnelseslandet en drøy måned senere er det opplyst at saken til det aktuelle barnet allerede var ferdigbehandlet, og at barnehjemmet han bodde på, hadde erklært at de bare ga fra seg de to barna som var tildelt derfra, samlet. Begge adopsjonene ble gjennomført og barna kom til Norge fem måneder etter at det siterte brevet var sendt. Det er ikke funnet opplysninger om at Adopsjonsforum gjorde noe annet for å stoppe adopsjonen enn å ha muntlig kontakt med utenlandskontaktene om saken og å sende det nevnte brevet.

Utvalget mener det er svært kritikkverdig at Adopsjonsforum og norske myndigheter unnlot å opplyse myndigheter og domstoler i opprinnelseslandet om at noen av de norske søkerne hadde trukket seg fra adopsjonene, og ba disse søkerne om å ikke selv melde fra om dette til opprinnelseslandet. En sentral del av behandlingen av en adopsjonssak er å vurdere de mulige foreldrenes egnethet, noe som ikke er mulig dersom barna ikke skal til de søkerne som står som part i saken. Å fullføre en adopsjonssak for domstolene i opprinnelseslandet uten å opplyse at søkerne har trukket seg må regnes som en grov tilbakeholdelse av opplysninger.

Utvalget finner det sannsynlig at Adopsjonsforums og norske myndigheters bekymring for at den fastlåste situasjonen ville bli enda vanskeligere dersom noen av søkerne trakk seg var berettiget. Utvalget mener imidlertid at dette ikke gir noe grunnlag for å unndra helt vesentlige opplysninger fra opprinnelseslandets myndigheter.

At en av adopsjonene ble gjennomført til tross for at den ble ansett for å være i strid med det aktuelle barnets beste, er særlig kritikkverdig. Adopsjonsforum henvendte seg riktignok til landkontakten for å stanse adopsjonen, men anmodningen var betinget av at en stans var politisk akseptabel og ikke ville gå ut over de andre adopsjonene. Kritikken retter seg også mot norske myndigheter, som hele tiden var holdt orientert om saken, og i møtet med Adopsjonsforum synes å ha gitt sin tilslutning til at man ved håndteringen av saken måtte veie barnets beste opp mot mulige reaksjoner fra barnehjemmet og andre aktører i opprinnelseslandet.²

21.2.2 Ulovlig registrering av barn som egenfødt

Utvalget finner grunn også til å beskrive en sak fra tidlig i 1980-årene.³ Et ektepar som var midlertidig bosatt i et søramerikansk land i offisiell kapasitet (med tjenestepass), hadde fått informasjon, blant annet fra en norsk sjømannsprest, om at en vanlig måte å gjennomføre adopsjon på i vedkommende land, var å inngå en privat avtale med en fødeklinikk, eventuelt med en vordende mor, og deretter registrere barnet som sitt egenfødt. Ved nærmere undersøkelser viste det seg at også ektefellen til en norsk diplomat hadde vært engasjert i en organisasjon som bisto med denne type «adopsjonsformidling».

Da paret returnerte til Norge, ble det oppdaget at barnet var uriktig og ulovlig registrert som deres egenfødt. De søkte da Fylkesmannen i hjemfylket om adopsjon. Fylkesmannen kontaktet Justisdepartementet og ba om en vurdering av hvorvidt det var noe hinder for å gi adopsjonsbevilling. Justisdepartementet kontaktet Utenriksdepartementet for bistand til å innhente nødvendig regelverk og dokumentasjon fra opprinnelseslandet, og informerte Sosialdepartementet om situasjonen. Etter å ha vurdert forespørselen om ytterligere undersøkelser av barnets bakgrunn, meldte ambassaden tilbake at de fryktet at de diplomatiske forholdene til det aktuelle landet kunne bli påvirket dersom man tok saken opp med opprinnelseslandets myndigheter. Dessuten hadde et annet ektepar bosatt i landet vitnet falskt i forbindelse med registreringen av fødselen, og man risikerte at disse ble møtt med reaksjoner og mulig utvisning.

Justisdepartementet besluttet da at man ikke skulle varsle myndighetene i barnets opprinnelsesland om saken, og oppgi alle forsøk på å innhente ytterligere informasjon om barnets bakgrunn eller et gyldig samtykke fra opprinnelig mor. Departementet meldte tilbake til Fylkesmannen at det i stedet kunne oppnevnes en norsk setteverge for barnet som kunne samtykke til adopsjon. I brevet skrev de at «[man] antar at det ikke vil medføre betydelig ulempe for barnet om adopsjonen ikke får gyldighet i [opprinnelsesland] og at adopsjonen kan gjennomføres uten hinder av

² At norske myndigheter var orientert kan man se av at dokumentasjonen om denne saken, herunder referater av kontakten mellom AF og kontaktpersoner i opprinnelseslandet, er funnet i RIAs arkiver.

³ Dokumenter knyttet til saken er funnet i JDs arkiver på Riksarkivet.

adopsjonslovens bestemmelser når samtykke som nevnt over foreligger.

Ambassaden meldte forøvrig tilbake til Utenriksdepartementet at ambassadøren hadde gitt uttrykk for at den impliserte diplomatektefellen umiddelbart burde avslutte sitt engasjement knyttet til denne type virksomhet. «Skulle saken komme [opprinnelseslandets] myndigheter for øre kunne det få kjedelige konsekvenser for generalkonsulen og generalkonsulatet.»

Etter utvalgets syn var norske myndigheters oppfølgingen av den nevnte saken kritikkverdig. Myndighetene burde ha kontaktet opprinnelseslandets myndigheter for å undersøke saken og barnets bakgrunn nærmere. Eventuelle diplomatiske konsekvenser burde ikke ha vært avgjørende. Mulige konsekvenser for de som hadde involvert seg i denne type virksomhet burde i alle fall ikke bli tillagt avgjørende betydning.

21.3 Kort om adopsjoner fra Guatemala

21.3.1 Innledning

Underveis i granskingen har utvalget kommet over eller fått informasjon om adopsjoner fra en rekke andre opprinnelsesland enn de tolv som er særlig prioritert i mandatet, og som det ville vært naturlig å undersøke nærmere dersom det aktuelle landet var blant de prioriterte landene. Dette gjelder både informasjon om generelle forhold ved ulike adopsjonssamarbeid og i noen tilfeller enkeltadopsjoner.

Landene det særlig har blitt pekt på i sentrale intervjuer, og som enkelte har ment burde vært omfattet av granskingen, er Russland, Romania og Guatemala.⁴ Også andre land har vært nevnt. Utvalget har imidlertid ikke hatt mulighet til å undersøke adopsjonssamarbeidet med andre land enn de tolv prioriterte, men finner grunn til å gi en kort beskrivelse av enkelte forhold ved adopsjoner fra Guatemala.

Adopsjonsforum hadde formidlingstillatelse for adopsjoner fra Guatemala i perioden 1979–2003. I denne perioden formidlet de 197 adopsjoner fra landet. Formidleren bisto også ved 33 adopsjoner før dette.

Adopsjoner fra Guatemala har i flere omganger vært under kritisk søkelys i medieoppslag og i rapporter fra internasjonale organisasjoner. Det er særlig adopsjoner formidlet gjennom advokater

som drev med adopsjonsformidling, som har vært tema. Slike adopsjoner var tillatt helt frem til 2008. Adopsjonene gjennom Adopsjonsforum ser ut til å ha kommet gjennom barnehjem.

Guatemala hadde flest utenlandsadopsjoner per innbygger av alle opprinnelsesland, men toppen i adopsjonstallene kom etter at adopsjonene til Norge var avsluttet.⁵

Utvalget har ikke foretatt noen vurdering av adopsjonssamarbeidet med Guatemala, men finner grunn til å påpeke to forhold som peker seg ut som potensielle risikomomenter ved disse adopsjonene. Det første gjelder flere bekymringsmeldinger fra ambassaden i Mexico, som også hadde ansvaret for og var sideakkreditert for Guatemala. Det andre forholdet gjelder støtten som ble gitt til barnehjem.

21.3.2 Bekymringsmeldinger fra ambassaden

Den norske ambassaden i Mexico med sideakkreditering for Guatemala tok i flere omganger opp problematikk knyttet til adopsjoner fra Guatemala. I 1980-årene sendte de flere rapporter til Norge, blant annet knyttet til institusjonen Casa Guatemala, som Adopsjonsforum samarbeidet med.⁶ De ba blant annet om en politisk vurdering av adopsjonspraksisen fra Guatemala. Statens adopsjonskontor ble forelagt henvendelsene, og uttrykte blant annet følgende i sin vurdering til Sosialdepartementet 3. januar 1989:

Det er all mulig grunn til å gå ut fra at de adopsjoner som har gått gjennom Adopsjonsforum har skjedd ad legal vei i Guatemala. Dette bygger på kjennskap til hvordan Adopsjonsforum arbeider i Guatemala og også på registreringen av hver enkelt adopsjon her i landet etter at barnet er kommet hit.

Man kan ikke se bort fra at det forekommer uregelmessigheter i Guatemala ved adopsjoner til utlandet. Med det systemet som er etablert fra norsk side med en autorisert forening som er under kontroll av norske myndigheter, må vi kunne regne med at uregelmessighetene er minimale når det gjelder de adopsjoner som skjer til Norge. At det kan skje uregelmessigheter ved adopsjon av barn til andre land bør ikke ha til følge at man begrenser eller stanser

⁴ Jf. intervju med avdelingsdirektør hos adopsjonsmyndighetene i perioden 1998–2014.

⁵ Selman P. *The rise and fall of intercountry adoption in the 21st century*. Int Soc Work. 2009;52(5)

⁶ Ambassadens telefakser og brev til UD og adopsjonsmyndighetene 26. september, 26. oktober og 1. desember 1988, 30. mai 1989 og 21. november 1990.

adopsjonsvirksomheten i Guatemala fra norsk side.

I en rapport fra 1998 peker ambassaden på en Unicef-rapport fra 1994, som var meget kritisk til adopsjonsvirksomheten i landet.⁷ Videre påpekes det at myndighetene i Canada og USA hadde begynt å kreve DNA-testing av mor og barn ved adopsjoner fra Guatemala.

Rundt år 2000 ble utenlandsadopsjoner fra Guatemala omtalt i rapporter fra ISS, Unicef og FNs høykommissær for flyktninger som var tema ved behandlinger av søknader om fornyelser av formidlingstillatelsen i 2000 og 2003.

21.3.3 Samarbeidende barnehjem

Utvalget har ikke kjennskap til alle samarbeidspartnere Adopsjonsforum har hatt i Guatemala. Vi er imidlertid kjent med at de har samarbeidet med offentlige barnehjem, inkludert Hogar Temporal Elisa Martínez, og med de private institusjonene Casa Guatemala, Vida Nueva og El Jardín.⁸ De tre private barnehjemmene har på ulike måter blitt støttet av Adopsjonsforum.

Casa Guatemala fikk i 1988 et lån på 15 000 USD, som skulle tilbakebetales ved motregning mot donasjoner ved fremtidige adopsjoner.⁹ Utvalget er også kjent med at Vida Nueva ble startet opp med finansering fra AF.

Siden tidlig i 1990-årene ga Adopsjonsforum støtte til driften av barnehjemmet El Jardín, som ble grunnlagt med økonomisk støtte fra Adopsjonsforum. Det ble totalt formidlet 66 barn fra institusjonen, som fikk månedlig driftsstøtte fra Adopsjonsforum. Lederen for institusjonen var Adopsjonsforums kontaktperson i landet, og institusjonen tildelte i utgangspunktet bare barn til Adopsjonsforums søkere.

Formidlingen av adopsjoner fra Guatemala ble avsluttet i 2003, da myndighetene i Guatemala besluttet en midlertidig stans i adopsjoner frem til landet fikk på plass juridisk og administrativt rammeverk i tråd med Haagkonvensjonens prinsipper. På dette tidspunktet hadde Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK) avslått Adopsjonsforums søknad om fornyelse av formidlingstillatelsen, og en klage over avslaget var til forberedende klagebehandling hos SUAK. Fornyelse av tillatelsen ble også avslått av SUAK i 2000, men avslaget ble omgjort av Barne- og familiedepartementet etter klage fra Adopsjonsforum. Bakgrunnen for SUAKs avslag var flere bekymringsmeldinger om adopsjoner fra Guatemala, blant annet i et notat fra UNICEF og en rapport fra FNs høykommissær for menneskerettigheter.¹⁰ Også Adopsjonsforums organisering av arbeidet i Guatemala var tema i SUAKs avslag på formidlingstillatelser. SUAK var kritiske til at Adopsjonsforums samarbeidspartner, El Jardín, var et barnehjem hvor deres kontaktperson var leder, som mottok fast driftsstøtte fra Adopsjonsforum, og som i all hovedsak adopterte barn til Norge gjennom Adopsjonsforum.

I en pressemelding fra FNs menneskerettighetskommisjon 16. februar 2025 fremgår det at 80 barn fra en minoritetsgruppe i Guatemala skal ha blitt adoptert ulovlig gjennom barnehjemmet Hogar Temporal Elisa Martínez i perioden fra 1968 til 1996.¹¹ Adopsjonene skal ha skjedd etter at barna hadde blitt gjenstand for tvunget forsvinning. Utvalget har ikke mottatt opplysninger om eller undersøkt om dette omfatter noen av barna som er adoptert til Norge gjennom dette barnehjemmet.

⁷ Brev fra ambassaden i Guatemala til UD 19. november 1998, med rapport om adopsjonssituasjonen utformet på forespørsel fra BFD og SUAK.

⁸ Brev fra den norske ambassaden i Mexico (med akkreditering for Guatemala) til UD, 21. november 1990.

⁹ Brev fra AF til Casa Guatemala 10. april 1989.

¹⁰ SUAKs vedtak 14. desember 2000 jf. Unicef (2000), Concerns about international adoptions from Guatemala, 14. november 2000, og FN-rapport 27. januar 2000.

¹¹ Jf. pressemelding fra FNs menneskerettighetskommisjon 16. februar 2026, og nettsidene til avisa elfaro, UN experts alarmed by reports of historic illegal adoptions and alleged role of senior official in Guatemala, <https://beta.elfaro.net/en/central-america-en/guatemala-adoptions-porras>

Del IV

Utvalgets vurderinger av adopsjonssystemet

Kapittel 22

Innledning og krav til forsvarlighet

22.1 Innholdet i Del IV

I kapitlene 23–30 gir utvalget sine vurderinger av det norske adopsjonssystemet. Kapittel 23 behandler betydningen av Haagkonvensjonen om internasjonale adopsjoner og norske myndigheters oppfølging av konvensjonen. Fremstillingen i kapitlene 24–30 er inndelt i kapitler som hovedsakelig skiller mellom vurderinger av adopsjonsformidlernes og myndighetenes ansvar og arbeid (24–25), samt mellom ulike trinn i adopsjonsprosessen, herunder oppfølging og bistand etter adopsjonen (26–30).

I kapittel 31 gir utvalget sine overordnede vurderinger av adopsjonssystemet samlet sett. I kapittel 32 kommer utvalgets tilrådninger.

22.2 Nærmere om krav til forsvarlighet og saksutredning

Vurderingene i kapittel 23–31 svarer blant annet på følgende hovedspørsmål i mandatet.

I mandatet er det overordnede spørsmålet for utvalget å «greie ut om systemet for adopsjonar til Noreg har vore forsvarleg», og dette «inkluderer spørsmål om regelverk og praksis». Det er videre angitt at utvalget «skal sjå på om omsynet til rettstryggleik og menneskerettslege forpliktingar, irekna barnets beste, har vore ivaretatt».

Departementet angir hovedproblemstillingen for utredningen som følger: «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».

Vurderingen av om norske myndigheter har hatt god nok kontroll, kan formuleres som en vurdering av forsvarlighet. Om systemet for utenlandsadopsjoner til Norge har vært forsvarlig beror etter utvalgets syn på en totalvurdering av blant annet regulering, praksis og tilsyn. Det beror også på om systemet har hatt tilstrekkelige ressurser og har vært tilpasset kjent og påregne-

lig risiko. Dette spørsmålet står sentralt i utvalgets vurderinger i kapitlene 23–31.

Ettersom utvalget gransker på systemnivå, vil også spørsmålene om rettssikkerhet, barnets beste og øvrige menneskerettigheter har vært ivaretatt i stor grad handle om hvorvidt det er gjort forsvarlige vurderinger fra norske myndigheters side når det har vært gitt tillatelser til adopsjonsformidling og ved behandling av enkeltsaker om adopsjon, samt om det har vært et forsvarlig system for å ivareta adopterte og deres familier etter adopsjonen. Ytterligere et spørsmål er om det er ført forsvarlig tilsyn med formidlingsvirksomheten.

Ved utvalgets vurdering av om adopsjonsformidlingen til Norge og annen regulering av norske myndigheters arbeid ved utenlandsadopsjoner har vært forsvarlig er det videre et sentralt spørsmål om både saker om generelle godkjenninger av adopsjonsformidling og enkeltsaker om adopsjon har blitt *utredet* på en god nok måte, jf. forvaltningsloven § 17.

Kravene til saksutredning ble lovfestet i forvaltningsloven i 1970, og loven bygget på tidligere ulovfestede krav. Selv om bestemmelsen om krav til utredning ikke har blitt endret siden 1970, har vurderingen av hva som i praksis kreves av utredning blitt strengere med årene.

Etter § 17 første ledd skal forvaltningsorganet sørge for at en sak er «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Det er imidlertid ikke slik at alle forhold i en sak må utredes så langt det er mulig. Kravene til forsvarlig saksutredning vil være relative, og grundigheten av saksutredningen må avpasses sakens betydning og vedtakets innvirkning på parter og andre berørte. I forarbeidene til ny forvaltningslov (§ 44) fremstiller Justisdepartementet kravene til forsvarlig saksutredning og gir uttrykk for at disse er en videreføring av rettstilstanden etter forvaltningsloven av 1967 (§ 17). Departementet fremhever for det første at «utredningen ... må være tilstrekkelig til å avgjøre saken på et forsvarlig grunnlag». Videre må utredningens omfang og grundighet «tilpasses sakens

karakter og hensynet til en forsvarlig ressursbruk i forvaltningsorganet». Det skal i denne vurderingen «blant annet legges vekt på vedtakets betydning for partene og for eventuelle andre allmenne og private interesser som berøres, og om det er behov for en rask avgjørelse». Også «hvilke konsekvenser eventuelle feil kan få, hvor tvilsom saken er, og eventuelle kostnader og vanskeligheter ved å utrede saken, vil være relevante» for hvilke krav som stilles.¹

Saker om å gi tillatelse til å drive adopsjonsformidling fra et nærmere bestemt land har utvilsomt stor betydning, og konsekvensene av å gi en tillatelse som ikke burde vært gitt kan være alvorlige. Norske myndigheter har et ansvar for å vurdere risikofaktorer ved landsamarbeidene, herunder særlig risiko for at barns og opprinnelige foreldres rettigheter i adopsjonsprosessen ikke ivaretas av opprinnelseslandets myndigheter og andre involverte aktører.

Også avgjørelsene og vedtakene i den enkelte adopsjonsprosess er saker av stor betydning for dem saken gjelder. Saker om forhåndsgodkjenning og saker om adopsjonsbevilling har stor innvirkning på rettsstilling og livssituasjon for både barna som skal adopteres og foreldrene som ønsker å adoptere dem. Og når adopsjonsmyndighetene skal registrere adopsjoner foretatt i utlandet bør man av samme grunner kontrollere dokumentene med sikte på å vurdere om adopsjonen har gått riktig for seg.² Dersom tilsendt dokumentasjon etterlater spørsmål om det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon for en gyldig og forsvarlig adopsjonsprosess, må det etterspørres ytterligere opplysninger.

I tillegg til de vurderingene som gjøres av norske myndigheter i forbindelse med behandling av søknader om formidlings- og driftstillatelser og godkjenning av kontaktpersoner/kontaktnettverk, vil forsvarlig adopsjonsforvaltning også

avhenge av at det føres tilsyn og kontroll med adopsjonsformidlernes arbeid.

Tarjei Ellingsen Røsvoll fremhever i sin utredning for granskingsutvalget at norske myndigheter har et ansvar for å påse at saksbehandlingen er forsvarlig og utøve kontroll og styring, også i tilfeller der deler av oppgavene er delegert til private organisasjoner, slik som det har vært for utenlandsadopsjoner, der adopsjonsformidlerne har hatt hånd om store deler av prosessen. En særlig utfordring er at så vesentlige deler av arbeidet kan være delegert at det blir vanskelig for det delegerende organet å føre tilstrekkelig kontroll og gjøre selvstendige vurderinger når adopsjoner skal registreres eller det skal treffes vedtak om adopsjonsbevilling. Røsvoll fremhever som et sentralt spørsmål for utvalget «om man mener norske myndigheter har hatt tilstrekkelig styring og kontroll med saksforberedelsene adopsjonsformidlerne eventuelt har foretatt, til å foreta en reelt selvstendig vurdering av den enkelte adopsjon [...]».³ Med andre ord kan adopsjonsformidlernes sentrale rolle i adopsjonsprosessene, og norske myndigheters mer begrensede befatning med hver enkelt sak, medføre en risiko for at norske adopsjonsmyndigheter ikke har hatt tilstrekkelig kunnskap om hvordan adopsjonsformidlingen har foregått, og dermed ikke har vært i stand til å føre tilstrekkelig tilsyn med adopsjonsformidlernes virksomhet.

Videre må norske adopsjonsmyndigheter være i stand til å gjøre en forsvarlig saksutredning når saker om registrering av adopsjoner eller saker om adopsjonsbevilling skal behandles. Det forutsetter at adopsjonsmyndighetene er godt orientert om det aktuelle opprinnelseslandet og om adopsjonsformidlingen derfra.

De nærmere kravene til forsvarlighet og saksutredning i arbeidet med tilsyn og formidlingstillatelser, og på de enkelte trinnene i adopsjonsprosessen, vil beskrives nærmere i de aktuelle kapitlene nedenfor.

¹ Jf. Prop. 79L (2024–2025) Forvaltningsloven, s. 442–443.

² Dette gjelder selv om forvaltningslovens bestemmelse om utredningsplikt ikke gjelder direkte, fordi slike registreringer ikke er enkeltvedtak. Sivilombudet har flere ganger uttalt at forvaltningens plikt til å ivareta det grunnleggende kravet til forsvarlig saksbehandling innebærer at også avgjørelser fra forvaltningen som ikke er enkeltvedtak må bygge på relevante og riktige opplysninger, se ombudets uttalelser 20. mars 2013 (SOM-2023-80) avsnitt 27 og 12. februar 2019 (SOM-2017-3066) punkt 1.

³ Tarjei Ellingsen Røsvoll, Utredning avgitt til Granskingsutvalget for utenlandsadopsjoner 7. november 2025, punkt 4.2.8.

Kapittel 23

Betydningen av Haagkonvensjonen 1993 for adopsjoner til Norge

23.1 Innledning

Haagkonvensjonen om internasjonale adopsjoner fra 1993 har vært sentral for arbeidet på utenlandsadopsjonsfeltet og vil stå sentralt i de følgende kapitlene. Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere hvordan ratifiseringen av Haagkonvensjonen «første til endringer i regelverk og praksis for adopsjoner til Norge», og dette svares ut her.

Utvalget vil først gi en nærmere beskrivelse av bakgrunnen for og innholdet i Haagkonvensjonen om internasjonale adopsjoner i punkt 23.2. Så vil utvalget i 23.3 behandle bestemmelsen i konvensjonens artikkel 17 c, om at sentralmyndighetene i begge stater skal samtykke i at adopsjonen kan fortsette etter opprinnelseslandets tilbud om tildeling av barn til adoptivsøkerne, og vil gi sitt syn på norsk tolkning og praksis. I 23.3 gis utvalgets vurdering av hvilke endringer konvensjonen har ført til i regelverk og praksis for utenlandsadopsjoner til Norge.

23.2 Bakgrunn og hovedtrekk i konvensjonen

23.2.1 Bakgrunnen for konvensjonen, Haagkonferansen, forarbeider og oppfølging

Haagkonvensjonen om internasjonale adopsjoner («Convention on protection of children and co-operation in respect of intercountry adoption») ble vedtatt på Haagkonferansen for internasjonal privatrett 29. mai 1993). Norge ratifiserte konvensjonen 18. juli 1996, og konvensjonen trådte i kraft for Norge 1. januar 1998.

Bakgrunnen for konvensjonen er blant annet FNs barnekonvensjon artikkel 21. Barnekonvensjonen forplikter stater som tillater adopsjon til å sikre at barnets beste skal være det overordnede hensynet. I artikkelens bokstav e står det at statene for dette formålet kan inngå bilaterale eller

multilaterale avtaler, og bestrebe seg på å sikre at plassering av barnet i et annet land blir utført av kompetente myndigheter eller organer

Bakgrunnen for konvensjonen beskrives slik i Haagkonferansens Guide to Good Practice No 1, avsnitt 13:

The need for a new convention on intercountry adoption became apparent in the 1980s when it was recognised that there had been a dramatic increase in international adoptions in many countries from the late 1960s. Intercountry adoption had increased to such an extent that it had become a worldwide phenomenon involving migration of children over long geographical distances and from one society and culture to another very different environment. It was also recognised that this phenomenon was creating serious and complex human and legal problems and the absence of existing domestic and international legal instruments indicated the need for a multilateral approach.

I forarbeidene til den norske ratifikasjonen, St. prp. 77 (1995-96) s. 3, står det:

På bakgrunn av det omfanget internasjonale adopsjoner har fått, og også fordi det generelt har vært reist til dels berettiget kritikk mot den måten dette har vært gjennomført på i enkelte land, besluttet Haagkonferansen å ta internasjonale adopsjoner opp på sitt program. Det manglet et internasjonalt forpliktende regelverk som kunne sikre en betryggende saksbehandling ved adopsjon over landegrensene, og som kunne motvirke de misligheter som fra tid til annen ble avdekket i denne forbindelse.

I arbeidet med adopsjonskonvensjonen ble en rekke opphavsstater som ikke var medlem av Haagkonferansen invitert med i forhandlingene, slik at konvensjonens reguleringer og forpliktelse

ser skulle tilpasses forholdene i både opphavsstater og mottakerstater.

Norge deltok i konvensjonsforhandlingene ved representanter fra Barne- og familiedepartementet og Statens adopsjonskontor.

Det er ikke knyttet noe internasjonalt håndhevingsorgan til Haagkonvensjonen. Det er ingen internasjonal domstol som tolker konvensjonen, og det er ingen overvåkning eller sanksjonering av konvensjonsstatenes oppfølging av konvensjonens forpliktelser. Men konferansen arrangerer med noen års mellomrom Special Commissions der representanter fra konvensjonsstatene og internasjonale organisasjoner møtes og drøfter problemstillinger knyttet til konvensjonen.

Konvensjonen er utformet på engelsk og fransk, og begge språkversjoner har samme gyldighet, jf. konvensjonens artikkel 48.

Viktige kilder ved tolkingen av konvensjonen er en Explanatory Report, skrevet av professor G. Parra-Aranguren som deltok i konvensjonsforhandlingene. Haagkonferansens sekretariat har utarbeidet to veiledere til konvensjonen («Guide to Good Practice No 1: The Implementation and Operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention» (2008) og «Guide to Good Practice No 2: Accreditation and Adoption Accredited Bodies» (2012)). Haagkonferansen har videre publisert «Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption» (2023), etter at en arbeidsgruppe hadde utarbeidet et forslag til et slikt dokument. Haagkonferansen har også nedsatt en arbeidsgruppe som arbeider med «The Financial Aspects of Intercountry Adoption».

Veilederne og de andre dokumentene som er publisert, er ikke rettslig bindende for konvensjonsstatene. Verken Haagkonferansens sekretariat, spesialkommisjonene eller arbeidgruppene har kompetanse til å endre konvensjonsteksten eller gi bindende føringer for tolkingen av den. Men i praksis har dokumentene stor betydning i konvensjonsstatenes arbeid med internasjonal adopsjon.

Haagkonvensjonen ble ratifisert av Norge 18. juli 1997. Til grunn for ratifikasjonen lå St.prp. nr. 77 (1995–96). I proposisjonen la Utenriksdepartementet til grunn at det ikke var nødvendig med lovendringer (s. 5). Stortinget sluttet seg til dette i Innst. S. nr. 267 (1995–96).

Konvensjonen er inkorporert i norsk rett, og det er ikke gitt noen norsk lov som tilsvarende konvensjonsteksten. Stortingsproposisjonen om ratifikasjon hadde som vedlegg et avtrykk av konvensjonen i engelsk originaltekst med oversettelse til

norsk. Denne norske oversettelsen er publisert på Lovdata.

23.2.2 Hovedtrekkene i konvensjonen

De tre hovedformålene med konvensjonen er angitt i artikkel 1: Den skal (a) sikre at internasjonale adopsjoner finner sted til barnets beste og med respekt for hans eller hennes grunnleggende rettigheter, (b) etablere et system for samarbeid mellom de kontraherende stater for å sikre at disse garantier blir respektert og derved forhindrer bortføring av eller handel med barn og (c) sikre at konvensjonsstatene anerkjenner adopsjoner som er foretatt i samsvar med konvensjonen.

Konvensjonen har regler om internasjonal privatrett og samarbeid mellom konvensjonsstatene, spesielt gjennom de sentralmyndigheter som skal opprettes. Dette er regler som er velkjent fra andre Haagkonvensjoner.¹ Men konvensjonen har også regler om prosedyrer i adopsjonssaker både i opphavsstater og mottakerstater. Konvensjonens regler er minimumsstandards, og den etablerer ingen uniform adopsjonslovgivning.²

Konvensjonens virkeområde er definert i artikkel 2 og 3: Den gjelder når et barn med bosted i en konvensjonsstat (opprinnelsesstaten) «er flyttet, flytter eller skal flytte» til en annen konvensjonsstat («mottakerstaten»), enten etter at han eller hun er adoptert i opprinnelsesstaten av ektefeller eller en person med bosted i mottakerstaten eller når formålet er slik adopsjon i mottaker- eller opprinnelsesstaten. Konvensjonen gjelder bare adopsjoner som etablerer et varig foreldre/barn-forhold.³ Den gjelder ikke dersom samtykkene nevnt i artikkel 17 bokstav c ikke er gitt før barnet er fylt 18 år.

I konvensjonens kapittel II om vilkårene for internasjonal adopsjon defineres rollene til opphavsstater i artikkel 4 og mottakerstater i artikkel 5. I de norske forarbeidene beskrives dette slik:

Konvensjonen legger opp til at ansvaret for internasjonale adopsjoner skal deles mellom

¹ For eksempel er Bufdir norsk sentralmyndighet både etter Haagkonvensjonen 25. oktober 1980 om de sivile sider ved internasjonal barnebortføring og Haagkonvensjonen 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn.

² Se slik Guide to Good Practice 1 avsnitt 20.

³ Haagkonferansen har senere utarbeidet en konvensjon som regulerer andre beskyttelsestiltak for barn; Konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn.

opprinnelsesland og mottakerland. Opprinnelseslandet har ansvaret for at forutsetningene for adopsjon er til stede når det gjelder barnet. Opprinnelseslandet har videre ansvaret for at nødvendige samtykker er gitt av berørte personer og myndigheter. Mottakerlandet er ansvarlig for at adoptivsøkere kan godkjennes som adoptivforeldre, og at de har fått tilfredsstillende rådgivning. Mottakerlandet har også ansvaret for at barnet får innreisetillatelse og også permanent opphold i landet.⁴

I konvensjonens kapittel III reguleres sentralmyndigheter og offentlig godkjente organer.

Konvensjoner som utarbeides på Haagkonferansen inkluderer tradisjonelt en ordning der hver konvensjonsstat skal utpeke en sentralmyndighet som har en viktig rolle både i statens interne arbeid med konvensjonssaker og i samarbeidet mellom statene. Adopsjonskonvensjonen regulerer sentralmyndigheter i artikkel 6 til 9. Den skiller mellom tiltak sentralmyndigheten må gjennomføre selv (artikkel 7(1)), tiltak sentralmyndigheten skal gjennomføre «selv eller gjennom offentlige myndigheter» (artikkel 8) og tiltak sentralmyndigheten skal gjennomføre «selv eller gjennom offentlige myndigheter eller andre organer som er offentlig godkjente i deres stat» (artikkel 9).

Et særtrekk ved adopsjonskonvensjonen sammenlignet med andre Haagkonvensjoner, er at konvensjonen har regler om «offentlig godkjent organ» som åpner for at deler av sentralmyndighetenes oppgaver kan overlates til adopsjonsformidlere. Konvensjonen stiller vilkår til slike «offentlige godkjente organ» i artikkel 10 til 12. Organene må vise «at de på riktig måte er i stand til å utføre de oppgaver de kan bli betrodd». Det stilles krav om at de:

- ikke skal ha økonomisk vinning for øye og skal rette seg etter de vilkår og handle innenfor de grenser som myndighetene i vedkommende stat måtte fastsette,
- skal være ledet og bemannet av personer som ved sin etiske standard og ved sin utdanning eller erfaring er kvalifisert til å arbeide med internasjonale adopsjoner
- skal være underlagt myndighetenes kontroll av sammensetning, drift og økonomi.

Et organ som er offentlig godkjent i en stat, kan opptre i en annen konvensjonsstat bare dersom myndighetene i begge stater har tillatt det.

Konvensjonens kapittel IV regulerer saksbehandlingen ved internasjonale adopsjoner.

Artikkel 14 fastsetter at adoptivsøkere som vil adoptere et barn med bosted i en annen konvensjonsstat, skal fremsette søknaden til sentralmyndigheten i den stat der søkeren bor. Etter artikkel 15 skal sentralmyndigheten forvisse seg om at søkerne oppfyller vilkårene og er egnet for å adoptere, og skal da utarbeide en rapport om søkerne som skal oversendes til sentralmyndigheten i opphavsstaten. Denne forpliktelsen må leses i sammenheng med artikkel 5, der det står at en adopsjon etter konvensjonen bare kan finne sted dersom vedkommende myndigheter i mottakerstaten

- a. har funnet at adoptivsøkerne oppfyller vilkårene og er egnet til å adoptere,
- b. har forsikret seg om at adoptivsøkerne har fått eventuell nødvendig rådgivning, og
- c. har slått fast at barnet har fått eller vil få tillatelse til å flytte til og bo fast i mottakerstaten.

Artikkel 16 fastsetter at sentralmyndigheten i opprinnelsesstaten skal forvisse seg om at barnet kan adopteres. Denne forpliktelsen må ses i sammenheng med artikkel 4 der det står at en adopsjon etter konvensjonen bare kan finne sted dersom vedkommende myndigheter i opprinnelsesstaten

- a. har slått fast at barnet kan adopteres,
- b. etter nøye å ha undersøkt mulighetene for å anbringe barnet i opprinnelsesstaten, finner at barnet er best tjent med en internasjonal adopsjon,
- c. har forsikret seg om at:

(1) de personer, institusjoner og myndigheter som må gi sitt samtykke til en adopsjon, har fått den nødvendige rådgivning og er behørig informert om virkningene av sitt samtykke, spesielt hvorvidt en adopsjon vil føre til opphør av rettsforholdet mellom barnet og hans eller hennes opprinnelige familie,

(2) de frivillig har gitt sitt samtykke på den måte loven foreskriver og at dette er kommet til uttrykk eller bevitnet skriftlig,

(3) samtykkene ikke er foranlediget av betaling eller godtgjørelse av noe slag og at de ikke er tilbakekalt, og

(4) at morens samtykke der dette kreves, først er avgitt etter barnets fødsel, og

- d. under hensyn til barnets alder og modenhet har forsikret seg om at:

⁴ St. prp. 77 (1995-96) s. 3.

(1) han eller hun har fått rådgivning og er behørig informert om virkningene av adopsjonen og av sitt samtykke til denne i de tilfeller slikt samtykke kreves,

(2) det er tatt hensyn til barnets ønsker og oppfatning,

(3) barnet frivillig har gitt sitt samtykke til adopsjon når slikt samtykke kreves, og at samtykket er gitt på den måte loven foreskriver, og at det er kommet til uttrykk eller bevitnet skriftlig,

(4) slikt samtykke ikke er foranlediget av betaling eller godtgjørelse av noe slag.

Myndighetene i barnets opprinnelsesland skal så utarbeide en rapport med «opplysninger om barnets identitet, hvorvidt barnet kan adopteres, dets bakgrunn, sosiale miljø og familie- og helsemessige forhold», ta behørig hensyn til barnets oppfostring og bakgrunn og forvisse seg om at det er innhentet samtykke i samsvar med artikkel 4. Etter artikkel 16 (1) bokstav d skal sentralmyndigheten så «spesielt på bakgrunn av rapportene om barnet og adoptivsøkerne, avgjøre hvorvidt den foreslåtte anbringelse tjener barnets interesser best». Det er denne vurderingen som kalles *matching* av barnet og søkerne.

Det neste steget i adopsjonsprosessen er at sentralmyndigheten i opprinnelseslandet skal oversende sentralmyndigheten i mottakerstaten sin rapport om barnet, bevis for at de nødvendige samtykker er innhentet, og begrunnelsen for sin avgjørelse om anbringelse: Foreldrenes identitet skal ikke opplyses dersom dette ikke tillates i opprinnelsesstaten, jf. artikkel 16 (2).

Før myndighetene i opprinnelseslandet kan fatte vedtak om at barnet skal overlates til adoptivsøkerne, kreves det etter konvensjonens artikkel 17 at:

- a. sentralmyndigheten i opprinnelsesstaten har forvisset seg om at adoptivsøkerne samtykker,
- b. sentralmyndigheten i mottakerstaten har godkjent et slikt vedtak dersom slik godkjennelse kreves enten i henhold til lovgivningen i mottakerstaten eller av sentralmyndigheten i opprinnelsesstaten,
- c. sentralmyndighetene i begge stater samtykker i at adopsjonen kan foretas, og
- d. at det i samsvar med artikkel 5 er slått fast at adoptivsøkerne oppfyller vilkårene og er egnet til å adoptere og at barnet har fått eller vil få tillatelse til å flytte til og bo fast i mottakerstaten.

Sentralmyndighetene i begge stater skal deretter ta alle nødvendige skritt for at barnet får tillatelse til å forlate opphavsstaten og flytte til mottakerstaten, jf. artikkel 18.

Artikkel 19 presiserer at overføring av barnet til mottakerstaten kan bare skje dersom kravene i artikkel 17 er oppfylt.

Etter artikkel 20 skal sentralmyndighetene informere hverandre om adopsjonssakens utvikling. Artikkel 21 regulerer situasjonen der adopsjon skal finne sted i mottakerstaten etter bar barnet er kommet dit, og adopsjonen ikke er til beste for barnet. Sentralmyndigheten i opprinnelseslandet skal da rådføres før en ny plassering, eller som siste utvei skal barnets sendes tilbake. Artikkel 22 åpner for at sentralmyndighetens oppgave kan delegeres til annen offentlig myndighet eller godkjent organ.

Konvensjonens kapittel V gjelder anerkjennelse av adopsjonen og virkningene av den. Hovedregelen er at når myndigheten i det landet der adopsjonen er gjennomført attesterer at en adopsjon er foretatt i samsvar med konvensjonen, skal adopsjonen anerkjennes i alle konvensjonsstatene, jf. artikkel 23.

Til slutt i konvensjonen er det to kapitler med alminnelige og avsluttende bestemmelser.

23.3 Haagkonvensjonen artikkel 17 c.

23.3.1 Innledning

Haagkonvensjonen artikkel 17 c fastsetter at et vedtak i opprinnelsesstaten om at et barn skal overlates til adoptivsøkerne bare kan fattes dersom «sentralmyndighetene i begge stater samtykker i at adopsjonen kan foretas». I den engelske originalversjonen av konvensjonen er ordlyden: «Any decision in the State of origin that a child should be entrusted to prospective adoptive parents may only be made if ... c) the Central Authorities of both States have agreed that the adoption may proceed.»

Det er en oversettelsesfeil i den norske versjonen når det står at adopsjonen kan «foretas», en mer korrekt oversettelse av det engelske «proceed» vil være «fortsette».

Artikkel 17 c er en sentral regel i konvensjonen. Flere andre artikler henviser til disse samtykkene og tidspunktet for dem: Det er barnets alder på tidspunktet for disse samtykkene som avgjør om konvensjonen kommer til anvendelse, jf. artikkel 3. Artikkel 19 har en egen regel som presiserer at barnet ikke kan overføres til mottakerstaten før kravene i artikkel 17 er oppfylt. I

artikkel 23, som regulerer anerkjennelse av adopsjonen, står det at myndigheten i adopsjonsstaten skal attestere at en adopsjon er foretatt i samsvar med konvensjonen og at «attesten skal nærmere angi når og av hvem samtykkene ifølge artikkel 17 bokstav c ble gitt».

I Norge har det vært uklarhet både om hva ansvaret for å gi samtykket innebærer – hvilke opplysninger og dokumentasjon som må foreligge, og hvor inngående det skal kontrolleres – og hvilken instans som skal avgi samtykket. Det er sammenheng mellom disse to spørsmålene; hva slags kontroll som skal foretas, vil ha betydning for hvilken instans som bør ha kompetansen.

I det følgende skal utvalget først i punkt 23.3.2 gjennomgå relevante kilder fra Haagkonferansen om disse spørsmålene. Deretter skal det redegjøres i punkt 23.3.3 for utviklingen i Norge, med referanse til dokumenter der spørsmålet er vurdert. I punkt 23.3.4 foretar utvalget en vurdering av Haagkonvensjonen artikkel 17 c og norsk praksis.

23.3.2 Dokumenter fra Haagkonferansen

23.3.2.1 Konvensjonstekst og Explanatory Report

I Haagkonferansens Explanatory Report omtales de enkelte artiklene i konvensjonen. Artikkel 17 c beskrives slik:

(335) Sub-paragraph c requires the agreement of the Central Authorities of both States «so that the adoption may proceed», the word «proceed» meaning that the adoption could advance to the next stage in the process towards its completion. Consequently, it is a notion larger than «entrustment», «placement» or «transfer» of the child, but not so extensive as to cover the final granting of the adoption.

(336) The agreement provided by sub-paragraph c does not guarantee that the adoption will be made, because its granting depends on compliance with all other conditions required by the applicable law, as determined by the conflict rules of the State of origin or of the receiving State, depending on where the adoption is to be made.

(337) Article 7, sub-paragraph a, of the draft required that the competent authorities of both States verify that there existed «no bar» to the adoption, but this formulation was considered to be too strong by the special group, taking into account the practical difficulties to make such a determination and because it would not

be binding on the court, when the final decision on the adoption is pronounced. However, *the special group considered necessary to include a provision enabling both States, the State of origin or the receiving State, to stop an adoption from going ahead if it appears to either that it presents major legal obstacles. For this reason, sub-paragraph c was included, thereby also regulating implicitly the conditions for the adoption, because if one of them believes that there is a bar to the adoption, the Central Authority of the State of origin or of the receiving State has the right not to agree on the continuation of the adoption, and the procedure is blocked.*

(338) The special group exemplified the idea behind sub-paragraph c as follows: «if a prospective adoption were deemed acceptable in a State of origin, but the receiving State had legal problems about the age of the child or the difference in age between the child and the prospective adoptive parents, this was the point at which the receiving State could step in and voice its objection to the adoption going ahead» (Minutes No 14). The same reasoning applies to the case where the receiving State were to require a post-adoption probationary period for the recognition of the adoption granted in the State of origin and, therefore, sub-paragraph c takes care of the problem regulated by article 23 of the draft, which was deleted and is not directly solved by the Convention.

(339) Sub-paragraph c should be read in conjunction with Article 23, paragraph 1, second sentence.

[Utvalgets kursivering]

Adgangen til å delegere de oppgavene som følger av artikkel 17, er regulert i artikkel 22. Sentralmyndighetens oppgaver kan delegeres til andre offentlige myndigheter eller organer som er offentlig godkjent dersom lovgivningen i vedkommende stat tillater det og dette erklæres overfor konvensjonens depositar⁵.

23.3.2.2 Special Commission 2000

På Haagkonferansens spesialkommisjon i 2000 ble forståelsen av konvensjonens artikkel 17 c diskutert. I «Report and conclusions» fra spesialkommisjonen står det:

⁵ Depositaren har etter konvensjonens artikkel 48 forpliktelse til å holde alle konvensjonsstatene informert om blant annet slike erklæringer, jf. artikkel 48.

(66) There was general agreement that the decision to entrust the child to the prospective adopters constituted a particularly significant step in the adoption process. It is from that moment that the process of bonding between the child and the prospective adopters may begin. It is therefore very important that all the necessary preparatory steps have been taken and the appropriate agreements obtained. This is why the procedure established by Article 17, and in particular the requirement of Article 17 c), that the Central Authorities of both States should have agreed that the adoption may proceed, is so important. Responses to the Questionnaire had revealed certain difficulties in the operation of Article 17, including in some cases lack of clarity with regard to the bodies having competence to give the agreement under Article 17 c), and the occasional breakdown of State-to-State communications with regard to the matching process.

I debatten om hvem som skulle avgi samtykket, ble det argumentert for at sentralmyndighetene selv burde gjøre dette. Men så heter det:

(68) On the other hand, it was pointed out that the practice in some States (including some Nordic countries) is for Article 17 c) agreements to be given by accredited agencies responsible for the practical aspects of the adoption process, and it would not be practical in these countries for Article 17 c) agreements to be given by the Central Authority. Any problems which arise tend to be dealt with by dialogue on a bilateral basis. It was also pointed out that, in accordance with Article 22, Article 17 functions may be delegated to accredited bodies. It was generally agreed that in those States where agreements under Article 17 c) may be given by bodies other than the Central Authority, the bodies that may perform this function should be specified.

Det var også diskusjon om hvilke omstendigheter som kunne begrunne å avslå samtykke. En representant fra Frankrike foreslo at «a manifest violation of the basic principles of the Convention would justify a refusal (for example the making of an improper payment), and that grounds for refusal should always be stated». Det fremgår ikke av rapporten hvordan dette forslaget ble vurdert.

23.3.2.3 *Guide to Good Practice no 1, 2008*

Haagkonferansens første *Guide to Good Practice* ble utgitt i 2008. I denne veilederen står det om artikkel 17 c i mange avsnitt, blant annet 331, 334, 371, 373, 430, 506, 507 og 539–541. Det fremgår tydelig at dette er en viktig regel i konvensjonen. Blant annet heter det:

(331.) A question may arise concerning the role of the court in a receiving country which has to make the final adoption order. In the situation in question, the court applies its national law to determine that the child is adoptable before making the order. In theory the court could find that the child is not adoptable according to the national law (including its rules of private international law) and the adoption order cannot be made, even though the child was declared adoptable by the State of origin. It is to be hoped that before any adoptions take place, a receiving State will have made known any limitations in its own law so that any defect in the procedures or obstacle to the adoption would have been identified in the receiving country before the adoption reached this late stage. The Convention makes clear in Article 4 that it is the State of origin which determines the adoptability of a child who is residing in that State. This decision is made in accordance with the national law of the State of origin. But the receiving State may have different criteria for adoptability of a child, and a child who does not meet the legal criteria of adoptability in the receiving State should not be proposed or considered for adoption by that State. A solution may also be found in Article 17 c) of the Convention, according to which the adoption may not proceed if the requirements of the Convention and the laws of each country have not been met.

[...]

(334.) Central Authorities and accredited bodies must be satisfied that the necessary consents have been obtained. Article 16(2) requires that proof of the consent be provided to the Central Authority of the receiving country. Article 17 c) requires that both Central Authorities be satisfied that Convention requirements have been met before giving their agreement that the adoption may proceed to finalisation. Chapter 2.2.3 of this Guide describes in detail the precautions that the Contracting States should take to ensure that the necessary

consents are obtained with proper regard for the rights of all the parties concerned.

[...]

(539.) (Article 17 c) provides one of the most important procedural safeguards in the Convention. If it becomes apparent that the proposed adoption is not in the best interests of the child, or that there has been a significant defect in the procedure, the Central Authorities must not give their agreement under Article 17 c) that the adoption can proceed.

[...]

(539.) As is stated in the Explanatory Report on the Convention at paragraph 337, the intention behind Article 17 c) is to enable either State, the State of origin or the receiving State, to stop an adoption from going ahead if it appears to either that it presents major legal obstacles.

(540.) The Convention and the Explanatory Report do not specify what those major legal obstacles may be. That is a matter that the Convention leaves for determination by individual States.

(541.) How precisely the Central Authority may operate its discretion under Article 17 c) is, therefore, a matter for the law of the State concerned. It is quite possible that, under the law of that State, there exist general requirements in relation to the exercise of a discretion of this type for example, that it should be exercised reasonably. Where that is the case, it could well be argued that a reasonable exercise of discretion is one which takes account of the general principles underlying the Convention which are set out in the Preamble, and which focus on the interests of the child (see also Chapters 8.2.5, 8.6.1, 8.6.2, 8.7.1 and 8.8.3).

Veilederen viser altså at artikkel 17 bokstav c gir sentralmyndighetene både i opphavslandet og mottakerlandet mulighet til å stoppe en adopsjon som er i strid med rettsreglene i en av statene. Selv om myndighetene i barnets opphavsland finner at vilkårene om frigivelse og subsidiaritet er oppfylt, har sentralmyndigheten i mottakerlandet rettslig adgang til å prøve både disse vilkårene og matchingen før det gis samtykke til at adopsjonen kan fortsette.

23.3.2.4 *Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption, 2023*

I 2023 publiserte Haagkonferansen et *Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption*. Dette dokumentet er publisert av sekretariatet i Haag, men bygger på forslag fra en arbeidsgruppe der også den norske sentralmyndigheten var representert.

I dokumentet gjennomgås en rekke praktiske grep som kan tas under adopsjonsprosessen.

Et eget punkt gjelder «*Acceptance that the adoption may proceed by the Central Authorities of the State of origin and the receiving State*». Det står at dette punktet har sammenheng med punktene om identitet, subsidiaritet, samtykke, ukjente foreldre og matching. Hensikten er å forsikre seg om at vilkårene for å samtykke til å fortsette adopsjonen er oppfylt før det utstedes et artikkel 17 c-samtykke.

På dette trinnet i prosessen skal man «watch out» for følgende forhold:⁶

Any indications of apparent irregularities that may affect the identity of the child, their adoptability or the intercountry adoption process generally. This could be done, for example, by carefully reviewing all documents to verify that:

- there are no possible indications that the documentary evidence (e.g., a birth registration, birth certificate, death certificate(s)) may not be authentic;
- there are no indications of possible inconsistencies amongst the various documents regarding identifying information on the child or their legal parents and / or regarding the child's life story (e.g., birth and / or death certificate(s); consents to adoption; report on the child; medical reports; judicial decision on adoptability);
- there are no indications that the principle of subsidiarity may not have been given due consideration, including in the case of intra-family adoption;
- in the case of a child of unknown parents, there are no indications that the applicable procedures of the State of origin to verify the identity of children in such cases were not duly followed;
- there are no indications of possible inconsistencies between the form and content of

⁶ Toolkit avsnitt 47.

- the consent(s) and standard forms normally received from the State of origin;
- where the child was declared adoptable as a result of a judicial or administrative decision, there are no possible concerns regarding the authenticity of that decision, or of any document recording a previous decision on removing the parent(s)' parental responsibility; this supposes that a certified copy of the decision(s) has / have been provided to the receiving State;
 - there are no indications that there may have been contact between the parent(s) and the PAPs⁷ prior to the consent(s) being given, unless the adoption is an intrafamily adoption or the contact was in accordance with the conditions established by the State of origin;
 - there are no indications of possible contact between the child and the PAPs prior to the child being declared adoptable and the PAPs declared eligible and suitable to adopt, or, after such declarations were made, that any such contact was not authorised and supervised by the competent authorities;
 - there are no indications that the PAPs were not properly assessed;
 - there are no indications that the matching process was circumvented; and
 - there are no possible indications of inducement by pressure, coercion, payment or compensation of any kind, or of corruption.

I Bufdirs «Vurdering av midlertidig stans av utenlandsadopsjon» punkt 5.6 oppsummeres dokumentet slik:

I juni 2023 kom Haagkonferansen for internasjonal privatrett med en ny veileder med en praktisk og pedagogisk forklaring til vurderinger i de ulike stegene i en internasjonal adopsjonsprosess. Oppsummert legges det opp til at kompetent myndighet i mottakerstaten, når den får en tildeling fra utlandet, må undersøke alle saksdokumentene nøye både når det gjelder innhold og sammenheng mellom opplysninger, rettslig dokumentasjon og dokumentenes ekthet. Dette gjelder særlig barnets identitet, vilkårene for at et barn kan adopteres og ivaretagelse av subsidiaritetsprinsippet. Supplerende dokumentasjon eller opplysninger må om nødvendig etterspørres. Hvis det er

indikasjoner på usikkerhet knyttet til for eksempel barnets identitet eller samtykke til adopsjon, kan tildeling ikke aksepteres og mottakerlandet kan ikke samtykke til at adopsjonen kan gjennomføres.

Haagkonferansens veileder tydeliggjør mottakerstatens ansvar for både dokumentkontroll og for at den forutgående prosessen er i samsvar med konvensjonens krav. Veilederen innebærer en tydeliggjøring av kontrollen i forbindelse med godkjenning av tildelinger og utstedelse av artikkel 17 c-samtykket.⁸

23.3.3 Haagkonvensjonen artikkel 17 c i Norge

23.3.3.1 Norges ratifikasjon av konvensjonen

I stortingsproposisjonen med forslag om norsk ratifikasjon av konvensjonen, St. prp. 77 (1995–96), er artikkel 17 c omtalt slik på s.16:

Opprinnelsesstaten må videre forvisse seg om at sentralmyndighetene i begge stater samtykker i at adopsjonen kan foretas, jf. Artikkel 17 litra c. Dette vil normalt ikke innebære noe problem sett fra norsk side. Så vel forhåndsgodkjenningen fra Statens adopsjonskontor, og eventuell godkjenning i h.t. artikkel 17 litra b vil foreligge på dette stadium av saken.

Når det gjelder spørsmålet om hva som skal skje dersom opprinnelsesstaten og mottakerstaten ikke kan enes om en konkret «matching», forstår Barne- og familiedepartementet artikkel 17 litra c slik at adopsjonen da ikke kan gjennomføres. Det forutsettes mao. at sentralmyndighetene i begge stater gir samtykke til at adopsjonen kan foretas.

I proposisjonen sto det ikke noe om artikkel 17 c i forbindelse med redegjørelsen for delegasjonsbestemmelsen i artikkel 22.

23.3.3.2 BFDs brev til adopsjonsformidlerne, 1997

I et brev fra BFD til de tre adopsjonsformidlerne 19. desember 1997 om ratifikasjonen står det at de administrative konsekvensene ved norsk tilslutning til konvensjonen er begrensede. «Departementet vil i dette brevet likevel benytte anledningen til å gi enkelte presiseringer i forhold til gjel-

⁷ PAP er en forkortelse for «prospective adoptive parents».

⁸ Bufdirs anbefaling om midlertidig stans av utenlandsadopsjoner 10. januar 2024.

dende praksis i forbindelse med at konvensjonen nå trer i kraft ved årsskiftet.»

I et punkt kalt «Samtykke om adopsjon – artikkel 17 c» står det blant annet:

I følge adopsjonsloven § 22 annen setning, har et forhåndssamtykke den rettsvirkning at når det er gitt, gjelder den utenlandske adopsjonen direkte her i Norge. Av samme bestemmelse går det fram at departementet kan bestemme at adopsjonen skal ha samme rettsvirkning som en norsk adopsjon. Behandlingen av en søknad om forhåndssamtykke innebærer med andre ord også en vurdering av hvorledes formidlingen skal foregå i den enkelte sak. Av dette framgår at et forhåndssamtykke ikke bare gir tillatelse til å starte en adopsjonssak, men også å gjennomføre og avslutte adopsjons-saken i vedkommende land.

Departementet tolket altså adopsjonsloven slik at et forhåndssamtykke innebar et samtykke til å gjennomføre og avslutte adopsjonssaken. Den kontrollen som konvensjonen legger opp til i artikkel 17 c, ble ikke nevnt eller vurdert.

23.3.3.3 Rundskriv med retningslinjer til adopsjonsloven, 2002, 2009, 2016 og 2020

I internrettslig regelverk nevnes artikkel 17 først i BFDs rundskriv med retningslinjer til adopsjonsloven fra 2002, Q-2002-1045. Der sies det ikke noe eksplisitt om erklæringen etter artikkel 17 c. Følgende utdrag fra rundskrivet beskriver ansvaret etter artikkel 17, men synes å fokusere mest på ansvaret for å gi foreldrene informasjon om barnet:

I forbindelse med tildelingen er det svært viktig at organisasjonen videreformidler til søkerne den informasjon som er utarbeidet om barnet og er gjort tilgjengelig. Organisasjonen har her et særlig ansvar for å påse at informasjonen fyller de krav og forutsetninger som Haagkonvensjonen stiller i artikkel 16, jf. artikkel 17. Organisasjonen må om nødvendig være aktiv overfor opprinnelseslandets myndigheter for å fremskaffe de opplysningene som finnes, herunder helseopplysningene om barnet.

Søkerne tar på grunnlag av de opplysninger som er fremskaffet om barnet, stilling til om de ønsker at adopsjonsprosessen skal fortsette. Organisasjonen innhenter deretter samtykke fra søkerne om adopsjon av det barnet som er

blitt valgt ut til dem og formidler samtykket videre til myndighetene i opprinnelseslandet. Organisasjonen gir søkerne underretning om når selve adopsjonen kan gjennomføres og når de eventuelt kan reise til landet for å hente barnet.

Formuleringene i det første avsnittet er gjentatt i senere oppdaterte rundskriv fra departementet, Q-2009-1045 og Q-2016-1046. I rundskrivet fra 2016 er det også opplyst at adopsjonsorganisasjonene ved tildeling skal vurdere om søkerens forhåndssamtykke er tilstrekkelig til at adopsjonen kan gjennomføres, og i en fotnote er det opplyst at:

I tilfeller hvor barnets opprinnelsesland har tiltrådt Haagkonvensjonen om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner, skal organisasjonen også utstede erklæring etter konvensjonen artikkel 17 c. Erklæringen skal gis på skjema utarbeidet av Bufdir.

Det sist og någjeldende rundskrivet, Bufdir-2020-9002, har noenlunde de samme formuleringene, jf. punkt 5.2. (Bufdir overtok ansvaret for rundskrivet til adopsjonsloven i 2019).

23.3.3.4 Prosess i 2003–2004

Den 16. mai 2003 skrev BUFA (Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen) et brev til BFD med overskriften «Delegering av myndighet til adopsjonsforeningene til å gi samtykke etter artikkel 17 punkt c». I brevet redegjøres det for at godkjenningsmyndigheten etter artikkel 17 c utenom de spesielle tildelingene de facto har vært delegert til foreningene, og at spørsmålet om formell delegering «har vært diskutert lenge». BUFA foreslo at myndigheten skulle delegeres til adopsjonsforeningene, og BUFA mente at det var departementet og ikke sentralmyndigheten som skulle treffe vedtak om delegasjon.

I brevet står det blant annet:

Kontrollen forut for artikkel 17c-samtykket må omfatte at barnet er frigitt for adopsjon, og tildelt søkerne på lovlig vis i opprinnelseslandet. Dette skal naturligvis også være kontrollert av sentralmyndigheten i barnets opprinnelsesland. Videre må det kontrolleres at tildelingen er i samsvar med søkerens forhåndssamtykke, mest praktisk at barnets alder ligger innenfor aldersrammen i forhåndssamtykket. Men kontrollen kan også tenkes å gjelde det forhold at

søkerne ikke er tildelt et søskenpar der de er godkjent for ett barn, eller, hvis forhåndssamtykket unntaksvis gjelder et bestemt barn, at det faktisk er dette barnet søkerne er tildelt.

Det problematiseres videre at saken kan gjelde et barn med særlige behov eller med en alder som skaper rettslige problemer. Det kan tenkes at en tildeling til søkerne ikke vil gagne barnet fordi søkerne ikke har tilstrekkelige ressurser til et barn som av helsemessige eller andre grunner har særlige behov. BUFA vurderer dette slik:

Dette vil også være en legalitetskontroll, fordi det i Norge er et rettslig vilkår for adopsjon at det kan antas at adopsjonen vil bli til gagn for barnet, jf. adl. § 2. Norge må derfor kunne nedlegge veto mot en foreslått tildeling dersom vi finner at tildelingen etter vår fortolkning av adl. § 2 ikke i tilstrekkelig grad varetar barnets interesser og behov.

I punktet om hvilken instans som skal gi samtykket, står det:

Hvem skal så gi samtykket etter artikkel 17c? [...] Tilbake står vi da med foreningene som rent faktisk alltid har hatt denne oppgaven. Som allerede nevnt, vil det å gi dette samtykket være utøvelse av offentlig myndighet, og må etableres som et forvaltningsvedtak. Vi ser derfor ikke hvilke andre instanser enn foreningene som kan være aktuelle. Noen vesentlig utvidelse av foreningenes arbeidsoppgaver vil det heller ikke bli, selv om en formell delegering nok vil måtte innebære en markert skjerping av foreningenes engasjement og saksbehandling.

Ved en formell delegering må det i delegasjonsvedtaket stilles strenge krav både til saksbehandlingen og til foreningenes vurdering av hver enkelt tildeling. [...] De må også være beredt til å nekte å gi samtykke til at adopsjonsprosessen kan fortsette dersom det viser seg ikke mulig å få tilfredsstillende og fyllestgjørende opplysninger om barnets medisinske og sosiale bakgrunn i samsvar med konvensjonens og norske krav. [...]

En delegering bør følges opp med en relativt tett kontroll fra vår side, i alle fall i en overgangsfase (jf den danske årsmeldingen). På den annen side er Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen nødt til å stole på foreningenes lojalitet i disse sakene, ettersom vi ikke har mulighet til å følge opp hver enkelt sak. En

skriftlig og formalisert beslutningsprosess kan bidra til å bevisstgjøre foreningene når det gjelder alvoret i behandlingen av disse sakene. ...

I en oppsummering – forutsatt en delegering til foreningene – skriver BUFA at ordningen blir følgende:

Spesielle tildelinger

Samtykket etter artikkel 17 c gis av Faglig utvalg [...]

Andre tildelinger

Samtykket etter artikkel 17 c gis av adopsjonsforeningene, som enten

- Samtykker i at adopsjonsprosessen kan fortsette – søkerne underrettes
- Nekte samtykke til at adopsjonsprosessen kan fortsette fordi
 1. den foreslåtte tildelingen ligger utenfor søkeres forhåndsgodkjenning – søkerne og BUFA underrettes
 2. opplysningene om barnets medisinske og sosiale bakgrunn er for mangelfulle uten at det lykkes å skaffe mer informasjon fra opprinnelseslandet – søkerne og BUFA underrettes ikke i undersøkelsesfasen, men først når vedtaket om å nekte samtykke er gitt
- saken defineres som en spesiell tildeling og overføres til behandling i Faglig utvalg, enten straks eller etter at det er innhentet mer informasjon fra opprinnelseslandet. Saken følger da prosedyre som omtalt i punkt A.

I BFDs behandling av saken utarbeidet saksbehandler et internt «problemnotat» som utvalget har fått innsyn i. I notatet heter det:

Dette er en problemstilling som BUFA gjentatte ganger har nevnt for oss, først i et møte som ligger flere år tilbake i tid. Under møtet den gangen ba vi om at BUFA måtte sammenfatte argumentasjonen sin skriftlig, slik at vi kunne vurdere dette nærmere. Først i mai 2003 ble problemstillingene forelagt oss.

Dette har vært en vanskelig sak og skyldes til dels at vi har problemer med fullt ut å forstå innholdet i BUFA's brev, dels er problemstillingen av svært teknisk karakter. Det må imidlertid tas alvor at BUFA mener vi ikke fullt ut er i samsvar med konvensjonen.

Problemstillingen fremstilles slik:

BUFA har lenge vært opptatt av problemstillinger knyttet til artikkel 17 litra c. Kontoret mener at forhåndssamtykket til adopsjon av barn fra utlandet etter adopsjonsloven § 16e, ikke er tilstrekkelig til å fylle kravet til samtykke etter Haagkonvensjonen artikkel 17 litra c [...]

BUFA mener at kontrollen i henhold til artikkel 17 c omfatter en kontroll av om barnet er frigitt for adopsjon og tildelt søkerne på lovlig vis i opprinnelseslandet.

I vurderingen av BUFAs forslag heter det:

BUFAs forslag kan videre tolkes slik at man ikke fullt ut kan ha tillit til at opprinnelseslandet følger Haagkonvensjonen og bestemmelsene i artikkel 16 som regulerer hva som skal gis av opplysninger om barnet. BUFA ser derfor ut til å legge opp til å etablere et system ut ifra at Haagkonvensjonen ikke fullt ut følges av opprinnelseslandet. Dersom opprinnelseslandet ikke gir tilfredsstillende opplysninger om barnet før adopsjon, bør dette fanges opp i forbindelse med adopsjonsorganisasjonenes søknad om formidlingstillatelse, og/eller BUFA bør gjennom Haagkonvensjons-samarbeidet legge opp til å påvirke opprinnelseslandet til å gi enda bedre informasjon om barnet ved tildelingen. [...]

[...]

Dette kan tale for at det er hensiktsmessig at adopsjonsorganisasjonen utsteder selve samtykket etter Haagkonvensjonen artikkel 17 litra c i de tilfellene tildelingen ligger innenfor eller er i samsvar med søkerens forhåndssamtykke. [...] Utstedelsen av samtykke vil derfor kun innebære en avgjørelse som bekrefter at forholdene i den konkrete saken ligger til rette for at adopsjonsprosessen kan fortsette. [...]

Adopsjonsorganisasjonene skal ikke kunne nekte å gi samtykke til at adopsjonsprosessen kan fortsette, slik BUFA har foreslått. [...]

Departementet fulgte opp med brev til de tre adopsjonsformidlerne med overskriften «Haagkonvensjonen om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner artikkel 17» datert 3. mars 2004. Det står der:

Departementet legger fortsatt til grunn at forhåndssamtykket til adopsjon etter adopsjonsloven § 16e, sammenholdt med ordningen for behandling av saker som gjelder spesielle tildelinger, formelt sett er tilstrekkelig til å fylle kravet til samtykke etter Haagkonvensjonen artikkel 17 litra c. Departementet ser likevel at

det kan være hensiktsmessig å presisere organisasjonenes oppgave og rolle i denne fasen av adopsjonsprosessen ved at det utstedes et skriftlig samtykke til at adopsjonsprosessen kan fortsette. [...]

Forhåndssamtykket gitt i medhold av adopsjonsloven § 16e vil ligge til grunn for organisasjonens utstedelse av samtykket. Etter departementets oppfatning vil samtykket etter artikkel 17 litra c ikke innebære at adopsjonsorganisasjonene treffer noe enkeltvedtak i saken. Det organisasjonen skal prøve er om den foreslåtte tildelingen ligger innenfor, og dermed er i samsvar med vilkårene i søkerens forhåndssamtykke.

23.3.3.5 *Bufdirs brev til adopsjonsformidlerne, 2007*

Den 10. januar 2007 sendte Bufdir brev til de tre adopsjonsformidlerne med tittelen «Oversendelse av skjema etter Haagkonvensjonen om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner artikkel 17 pkt c». Brevet var ingen formell delegasjon, men var vedlagt et skjema som «bes benyttet fra nå av ved internasjonale adopsjoner» når organisasjonene skulle bekrefte overfor opprinnelseslandets myndigheter at adopsjonsprosessen kunne fortsette etter artikkel 17 c. Det sto ikke noe i brevet eller i det vedlagte samtykkeskjemaet om hvilke dokumenter som skulle innhentes fra opphavsstaten eller at dokumenter og opplysninger fra opphavsstaten skulle kontrolleres.

23.3.3.6 *Hove-utvalgets vurdering og forslag, NOU 2009: 21*

Hove-utvalget mente at formuleringen i departementets brev datert 3. mars 2004 – «forhåndssamtykket til adopsjon etter adopsjonsloven § 16e, sammenholdt med ordningen for behandling av saker som gjelder spesielle tildelinger» – ikke var tilstrekkelig til å oppfylle kravet i Haagkonvensjonen artikkel 17 c. Hove-utvalget foreslo at det skulle formaliseres i lovgivning at det var sentralmyndigheten som har ansvar for å utstede artikkel 17 c-erklæring. Utvalget mente at oppgaven med å utstede erklæring kunne delegeres til adopsjonsorganisasjonene, men de gikk ikke inn for en slik løsning. Hove-utvalget viste til at forslaget måtte ses i sammenheng med at utvalget foreslo at myndighetene skulle ha større ansvar i tildelingsprosessen (side 155–156).

Utvalget foreslo at dette skulle organiseres slik at erklæringen skulle utstedes av et regionråd

i Bufetat. Dette forslaget om regionråd ble ikke fulgt opp av departementet.

Det var få høringsinstanser som uttalte seg om spørsmålet.

Buudir støttet Hove-utvalget i at adopsjonsmyndighetene burde ha større ansvar i tildelingsprosessen, men mente at det burde vurderes nærmere hvordan dette best kunne oppnås (høringsuttalelsen fra Buudir 25. mai 2010). Buudir pekte på at det måtte tas hensyn til at denne delen av adopsjonsprosessen ikke burde være unødig byråkratisk og tidkrevende, i tillegg til at søkerne bør sikres likebehandling i størst mulig grad (s. 17).

Buudir støttet derimot ikke Hove-utvalgets forslag om at de fem regionrådene skulle samtykke til tildelinger fra utlandet og utstede artikkel 17 c-erklæringer. Buudir mente at Buudir selv burde inneha begge myndighetene både som sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen og som tilsynsmyndighet overfor adopsjonsorganisasjonene (s. 18):

Buudir vil gjennom utøvelsen av disse oppgavene kunne få nyttig innsyn i hvordan adopsjonsorganisasjonene arbeider, og ved det økt mulighet for å føre kontroll med deres virksomhet. Myndigheten til å utstede erklæring etter artikkel 17c utgjør også en av Haagkonvensjonens mest sentrale prosessuelle sikkerhetsgarantier, og det forutsettes i utgangspunktet at myndigheten skal utøves av sentralmyndigheten selv.

Adopsjonsforum mente derimot at adopsjonsorganisasjonene fortsatt burde ha ansvaret for å utstede artikkel 17 c-erklæring. Adopsjonsforum viste både til ansvaret for utstedelse av artikkel 17 c-erklæring, Hove-utvalgets forslag om at det skulle være adgang til å klage på regionrådets eventuelle avslag og Hove-utvalgets forslag om at det skulle kreves ny vandelsattest i forbindelse med tildeling (høringsuttalelsen til Adopsjonsforum datert 19. mai 2010 s. 7–8):

Forslaget fra utvalget er ofte praktisk umulig i forhold til responstiden som kreves fra enkelte samarbeidsland. I noen land kan domstolene kreve at familiene skal akseptere tildelingen etter få dager, og møte til et innkalt rettsmøte på en forhåndsfastsatt dato etter kort tid. Dermed en 'standard' tildeling innenfor gitt forhåndssamtykke alltid skal 'overprøves' i et norsk byråkrati, vil familien i mange saker ikke kunne overholde slike krav fra utenlandske

myndigheter / domstoler og kan miste tildelingen.

Norske myndigheter må ha tillit til at utenlandske myndigheter følger nødvendige prosedyrer i tråd med Haag-konvensjonen og 'Guide to good practice'. Staten bør derfor fortsatt gi delegert fullmakt til autoriserte adopsjonsforeninger for å følge opp Haagkonvensjonens artikkel 17c på dette området, slik som i dag. De norske foreningene er også akkreditert av utenlandske myndigheter, og har dermed også fått tillit fra disse til å håndtere sakene. Foreningene har best kjennskap til domstols- og forvaltningspraksis i utlandet, og har gode forutsetninger for å vurdere om saken kan gå videre. Å frata de norske foreningene denne fullmakten ville være et tilbakeskritt og kan øke ventetiden for barnet.

Kun der forespørselen om matching av barn inneholder opplysninger som bryter med forhåndssamtykket (f.eks. høyere alder) eller der det framkommer opplysninger om barnets helse e.l. som tilsier ekstra behandling i det regionale adopsjonsrådet bør foreningene sende sakene til Bufetat/regionrådene for ekstra vurdering. Dette er i tråd med den danske praksis som er beskrevet i utvalgets utredning (s. 229).

23.3.3.7 Adopsjonslovutvalgets vurdering og forslag, NOU 2014: 9

Lovutvalget som i NOU 2014: 9 la frem forslag til ny adopsjonslov, vurderte også Haagkonvensjonen artikkel 17 c. Adopsjonsutvalget mente at utstedelse av en artikkel 17 c-erklæring henger sammen med vurderingen av den tildelingen som er gitt til hver enkelt adopsjonssøker. Den myndighet som vurderer om tildelingen av et barn faller innenfor eller utenfor søkerens forhåndssamtykke, eller er en spesiell tildeling, bør derfor også utstede artikkel 17 c-erklæring. Det ville være ineffektivt og lite hensiktsmessig å legge disse to oppgavene til to ulike organer. Adopsjonslovutvalget foreslo at Buudir selv skulle vurdere opprinnelsesstatenes tildelinger av foreldre til barn bosatt i utlandet. Utvalget mente da at Buudir også burde ha ansvar for at det utstedes artikkel 17 c-erklæring etter Haagkonvensjonen.

Adopsjonslovutvalget understreket at dette var en oppgave som ikke burde delegeres til adopsjonsorganisasjonene.

Lovforslagets § 22 om tildeling av barn fra utlandet var slik:

Barnets opprinnelsesland tildeler barn til en søker som har fått forhåndssamtykke til å adoptere. Tildelingen skal godkjennes av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Ved godkjenningen skal det vurderes om barnet har behov for spesiell støtte, og i så fall skal direktoratet innhente en uttalelse fra Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker. Uttalelsen skal tillegges stor vekt ved avgjørelsen om godkjennelse.

I spesialmerknadene til dette forslaget står det (side 402):

Som sagt bygger systemet under Haagkonvensjonen på at foreldrene i mottakerlandet forhåndsgodkjennes av myndighetene der, mens opprinnelseslandet velger ut barn for adopsjon, jf. utkastet til § 22 første punktum. Den konkrete «matchingen» av søkerne og foreldrene må vurderes av myndighetene i begge land, og norske adopsjonsmyndigheter må avgjøre at adopsjonsprosessen kan fortsette, jf. kravet om erklæring etter Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c). Utkastet til § 22 annet punktum gjennomfører denne forpliktelsen ved å fastsette at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skal godkjenne tildelingen. Denne avgjørelsen er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, men er på samme måte som andre avgjørelser omfattet av de alminnelige bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel II og III og til ulovfestede krav til en forsvarlig saksbehandling. Disse sakene vil ofte haste fordi adopsjonsprosessen pågår i opprinnelseslandet, og direktoratet må organisere saksbehandlingen slik at sakene kan avgjøres med tilbørlig hurtighet.

En slik organisering ville skille klart mellom vurderingen av om søkerne skal få forhåndssamtykke til adopsjon, som et svar på deres søknad om adopsjon, og vurderingen av om den konkrete tildelingen skal godkjennes av norske myndigheter. Utvalget mente at dette må anses som to ulike og uavhengige vurderinger. Mens forhåndsgodkjenningen er en mer abstrakt vurdering, gjelder selve tildelingen et konkret barn som adopsjonsmyndighetene har informasjon om, og hvor myndighetene kan ta stilling til «matchingen» mellom søkerens egenskaper og barnets behov.

I høringsrunden møtte forslaget motstand. Høringsuttalelsene er gjengitt i Prop. 88 L (2016–2017) pkt 17.8.3:

De som har avgitt høringssvar, er imot eller er skeptiske til forslaget. *Adopsjonsforum*, *InnoAdopt* og *Verdens Barn* påpeker at tidsfristene som gis av samarbeidslandene er svært korte. Adopsjonsorganisasjonene frykter at norske foreldre kan miste tildelinger grunnet sen saksbehandling.

Buudir støtter ikke forslaget i utkast til § 22 som statuerer en absolutt regel om at Buudir skal godkjenne alle tildelinger. Buudir uttaler:

«*Buudir* støtter adopsjonslovutvalgets vurdering om at den som godkjenner utenlandske myndigheters tildelinger av barn med tanke på adopsjon, normalt også bør utstede erklæring etter Haagkonvensjonen om adopsjon av 29. mai 1993 artikkel 17 bokstav c som bekreftelse på at tildelingen er godkjent og at adopsjonsprosessen kan fortsette (artikkel 17 c-erklæring).

Etter Buudirs syn er det viktig å skille mellom det å inneha det formelle ansvaret for å godkjenne tildelinger og for å utstede artikkel 17 c-erklæringer, og det å stå for den praktiske utførelsen av disse oppgavene. Selv om den praktiske utførelsen overlates til andre, vil ansvaret etter Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c fortsatt ligge hos Buudir.

Buudir har i tidligere høringssvar uttalt at ansvaret for å utstede artikkel 17 c-erklæringer bør ligge hos Buudir. Dette fordi utstedelse av slike erklæringer er en viktig prosessuell sikkerhetsgaranti for at internasjonale adopsjoner foregår i tråd med Haagkonvensjonens regler og prinsipper. Buudir opprettholder vårt tidligere syn om at ansvaret for å godkjenne utenlandske myndigheters tildelinger og utstede artikkel 17 c-erklæringer, bør ligge hos Buudir. Dette er i tråd med Haagkonvensjonens bestemmelser, som legger ansvaret til sentralmyndigheten (i Norge er dette Buudir).

Etter Haagkonvensjonen kan sentralmyndigheten delegere den praktiske oppgaven med å utstede artikkel 17 c-erklæringer til andre. I dag er oppgavene med å godkjenne tildelinger som ikke skal forelegges faglig utvalg og til å utstede artikkel 17 c-erklæringer, delegert til adopsjonsorganisasjonene. Det er Buudirs erfaring at organisasjonene generelt løser disse oppgavene på en god og effektiv måte. Buudir ivaretar sitt ansvar etter Haagkonvensjonen ved å føre tilsyn med organisasjonenes virksomhet. Tilsyn føres både generelt og konkret i enkeltsaker. Som tilsynsmyndighet har Buudir mulighet til å gi organisasjonen pålegg om å endre praksis eller å trekke tilbake retten

til å godkjenne tildelinger og til å utstede artikkel 17 c-erklæringer, dersom organisasjonens praksis ikke er forsvarlig.

Buudir foreslår etter dette at utkast til § 22 får et nytt annet ledd hvor Buudir gis adgang til å delegere oppgaven med å godkjenne tildelinger foretatt i utlandet til andre offentlige instanser og godkjente adopsjonsorganisasjoner.»

Buudir uttaler videre:

«Dersom Buudirs forslag om å videreføre dagens ordning med at adopsjonsorganisasjoner kan godkjenne tildelinger støttes, bør oppgaven med å godkjenne tildelinger som skal forelegges Det rådgivende utvalget likevel ligge hos Buudir. Det vil i praksis innebære at dersom en tildeling gjelder barn eldre enn fem år, søskengrupper eller barn som av andre grunner har behov for spesiell støtte, skal saken forelegges Buudir for vurdering og godkjenning. Buudir vil søke råd fra Det rådgivende utvalget, og på bakgrunn av deres vurdering beslutte om tildelingen kan godkjennes. Etter Buudirs syn kan oppgaven med å utstede artikkel 17 c-erklæring på grunnlag av Buudirs godkjenning ligge hos organisasjonene. [...]»

23.3.3.8 *Proposisjon 88 L (2016–2017)*

Adopsjonslovutvalgets forslag ble ikke fulgt opp i departementets lovforslag. I lovproposisjonen punkt 17.8.4 skrev departementet at det var enig i utvalgets vurdering om at vurderingen av opprinnelseslandets tildelinger i utgangspunktet er en myndighetsoppgave som trenger godkjenning av norske myndigheter.

Departementet pekte på høringen der både Buudir og adopsjonsformidlerne reiste innvendinger til forslaget om at formidlerne ikke lenger skulle foreta vurderingen av opprinnelseslandets tildelinger såfremt de ikke omfatter barn med spesielle behov. Tidsfristene fra samarbeidslandene kan være svært korte, og søkere kan miste tildelinger hvis det ikke går tilstrekkelig raskt. Organisasjonene har førstehåndskontakt med utenlandske organisasjoner. Selv om utførelsen av oppgavene delegeres til de godkjente adopsjonsformidlerne, vil myndighetene fremdeles kunne ha ansvaret for oppgavene.

Departementet uttalte:

Etter Haagkonvensjonen om adopsjon er det adgang til å delegere oppgaven med å utstede artikkel 17 c – erklæringer til adopsjonsorganisasjoner. Buudir foreslår at oppgavene kan delegeres til adopsjonsorganisasjonene. I sammen-

heng med delegeringen kan Buudir instruere organisasjonene om hvilken praksis de forutsettes å følge ved sin vurdering av tildelingene og ved utstedelse av artikkel 17 c-erklæringer. Buudir skal for øvrig føre tilsyn med adopsjonsorganisasjonene, noe som gir mulighet til å følge med på organisasjonenes praksis knyttet til ulike sider ved disse oppgavene.

Departementet foreslår at det tydeliggjøres i loven at departementet (adopsjonsmyndigheten) har ansvar for å godkjenne tildeling av barn, jf. lovutkastet § 22 første ledd. Men det forutsettes at oppgaven med tildelinger kan delegeres til adopsjonsorganisasjonene såfremt tildelingen ligger innenfor rammene av forhåndssamtykket til søkerne, jf. lovutkastet § 22 andre ledd. Med ansvaret følger også oppgaven med å utstede artikkel 17 c – erklæring om at adopsjonen kan fortsette. Det forutsettes at denne oppgaven også vil bli delegert til adopsjonsorganisasjonene. Dette bør ses i sammenheng med ansvarsområdet til sentralmyndigheten for Haag-konvensjonen 29. mars 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner. Sentralmyndigheten kan imidlertid delegere disse oppgavene til organisasjoner som har formidlingstillatelse og driftstillatelse. Det vises til § 17 første ledd andre punktum i lovutkastet.

Når det gjelder godkjenning av tildelinger av barn med behov for spesiell støtte, foreslår departementet ikke at denne oppgaven skal kunne delegeres til adopsjonsorganisasjonene. I disse sakene vil organisasjonene likevel kunne utstede en etterfølgende 17 c – erklæring om at adopsjonen kan fortsette, så snart tildelingen er godkjent av Buudir og har vært behandlet i det nye rådgivende utvalget for adopsjonssaker.

23.3.3.9 *Adopsjonsloven § 22 Tildeling av barn fra utlandet*

I tråd med forslaget i proposisjonen fikk regelen i adopsjonsloven § 22 slik ordlyd:

Landet der barnet har sitt vanlige bosted, tildele barnet til en søker som har fått forhåndssamtykke til å adoptere. Tildelingen skal godkjennes av adopsjonsmyndigheten. Før godkjenningen skal det vurderes om barnet har behov for spesiell støtte. Har barnet behov for spesiell støtte, skal det innhentes en uttalelse fra det faglig rådgivende utvalget for adopsjonssaker. Ved avgjørelsen av om tildelingen

skal godkjennes, skal det legges stor vekt på uttalelsen.

Adopsjonsmyndigheten etter første ledd kan delegere myndigheten til å godkjenne tildelinger av barn fra utlandet til organisasjoner som har tillatelser etter §§ 31 og 32.

Adopsjonsloven har ingen regel om kontroll før det gis samtykke til å fortsette adopsjonen etter opphavsstatens matching-forslag.

I spesialmerknadene til bestemmelsen står det at annet ledd gir sentralmyndigheten myndighet til å delegere sine oppgaver til godkjente organisasjoner, og at det er «aktuelt å videreføre dagens ordning ved at adopsjonsorganisasjonene får delegert ansvaret for tildelinger av barn når dette ligger innenfor rammen av forhåndssamtykket søkerne har, og at de kan utstede artikkel 17 c –erklæring om at adopsjonen kan fortsette til myndighetene i barnets opprinnelsesland».

I brev fra Bufdir 14. august 2018 ble myndigheten etter adopsjonsloven § 22 delegert til Adopsjonsforum, Verdens Barn og InorAdopt. Det sto ikke noe i brevet eller i det vedlagte samtykkeskjemaet om hvilke dokumenter som skulle innhentes fra opphavsstaten eller at dokumenter og opplysninger fra opphavsstaten skulle kontrolleres. Delegeringen var tidsbegrenset fram til 1. oktober 2019. Det er på det rene at delegeringen ikke ble forlenget før den løp ut, men at adopsjonsformidlerne fortsatte å utstede artikkel 17 c-erklæringer også etter oktober 2019.

23.3.3.10 Avslag på søknad om fornyet formidlingstillatelse for adopsjon av barn fra Vietnam, 2021

I 2017 sendte Ministry of Justice, The Department of Adoption i Vietnam spørsmål til Bufdir om hvilke dokumenter norske myndigheter krevde før det ble utstedt artikkel 17 c-erklæring.⁹ Bufdir svarte i brev 24. oktober 2017 at de påla («request») Adopsjonsforum å innhente følgende dokumenter før artikkel 17 c-erklæring ble utstedt:

Matching letter from the Department of Adoption in accordance with Article 17 c of the 1993 Hague Convention, including the document «Brief Information on Family and Social Situation of the Child who is released for Foreign Adoption»

Birth Certificate

Declaration of abandonment or proof that the child is available for adoption

Documentation for the decision of placement of the child at the Social Protection Center

Report and Minutes about the finding of the abandoned child (only relevant in cases where the child is found abandoned)

One or more recent certificate of Health/Medical Report issued by the Provincial Department of Health, a hospital or a doctor

Referral letter from the Department of Adoption where the Norwegian AAB is asked to contact the Social Protection Center for health care and support for the child and to find a suitable adoptive family (only relevant in cases where the child is registered on List 2)

Adopsjonsforums søknad om fornyet formidlingstillatelse for Vietnam i 2021 ble avslått av Bufdir 20. oktober 2021. Adopsjonsforum klaget til Barne- og familiedepartementet.

Bufdir forberedte klagesaken. I direktoratets brev til Barne- og familiedepartementet datert 21. desember 2022 står det at bakgrunnen for avslaget var at det var flere svakheter ved adopsjonsprosessen i Vietnam som gjorde at den norske sentralmyndigheten ikke var sikker på om prinsippene i Haagkonvensjonen var ivarettatt. Det ble lagt vekt på funn ved gjennomgang av enkeltsaker fra Vietnam. Det var tvil om subsidiaritetsprinsippet ble fulgt for barn med helseanmerkninger, og det var usikkerhet rundt økonomiske aspekter ved internasjonale adopsjoner. Dessuten ble det særlig påpekt at Adopsjonsforum manglet rutiner for at det ble oversendt eller etterspurt dokumentasjon for at subsidiaritetsprinsippet var ivarettatt. Direktoratet påpekte i brevet på side 2:

- I flere saker der de biologiske foreldrene skal ha samtykket til adopsjon, har den vietnamesiske sentralmyndigheten ikke oversendt og Adopsjonsforum har ikke etterspurt, samtykkeerklæringer som beviser dette.
- I flere saker mangler dokumentasjon som viser
 - hvilke forsøk som er gjort for å finne de biologiske foreldrene og forsøk på å innhente deres samtykke til adopsjon eller hvilke tiltak som er iverksatt for å hjelpe familien til selv å kunne ivareta omsorgen for barnet (nivå 1 av subsidiaritetsprinsippet), og
 - hvilke forsøk som er gjort for å finne en adoptivfamilie til barnet i Vietnam (nivå 2 av subsidiaritetsprinsippet).

⁹ Brev 21. august 2017.

Et annet sentralt spørsmål var hvorvidt kravet til dokumentasjon var oppfylt. Bufdir pekte på at Haagkonvensjonen stiller opp minimumskrav til hvilke dokumenter som skulle oversendes mottakerstaten i hver enkelt sak. Ettersom ansvaret for å utstede 17 c-erklæringer var delegert til adopsjonsformidlerne, mente Bufdir at Adopsjonsforum burde ha sikret at denne informasjonen ble oversendt. Det heter i brevet side 7-8:

Dokumentasjonen som skal oversendes til myndighetene i mottakerstaten framgår av konvensjonen artikkel 16 nr. 2: Sentralmyndigheten i opprinnelsesstaten skal oversende til sentralmyndigheten i mottakerstaten sin rapport om barnet, bevis for at de nødvendige samtykker er innhentet og begrunnelsen for sin avgjørelse om plassering.

Konvensjonen inneholder ikke en liste over hvilken dokumentasjon som må oversendes for at konvensjonens krav skal kunne ansees oppfylt. Ut fra artikkel 16 nr. 2 jf. 16 nr. 1, kan det imidlertid utledes at det som *minimum* må oversendes fra opprinnelsesstaten til mottakerstaten:

- Rapport om barnet som må inkludere informasjon om barnets identitet, om det er adoptabelt, barnets bakgrunn, sosiale miljø, familiehistorikk, medisinsk historikk inkludert for barnets familie, og eventuelle spesielle behov barnet har
- Bevis for at de nødvendige samtykker er innhentet
- Begrunnelsen for sin avgjørelse om plassering.

[...]

Bufdir fastholder etter dette at mangelfull dokumentasjon i flere av sakene som Bufdir har gjennomgått i forbindelse med vedtak og klagebehandling av formidlingstillatelse for Vietnam, gjør det vanskelig å vurdere, slik konvensjonen artikkel 16 nr. 2 krever,

- om det er tilstrekkelig grunnlag for å frigi barnet for adopsjon,
- om subsidiaritetsprinsippet er overholdt,
- om de nødvendige samtykker foreligger,
- om internasjonal adopsjon er det beste for barnet.

I og med at ansvaret for utstedelse av artikkel 17 c-samtykke er delegert til adopsjonsorganisasjonene, har adopsjonsorganisasjonen et viktig ansvar for å følge opp overfor utenlandske myndigheter at nødvendige bevis og dokumentasjon foreligger, jf. over, for å sikre at

de internasjonale standardene i konvensjonen ivaretas i konkrete saker.

Departementet opprettholdt Bufdirs avslag i vedtak 15. september 2023. Departementet sluttet seg i det vesentlige til Bufdirs vurderinger, med noen tilleggsbemerkninger.

23.3.3.11 Skjerpede 17 c-vilkår i nye formidlingstillatelser i 2022

I formidlingstillatelser som ble gitt til de tre adopsjonsformidlerne i 2022, skjerpet Bufdir vilkårene for at formidlerne skulle kunne gi et artikkel 17 c-samtykke. Dette skjedde i forbindelse med søknader om fornyelse av formidlingstillatelser. Alle de tre formidlerne fikk slike pålegg i løpet av 2022.

I vedtak om fornyelse av Verdens Barns formidlingstillatelse for Sør-Afrika 29. desember 2022 heter det:

Før artikkel 17 c-erklæring utstedes må Verdens Barn i hver enkelt sak forsikre seg om at:

- 1) Barnets identitet er avklart.
- 2) Nødvendige samtykker er innhentet og vedlagt.
- 3) Ingen personer eller organisasjoner mv. som medvirker til adopsjonen har utilbørlig økonomisk fortjeneste.
- 4) Subsidiaritetsprinsippet er ivaretatt. Blant annet ber vi om – slik det ble tatt opp i møtet mellom ABBA Adoptions og Bufdir 6. september 2022 – at det i hver sak skal framkomme informasjon om hvilke konkrete tiltak som er gjort i perioden hvor barnet står oppført i registeret for innenlandsadopsjon, for å finne en familie til barnet i Sør Afrika.

5) Verdens Barn kan verifisere ektheten av dokumenter, stempler og signaturer.

6) Verdens Barn etter en totalvurdering finner at de nødvendige dokumentene foreligger og at sakens dokumenter inneholder tilstrekkelig informasjon om hvert enkelt barn, det konkrete barnets situasjon, samt om barnets biologiske familie og dennes situasjon, til at adopsjonsforeningen og den norske adopsjonsmyndigheten kan vurdere om internasjonal adopsjon er det beste for nettopp dette barnet og om vilkårene i konvensjonen er oppfylt.

Bufdir fører tilsyn med alle sider av Verdens Barns virksomhet og kan gi pålegg om å rette på forhold som er i strid med lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen. Tillatelsen kan trekkes tilbake om lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen ikke er oppfylt, jf. adopsjonsloven § 34.

Tilsvarende formuleringer står brev til Adopsjonsforum 18. november 2022 med vedtak om fornyet formidlingstillatelse for Peru og brev til InorAdopt 17. desember 2022 med vedtak om fornyet formidlingstillatelse for Bulgaria.

23.3.3.12 Bufdirs forslag om midlertidig stans

Bufdir anbefalte 10. januar 2024 en midlertidig stans av utenlandsadopsjoner. I forslaget var det et punkt 5.6 «særlig om ansvar og myndighet til å bekrefte at adopsjonsprosessen kan fortsette». I punktet refereres det til Haagkonferansens Toolkit fra juni 2023. Bufdirs oppsummering av innholdet i veilederen er sitert foran i punkt 23.3.2.4.

Bufdir vurderer konsekvensen av veilederen slik:

Haagkonferansens veileder tydeliggjør mottakerstatens ansvar for både dokumentkontroll og for at den forutgående prosessen er i samsvar med konvensjonens krav. Veilederen innebærer en tydeliggjøring av kontrollen i forbindelse med godkjenning av tildelinger og utstedelse av artikkel 17 c-samtykket.

De norske aktørene, og særlig adopsjonsorganisasjonene, har til nå hatt hovedfokus på å få god dokumentasjon om barnets bakgrunn og mulige helseutfordringer for å kunne gi god informasjon til kommende adoptivforeldre. Forventningene til hvordan organisasjonene skal utføre dokumentkontrollen er den siste tiden skjerpet og Bufdir har som nevnt over gjennomført tiltak for å styrke kontrollen med adopsjoner fra utlandet til Norge. Vi jobber med å implementere en praksis i organisasjonene som sikrer nødvendig rettslig dokumentasjon for alle steg i prosessen som godtgjør at barnet er lovlig frigitt for adopsjon.

Implementering av Haagkonferansens veileder vil sannsynligvis innebære at færre adopsjoner kan godkjennes. For at vurderingene som kreves skal gjøres på en etisk og forsvarlig måte stilles høye krav til kompetanse og ressurser hos den aktøren som har ansvar for vurderingene.

Bufdirs anbefaling hadde et alternativt forslag om at adopsjoner ikke skulle stanses, men at det skulle gjennomføres en betydelig styrking av fellet for å iverksette risikoreduserende tiltak. Dette innebar blant annet at Bufdir skulle ta ansvaret for å vurdere og eventuelt godkjenne alle tildelinger fra utlandet, og er beskrevet slik i punkt 9.4.1:

Vurderinger av om adopsjonsprosessen for tildelte barn fra utlandet har gått riktig for seg i barnets opprinnelsesland og tilfredsstillende vilkårene som følger av Haagkonvensjonen 1993, er et stort ansvar. For å i så stor grad som mulig sikre at adopsjoner til Norge er lovlige, må de som skal foreta disse vurderingene ha grundig kjennskap til konvensjonens krav og anbefalinger.

Bufdir er i dag, med unntak av saker som skal legges frem for det faglige rådgivende utvalget for adopsjonssaker (FRU), ikke inne i enkeltsaker før adopsjonsprosessen er ferdig. Vi får først adopsjonsdokumentene oversendt for arkivering og registrering av adopsjonene når prosessen er sluttført i utlandet.

I sakene som har vært behandlet av det faglige rådgivende utvalget for adopsjonssaker og i registreringssakene har vi som nevnt over i senere tid blitt oppmerksomme på at særlig den rettslige dokumentasjonen gjennomgående er mangelfull. I alle saker er det behov for å etterspørre ytterligere dokumentasjon. Dokumentene er ofte ikke oversatt i sin helhet. Vi stiller derfor spørsmål om det mulig å foreta kontrollen på en forsvarlig måte. Det er tidkrevende for Bufdir å få saken komplett. Ikke sjelden må saken utsettes før de kan behandles i det faglige rådgivende utvalget for adopsjonssaker.

Vi opplever at adopsjonsorganisasjonene legger stor vekt på søkerens situasjon og raske prosesser. I dette er det en risiko for at adopsjonsorganisasjonene kan oppleve press fra adoptivsøkerne som kan ha stått flere år i adopsjonsskø, i påvente av en tildeling. Hensynet til tidspresset og ønske om å imøtekomme adoptivsøkernes forventninger kan føre til en mindre streng kontroll enn påkrevet og at dokumenter som burde fulgt barnets sak ikke etterspørres av organisasjonene på eget initiativ.

Bufdir er videre bekymret for at den økonomiske situasjonen som noen av adopsjonsforeningene står i etter pandemien og etter mange år med drastisk nedgang i adopsjonstallene. Det er en generell fare for at organisasjoner i en slik situasjon, kan komme i en situasjon hvor man av økonomiske hensyn ikke ser seg i stand til å takke nei til tildelinger av barn til norske søkere, til tross for at dokumentasjonen er mangelfull.

Særlig vurderinger knyttet til dokumentasjon av barnets identitet, om barnet er lovlig frigitt for adopsjon og om subsidiaritetsprinsippet i Haagkonvensjonen er ivaretatt, kan være kre-

vende. Den ansvarlige skal kontrollere både at all relevant dokumentasjon foreligger, at saken er godt nok opplyst og at alle dokumenter er utstedt av kompetent myndighet. De ansvarlige må ha den nødvendige sikkerhet for at adopsjonen er gjennomført på lovlig måte i samsvar med Haagkonvensjonen før det samtykkes til at adopsjonen kan gis.

De nye retningslinjer fra Haagkonferansen skjerper kravene til den kontrollen rett instans i Norge skal gjøre av dokumentasjonen fra utlandet før samtykke til at adopsjonen kan foretas, kan gis. Kravene er tydeliggjort og praksis strammet inn.

Et risikoreduserende tiltak kan være at Bufdir tar ansvar for vurderingen av alle tildelinger og utstedelser av artikkel 17 c-samtykker. *Utstedelse av artikkel 17 c-erklæring bør derfor gjennomføres av Bufdir.*

Som redegjort for over krever det grundig kontroll i samtlige adopsjonssaker og det vil medføre behov for flere ressurser for at direktoratet skal kunne ivareta dette viktige ansvaret på en forsvarlig måte.

[Kursivert her.]

Departementet svarte på forslaget i brev til Bufdir 16. januar 2024 med tittelen «Vurdering av midlertidig stans i utenlandsadopsjoner – Behov for nærmere utredning». I brevet kommenteres også artikkel 17 c- samtykker:

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.

I «Bufdirs anbefaling om midlertidig stans av utenlandsadopsjon – svar på oppfølgingsspørsmål» oversendt departementet 16. april 2024 redegjøres det for høringsuttalelser til forslaget om at Bufdir skulle overta ansvar for å vurdere og eventuelt godkjenne alle tildelinger fra utlandet. Adopsjonsforum og InorAdopt anså det uheldig å utelate adopsjonsforeningene i prosessen, og understreket at Bufdir måtte tilføres tilstrekkelig kom-

petanse og ressurser dersom de skulle ha alle roller i adopsjonssamarbeidet.

Flere andre, som Organisasjonen Adopterte, Utad, NKRK og Adopsjon i endring støttet forslaget, dersom utenlandsadopsjon skulle fortsette.

Bufdirs vurdering var slik (s. 47–48):

I lys av erfaringene vi har gjort oss i den grundigere gjennomgangen av saker når adopsjonen skal registreres, saker som skal vurderes av FRU og ved gjennomgang av konkrete tildelinger i forbindelse med behandling av søknader om formidlingstillatelser, mener Bufdir det er god grunn til bekymring for håndteringen av sakene. Funnene viser at det mangler dokumentasjon for essensielle steg i adopsjonsprosessen.

Bufdir kunne ha kontrollert enkeltsaker og organisasjonenes oppfølging på et tidligere tidspunkt, men har som nevnt over hatt tillit til at dette ble kontrollert grundig av organisasjonene i lys av oppgavene som har tilligget dem.

Dersom departementet ikke følger anbefalingen om midlertidig stans er det viktig å få på plass et så trygt og etterprøvbart adopsjonssystem som mulig, for å sikre at alle tildelinger og gjennomførte adopsjonssaker inneholder all dokumentasjon som er nødvendig for å etterprøve hele prosessen – fra et barn kommer inn under offentlig omsorg, til tildeling og til en adopsjon er sluttført. Dette for å gi høy grad av sikkerhet for at adopsjonen er gjennomført til barnets beste i samsvar med konvensjonen og at det ikke foreligger indikasjoner på ulovligheter.

Vi deler høringsinstansenes syn på at Bufdir må tilføres ressurser, dersom oppgaven for utstedelse av 17c-erklæring skal legges til Bufdir. Det er sentralt for en vellykket gjennomføring av det tiltaket.

Det er riktig som påpekt i høringen at Bufdir ikke har de relasjonene til aktørene i våre samarbeidsland som adopsjonsorganisasjonene har i dag og at nye ressurser i Bufdir vil måtte tilegne seg kunnskap om enkeltland, krav til søkere mv. Det vil ta tid å rekruttere og etablere god kompetanse hos nyansatte på direktoratsnivå. Vi vurderer imidlertid at det vil være mindre krevende for ansatte i sentralmyndigheten, hvor majoriteten har høyere utdanning og de fleste er jurister, å tilegne seg den praktiske landkunnskapen enn det er for de ansatte i adopsjonsorganisasjonene å sette seg inn i konvensjonens vilkår og krav og å

følge utviklingen i rettslige føringer internasjonalt. Det har etter direktoratets erfaring vist seg vanskelig for adopsjonsorganisasjonene å reflektere over hvilke krav konvensjonen stiller til deres praktiske arbeid ut over å agere på detaljert veiledning fra Bufdir på enkeltsaksnivå.

Systemet i Norge må innrettes slik at vi sikrer at det ikke er tvil om at adopsjonsprosesser blir stanset dersom ikke dokumentasjon for alle steg i prosessen kan verifiseres eller hvis det er usikkerhet knyttet til ekthet eller innhold i et dokument. Her vurderer vi det som en styrke at Bufdir har statlig finansiering som er uavhengig av antallet gjennomførte adopsjoner, et team med juridisk kompetanse og mulighet for samarbeid med nasjonalt ID-senter.

I tillegg har Bufdir god tilgang på medisinsk- og psykologfaglig kompetanse i og med at vi kan bruke kompetansen i FRU i arbeidet med vurdering av alle tildelinger ved behov, jf. adopsjonsloven § 42 og forskrift om adopsjon § 16 tredje ledd, hvor det framgår at «Når Bufdir ber om det, skal utvalget eller medlemmer av utvalget uttale seg i andre enkeltsaker og prinsipielle spørsmål.»

En positiv virkning vurderes å være at Bufdir som sentralmyndighet får et både helhetlig og direkte ansvar for ivaretagelse av rettssikkerheten til barna i hver adopsjonssak fra utlandet, så langt det lar seg gjøre i Norge. Slik systemet er nå er ansvaret delt, dette anses å være en medvirkende årsak til at dokumentasjonen i sakene er mangelfull og at vurderinger av tildelinger i liten grad er dokumentert skriftlig.

Bufdir vil som en del av arbeidet med dokumentkontroll og vurdering av tildelinger i enkeltsaker måtte være i direkte dialog med myndigheter og aktører i samarbeidslandene, noe vi vurderer som positivt.

Vi vurderer at den aktøren som skal foreta dokumentkontrollen og vurdere tildelingene også bør utstede artikkel 17 c-erklæringen, for ikke å skape tvil om at selve erklæringen bygger på de vurderingene som er gjort.

I brev til adopsjonsformidlerne 18. juni 2024 informerte barne- og familieminister Toppe om at regjeringen hadde bestemt at det ikke skulle innføres en midlertidig stans i utenlandsadopsjoner. Men departementet ville gå videre med enkelte av forslagene til risikoreduserende tiltak som Bufdir

hadde anbefalt, blant annet at artikkel 17 c-ansvaret skulle flyttes til Bufdir fra 2025.

23.3.3.13 Overføring av 17 c-ansvaret til Bufdir

I brev til adopsjonsformidlerne 13. juni 2025 informerte Bufdir om at ansvaret for å vurdere og godkjenne tildelingsforslag fra utlandet samt å utstede artikkel 17 c-samtykker skulle overføres til Bufdir fra 1. august 2025. Dette skulle gjelde for samtlige adopsjonssaker til Norge. I brevet ble adopsjonsformidlerne invitert til et kontaktmøte med dialog om overføringen.

Fra 1. august 2025 har Bufdir hatt ansvaret for å vurdere artikkel 17 c-erklæringer. Som følge av at de overtok ansvaret for dette ble Bufdirs budsjett, som beskrevet i Prop. 1 S (2024–2025), økt med 4,4 millioner kroner.¹⁰

Departementet fekk i januar 2024 ei tilråding frå Bufdir om å stanse alle utanlandsadopsjonar mellombels medan granskingsutvalet arbeider. Regjeringa har bestemt å ikkje innføre ein generell mellombels stans, men vil følge opp forslaga til Bufdir om å innføre risikoreduserande tiltak på adopsjonsfeltet. Mellom anna skal Bufdir i 2025 ta over oppgåva med å godkjenne nye tildelingar til Noreg og kontrollere dokumentasjonen i desse sakene. Denne oppgåva har fram til no vore delegert til adopsjonsorganisasjonane. For å sørge for at Bufdir kan ivareta oppgåva på ein forsvarleg og effektiv måte, føreslår regjeringa å styrkje direktoratet med 4,4 mill. kroner.

I perioden etter 1. august 20025 har det bare vært formidlinger fra Colombia.

23.3.4 Granskingsutvalgets vurderinger

23.3.4.1 Hva artikkel 17 c samtykket innebærer

Artikkel 17 c er en viktig artikkel i konvensjonen, slik det fremgår både av konvensjonsteksten, Explanatory Report og de senere dokumentene fra Haag.

Det følger av konvensjonens ordlyd og oppbygging at et samtykke etter artikkel 17 c er noe annet enn og i tid kommer etter forhåndssamtykket til adopsjonssøkerne.

Haagkonvensjonen fastsetter at sentralmyndigheten i mottakerstaten skal kontrollere

¹⁰ Prop. 1 S (2024–2025), Barne- og familiedepartementet s. 63.

søkerne og oversende en rapport til sentralmyndigheten i opphavsstaten om dem, jf. artikkel 15. Sentralmyndigheten i opphavsstaten skal forvisse seg om at barnet kan adopteres, og skal oversende en rapport om barnet og bevis for at de nødvendige samtykker er innhentet til sentralmyndigheten i mottakerstaten, jf. artikkel 16. Først når begge lands sentralmyndigheter har fått rapporter og bevis fra den andre staten, skal de samtykke etter artikkel 17 c.

På dette tidspunktet vil altså den norske sentralmyndigheten (eller et offentlig godkjent organ som har fått delegert kompetanse) ha fått den «informasjonspakken» som er angitt i artikkel 16, med en rapport om barnets identitet, bakgrunn, familie, helseopplysninger og spesielle behov, dokumentasjon på nødvendige samtykker og begrunnelse for plasseringen.

Et samtykke fra norsk sentralmyndighet eller adopsjonsformidler på dette tidspunkt, og på bakgrunn av den dokumentasjon som da foreligger, vil være noe annet enn et forhåndssamtykke.

Granskingsutvalgets vurdering er at dette ble oversett eller feiltolket i forbindelse med den norske ratifikasjonen. I stortingsproposisjonen er dette leddet i adopsjonsprosessen ikke nevnt. Departementet la til grunn at i Norge ville et forhåndssamtykke til adopsjon innebære også en tilatelse til at adopsjonen ble gjennomført.

Denne feiltolkningen av konvensjonens system ligger til grunn for både BFDs brev til de tre adopsjonsformidlerne 19. desember 1997 og rundskrivene fra 2002, 2009, 2016 og 2020.

Etter utvalgets vurdering var det god grunn til at BUFA i 2003 tok opp norsk tolkning og praksis rundt artikkel 17 c med departementet. Utvalget er enig i BUFAs forståelse av konvensjonen. BUFA var norsk sentralmyndighet og deltok i det internasjonale samarbeidet i Haagkonferansen og sentralmyndighetene mellom. Som referert foran, var forståelsen og praktiseringen av artikkel 17 c, og det forhold at noen av de nordiske landene hadde delegert denne myndigheten til andre enn sentralmyndighetene, vært et tema på et spesialkommisjonsmøte i 2000.

Det er derfor oppsiktsvekkende når det i departementets interne notat står at dette «har vært en vanskelig sak og skyldes til dels at vi har problemer med fullt ut å forstå innholdet i BUFAs brev, dels er problemstillingen av svært teknisk karakter». I notatet står det:

BUFA har lenge vært opptatt av problemstillinger knyttet til artikkel 17 litra c. Kontoret mener at forhåndssamtykket til adopsjon av

barn fra utlandet etter adopsjonsloven § 16e, ikke er tilstrekkelig til å fylle kravet til samtykke etter Haagkonvensjonen artikkel 17 litra c. [...]

BUFA mener at kontrollen i henhold til artikkel 17 c omfatter en kontroll av om barnet er frigitt for adopsjon og tildelt søkerne på lovlig vis i opprinnelseslandet.

Departementet har her oppsummert BUFAs innspill – og den korrekte forståelsen av konvensjonen.

Etter utvalgets vurdering var departementets forståelse av konvensjonen ikke riktig.

Både BUFA/Bufdir og adopsjonsorganisasjonene la departementets forståelse til grunn. De er forpliktet til å følge den lovtolkningen som fastsettes av overordnet forvaltningsorgan. Utvalget mener derfor at verken sentralmyndigheten eller adopsjonsformidlerne kan klandres for denne forståelsen eller praksisen.

Dersom departementet hadde tolket konvensjonen korrekt i 2004, slik at norske myndigheter fra det tidspunktet hadde gjennomført den kontrollen konvensjonen forutsetter, kunne antakelig mange feil og mangler i adopsjonssaker til Norge vært unngått. I stedet har departementets forståelse av Haagkonvensjonen ført til at norske myndigheter og formidlere har lagt til grunn at prosessen med frigivelse og andre vurderinger knyttet til barnet har vært opphavsstatens eksklusive oppgave, som norske formidlere og myndigheter ikke skulle kontrollere eller overprøve.

I Bufdirs forslag om midlertidig stans av adopsjoner 10. januar 2024, ble skjerpingen av artikkel 17 c-kontrollen forklart med at Haagkonferansen i juni 2023 kom «med en ny veileder med en praktisk og pedagogisk forklaring til vurderinger i de ulike stegene i en internasjonal adopsjonsprosess».

Etter granskingsutvalgets syn følger det allerede av konvensjonens ordlyd at artikkel 17 c-samtykket er noe annet enn et forhåndssamtykke til adopsjon, ved at det kommer senere i prosessen og forutsetter at sentralmyndigheten i mottakerlandet har tilgang til rapport og bevis som nevnt i artikkel 16.

Men samtidig legger utvalget til grunn at veilederen gir en praktisk og pedagogisk forklaring av vurderingene – slik Bufdir skriver – på bakgrunn av erfaringene med internasjonal adopsjon og de risikomomenter som foreligger. Det var på dette tidspunkt utvilsomt grunn til å skjerpe kontrollen med adopsjoner.

Granskingsutvalget vil likevel påpeke at adopsjonsformidlernes praksis var hjemlet i brevet fra departementet i 2004 og i fast praksis deretter.

Bufdirs prosess synes å ha kommet overraskende på formidlerne. Utvalget har inntrykk av at prosessen var dårlig forankret hos og forklart for formidlerne.

23.3.4.2 Hvem bør avgi samtykke etter artikkel 17 c

Konvensjonens regel er at det er sentralmyndighetene i opphavsstaten og mottakerstaten som skal avgi artikkel 17 c-samtykker. Konvensjonen gir i artikkel 22 (2) hjemmel til å delegere sentralmyndighetens oppgaver til andre offentlige myndigheter eller offentlig godkjente adopsjonsformidlere. Dette skal i så fall erklæres overfor konvensjonens depositar, og det faste kontor for Haagkonferansen skal informeres om navn og adresse til disse organer og personer.

Som vist ovenfor, ble det på et møte i spesialkommisjonen i 2000 tatt opp at noen konvensjonsstater hadde delegert myndigheten etter artikkel 17 c, og at dette hadde skapt uklarheter. Det ble spesielt nevnt «noen nordiske land».

I Norge har det vært diskutert ved flere anledninger om det er sentralmyndigheten eller adopsjonsformidlerne som bør utstede artikkel 17 c-samtykker. Spørsmålet ble tatt opp av BUFA i brevet i 2003, og det har vært drøftet av både Hoveutvalget og adopsjonslovutvalget, og kommentert i høringen av disse utredningene.

I adopsjonsloven § 22 annet ledd ble det innført lov hjemmel for å delegere myndigheten til å godkjenne tildelinger av barn fra utlandet til adopsjonsorganisasjoner med drifts- og formidlingstilatelse. I proposisjonen ble det uttrykkelig sagt at med dette ansvaret følger også oppgaven med å utstede artikkel 17 c-samtykker.

Dette ble endret ved beslutning av Barne- og familiedepartementet 18. juni 2024, der ansvaret for å vurdere og godkjenne alle tildelingsforslag fra utlandet og gi artikkel 17 c-samtykke ble overført til Bufdir fra 2025.

Granskingsutvalget er enig i at kompetansen til å avsi art. 17 c-erklæringer i samsvar med konvensjonens utgangspunkt bør ligge i sentralmyndighet og ikke delegeres til formidlerne.

Utvalget vil likevel bemerke at den manglende artikkel 17 c-kontrollen i norsk adopsjonspraksis, i stor grad må tilbakeføres til Barne- og familiedepartementets brev til formidlerne om at forhåndsamtykket skulle legges til grunn og samtykket ikke var noe enkeltvedtak. Når instruks fra øverste organ var feil, var det ikke avgjørende for

praktiseringen av 17 c-kontrollen hvilket organ kompetansen ble lagt til.

23.4 Endringer som følge av Haagkonvensjonen

23.4.1 Innledning

Utvalget skal etter mandatet «vurdere korleis ratifiseringa av Haagkonvensjonen 1993 førte til endringar i regelverk og praksis for adopsjonar til Noreg».

Her vil utvalget svare på denne bestillingen ved å peke på hvilke endringer Haagkonvensjonen førte til i arbeidet med utenlandsadopsjoner fra norsk side, hvilke effekter konvensjonen har hatt på utenlandsadopsjoner i opprinnelsesland Norge har adoptert fra og hvordan konvensjonen har påvirket samarbeidet mellom landene om internasjonal adopsjon.

Effektene av konvensjonen er behandlet i mer detalj i andre kapitler i rapporten. Generelle effekter av konvensjonen omtales mange steder i del IV, og betydningen i de enkelte opprinnelsesland behandles i del III. I dette kapittelet vil utvalget beskrive noen av de mest sentrale konsekvensene av konvensjonen og vurdere hvordan den har påvirket utenlandsadopsjoner til Norge.

De fleste endringene som omtales nedenfor som konsekvenser av Haagkonvensjonen har en sammensatt bakgrunn. Konvensjonen bygger i stor grad på bestemmelsene om adopsjon i Barnekonvensjonen og videreutvikler og konkretiserer disse bestemmelsene. Utvalget tar utgangspunkt i at regel- og praksisendringer i Norge og andre land har vært en følge av både Haagkonvensjonen og Barnekonvensjonen. Utviklingen har også sammenheng med generelle endringer i synet på adopsjon og barnets beste, en økende grad av kritikk av internasjonal adopsjon fra adopterte selv og endringer i standarder for forsvarlig forvaltning. I opprinnelseslandene kan også flere andre ulike forhold ha hatt betydning. For å svare ut mandatet vil utvalget her konsentrere seg om Haagkonvensjonen og i begrenset grad komme inn på andre motiver og årsaker til endringer.

Haagkonvensjonens påvirkning på utenlandsadopsjoner har ikke bare kommet som en effekt av ikrafttreddelsen av konvensjonsforpliktelsene hos landene som er part. Konvensjonen har forpliktet partene til et samarbeid mellom sentralmyndighetene, noe som har fått stor betydning for adopsjonsmyndighetenes praksis. Konvensjonens betydning har på mange måter blitt større etter hvert som de ulike konvensjonsforpliktel-

sene har blitt diskutert under spesialkommisjoner og i arbeidsgrupper, og det har blitt utviklet rekommandasjoner og veiledere som Guide to Good Practice I og II, og etter hvert Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption. I Norge har dette arbeidet hatt betydning for endringer i praksis helt frem til i dag.

23.4.2 Hvilke perioder og landsamarbeid har vært regulert av Haagkonvensjonen?

Haagkonvensjonen regulerer utenlandsadopsjoner til Norge i tilfeller hvor konvensjonen var ratifisert og hadde trådt i kraft både i Norge og opprinnelseslandet før søknaden om forhåndsgodkjenning.¹¹ Ved ikrafttreddelsen i Norge 1. januar 1998 hadde konvensjonen allerede trådt i kraft i flere av Norges samarbeidsland, som Romania og Ecuador, og gjaldt umiddelbart for søknader om adopsjon derfra. Andre land kom til etter hvert, og det tok ikke lang tid før konvensjonen gjaldt i flertallet av samarbeidslandene.

Mange av adopsjonssamarbeidslandene i Sør-Amerika ratifiserte Haagkonvensjonen tidlig. Fra år 2000 regulerte konvensjonen alle aktive adopsjonssamarbeid mellom Norge og land i Sør-Amerika, unntatt Guatemala og Bolivia, hvor den trådte i kraft i henholdsvis 2003 og 2002.

Ikrafttredelse av konvensjonen varierte mer når det gjaldt samarbeidslandene i Asia. Blant annet var Sri-Lanka (1995) og Filippinene (1996) tidlig ute, mens store adopsjonsland som India (2003) og Kina (2006) kom til litt senere. I Sør-Korea trådte konvensjonen først i kraft i 2025. Taiwan kan ikke tilslutte seg konvensjonen på grunn at dets folkerettslige status.¹²

Blant de største samarbeidslandene i Afrika trådte konvensjonen i kraft i Sør-Afrika i 2003 og på Madagaskar i 2004, mens Etiopia ikke har tilsluttet seg konvensjonen. Blant de største samarbeidslandene i Europa trådte konvensjonen i kraft i Romania i 1995, Bulgaria i 2002 og Ungarn i 2005. Russland har ikke tilsluttet seg konvensjonen.

Selv om konvensjonen raskt fikk stor oppslutning, ble også mange adopsjoner til Norge gjennomført etter ikrafttreddelsen uten å være direkte regulert av den. Dette var fordi noen av samarbeidslandene det kom flest adopterte fra etter

2000, sto utenfor konvensjonen, som Sør-Korea, Etiopia, og Kina til og med 2005.

23.4.3 Virkningen på arbeidet med adopsjoner i Norge

23.4.3.1 Haagkonvensjonens påvirkning på norsk praksis før ikrafttreddelsen i Norge

Norske myndigheter deltok aktivt i arbeidet med å forhandle fram Haagkonvensjonen helt fra de første drøftingsmøtene i 1990. Allerede før konvensjonen var vedtatt i 1993, visste de derfor mye om hva den ville inneholde. Arbeidet med konvensjonen og med ratifiseringen av den har derfor i noen grad påvirket praksis i Norge før ikrafttreddelsen i 1998, blant annet ved beslutningene om å iverksette eksterne utredninger av adopsjonsformidlernes økonomi og regnskapsføring, samt av arkivering.¹³

23.4.3.2 Endringer ved ikrafttreddelsen i Norge

I forbindelse med norsk ratifisering av konvensjonen la norske myndigheter til grunn at norske regler og norsk praksis allerede oppfylte konvensjonens krav. Det ble derfor forutsatt at ratifikasjonen ville medføre minimale endringer. I stortingsproposisjonen med forslag om ratifisering skrev departementet:¹⁴

Norsk adopsjonslovgivning, administrativ praksis og rutiner i adopsjonssaker, samt selve administrasjonsapparatet, er godt tilpasset konvensjonens system og formål. Norske adopsjonsmyndigheters grundige og strenge praksis i saker om forhåndsgodkjenning av adoptivsøkere, er med på å oppfylle de sikkerhetsgarantier for barnet som forutsettes i konvensjonen artikkel 1 litra a.

Det ble bare ansett som nødvendig å gjennomføre følgende tre «administrative tiltak» som følge av ratifikasjonen.¹⁵

- Skjerpe kontrollen med at norske adopsjonsforeninger også har behørig samtykke fra myndighetene i opprinnelseslandet til å opptre der (konvensjonen artikkel 12).

¹¹ Haagkonvensjonen 1993 artikkel 41.

¹² Taiwan kan ikke ratifisere avtalen på grunn av manglende folkerettslig status som selvstendig stat.

¹³ Utredningene, *Sider ved Adopsjonsforeningenes og utenlandsadopsjonenes økonomi* (1994) og *Adopsjonsforeningenes og utenlandsadopsjonenes arkiver* (1995), skrevet av Petter Reland på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet og Statens adopsjonskontor.

¹⁴ St.prp.nr.77 (1995–1996) s. 27.

¹⁵ St.prp.nr.77 (1995–1996) s. 27.

- På sikt definere og avklare adopsjonsmyndighetenes rolle i «matchingsprosessen», (konvensjonen artikkel 17 litra b).
- Skjerpe praksis etter adopsjonsloven § 22 tredje punktum for å sikre at det er gitt behørig samtykke til konvertering av svak adopsjon til sterk.

23.4.3.3 Endringer i kjølvannet av ratifiseringen og ikrafttreddelsen av konvensjonen

Selv om norske myndigheter anså norsk regelverk og praksis for å være i samsvar med Haagkonvensjonen, og ratifiseringen derfor ikke fikk noen umiddelbare rettslige konsekvenser i norsk rett, førte konvensjonen både på kort og lang sikt til endringer i regelverk og praksis.

Departementets deltakelse i utformingen av Haagkonvensjonen om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner og det senere arbeidet med ratifikasjonen av konvensjonen, var et viktig premiss for den gjennomgangen av utenlandsadopsjonene som skjedde forut for endringene i adopsjonsloven i 1999¹⁶, da adopsjonsformidlingsvirksomhet ble lovregulert, samt ved vedtakelsen av forskrift om adopsjonsformidling i 1999.

Oppnevningen av en norsk sentralmyndighet, Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK), fikk også betydning for hvordan konvensjonen ble gjennomført. SUAK deltok på møter og spesialkommisjoner om oppfølging av konvensjonen.

Også flere nye retningslinjer for tilsynsarbeidet og adopsjonsformidlerens rapportering som ble gitt av Barne- og familiedepartementet rundt ikrafttreddelsen av konvensjonen i 1998, synes å ha bakgrunn i økt bevissthet om formålet med og kravene i Haagkonvensjonen. Det ble blant annet gitt føringer om innholdet i søknader om formidlingstillatelser og formidlernes plikt til å sørge for at opprinnelseslandet følger opp plikten til å oversende dokumentasjon om barnet i enkeltsaker etter konvensjonens artikkel 16 punkt 2,¹⁷ samt om formidlernes plikt til rapportering om de økonomiske sidene ved adopsjon.¹⁸

Barne- og familiedepartementet ga også nye retningslinjer for tilsynsarbeidet, der SUAK ble bedt om å særlig konsentrere tilsynet om foreningenes virksomhet i inn- og utland, de økonomiske

sidene ved adopsjon og foreningenes informasjon til adoptivsøkerne.¹⁹ Føringerne ble gitt med henvisning til blant annet Haagkonvensjonen artikkel 32.

Også i praksis la adopsjonsmyndighetene vekt på Haagkonvensjonen i sitt arbeid med tilsyn og formidlingstillatelser. For eksempel var forbudet i Haagkonvensjonen artikkel 32, mot «urettmessig økonomisk eller annen vinning av virksomheter som har forbindelse med en internasjonal adopsjon», helt sentral for myndighetenes vurderinger av Adopsjonsforums samarbeid med de private barnehjemmene i Colombia. Samarbeidet ble avsluttet i 2005 fordi barnehjemmenes krav om donasjoner verken ble ansett å være i samsvar med Haagkonvensjonens krav eller med colombiansk rett.²⁰

I flere avslag på søknader om formidlingstillatelse ble det vist til kravene i Haagkonvensjonen. Dette gjelder blant annet avslagene på Adopsjonsforums søknader om å formidle adopsjoner fra Ukraina (2000), Haiti (2006) og Honduras (2015), samt InorAdopts søknad om adopsjonsformidling fra DR Kongo (2008) og Verdens Barns søknad om formidling fra Kambodsja (2015).²¹

23.4.3.4 Arbeidet med enkeltsaker

Når det gjelder norske myndigheters og adopsjonsformidlers arbeid med enkeltsaker, medførte ikrafttreddelsen av Haagkonvensjonen i praksis bare mindre endringer i den delen av adopsjonsprosessen som foregikk i Norge.

Flere endringer i arbeidet med enkeltsaker som kom flere år senere er imidlertid også delvis begrunnet med konvensjonsforpliktelsene. Da staten overtok ansvaret for å holde forberedende kurs for adoptivforeldre i 2006 og da disse kursene ble obligatoriske i 2015 hadde dette sammenheng med kravene i Haagkonvensjonens artikkel 5 a) og b) om at mottakerstaten har en plikt til å forsikre seg om at adoptivsøkerne er egnede og har fått nødvendig rådgivning.²²

Den økte satsingen på etteradopsjonstiltak de siste årene som er beskrevet i kapittel 30, har vært begrunnet i de adoptertes behov, men også i forpliktelsene etter Haagkonvensjonen artikkel 9 c) til å treffe alle nødvendige tiltak for å fremme

¹⁶ Ot.prp.nr.63 (1997–1998).

¹⁷ Barne- og familiedepartementets brev til adopsjonsformidlerne 19. desember 1997.

¹⁸ Barne- og familiedepartementets brev til adopsjonsformidlerne 20. november 1998.

¹⁹ Barne- og familiedepartementets brev til Statens ungdoms- og adopsjonskontor 16. oktober 1998.

²⁰ Se kapittel 12.

²¹ Bufdirs oversikt til granskingsutvalget over avsluttede landsamarbeid (Bufdirs saksnummer 2023/78829).

²² Se Prop.171. L (2012–2013) punkt 7.6.1.3.

oppfølgende tjenester etter at adopsjonene er gjennomført.²³

Som beskrevet i punkt 23.3 er det også først de siste årene at Haagkonvensjonen har ført til endringer i norske myndigheters kontroll med den delen av adopsjonsprosessen som skjer i opprinnelseslandet. Etter utvalget syn er det først fra rundt 2021 at norske myndigheter har tatt inn over seg alle sidene ved konvensjonsforpliktelsene, inkludert forpliktelsen til å føre kontroll med prosessen i opprinnelseslandet etter artikkel 17 c.

23.4.3.5 Arbeidet med land utenfor konvensjonen

Ved ratifiseringen av Haagkonvensjonen ble det uttrykt i Utenriksdepartementets stortingsproposisjon at formidlere som gis tillatelse til å formidle adopsjoner fra land som står utenfor Haagkonvensjonen og eventuelle bilaterale avtaler, forutsettes å følge de prinsippene konvensjonen bygger på.²⁴

I spesialkommisjonen i Haag i 2000 ble det enstemmig vedtatt en anbefaling om hvordan partene i konvensjonen skal forholde seg ved adopsjoner til eller fra land som står utenfor konvensjonen:

Recognising that the Convention of 1993 is founded on universally accepted principles and that States Parties are «convinced of the necessity to take measures to ensure that intercountry adoptions are made in the best interests of the child and with respect for his or her fundamental rights, and to prevent the abduction, the sale of, or traffic in children», the Special Commission recommends that States Parties, as far as practicable, apply the standards and safeguards of the Convention to the arrangements for intercountry adoption which they make in respect of non-Contracting States. States Parties should also encourage such States without delay to take all necessary steps, possibly including the enactment of legislation and the creation of a Central Authority, so as to enable them to accede to or ratify the Convention.²⁵

Det innebar blant annet at norske myndigheter også skulle vurdere prinsippene i konvensjonen ved behandlingen av formidlingstillatelser for land som sto utenfor konvensjonen.

Det ble vist til Haagkonvensjonens krav i flere avslag på formidlingstillatelser som gjaldt etablering av samarbeid med land som sto utenfor konvensjonen. Et eksempel er Adopsjonsforums søknad om formidlingstillatelse for Haiti, som i 2006 ble endelig avslått av Barne- og familiedepartementet, under henvisning til blant annet at den ustabile situasjonen i landet gjorde det usikkert om adopsjonsformidlingen «vil kunne foregå på en forsvarlig og betryggende måte i tråd med de prinsipper som er nedfelt i Haagkonvensjonen».²⁶ Det ble også påpekt at opplysningene om barna som var adoptert fra Haiti til Danmark, var svært lite tilfredsstillende, og det ble i denne sammenheng vist til kravene til utarbeidelse av en rapport med opplysninger om barnet i konvensjonens artikkel 16. For Haiti trådte konvensjonen i kraft i 2014.²⁷

Kravet om å vurdere konvensjonens prinsipper gjaldt også ved behandlingen av formidlingstillatelser til land utenfor konvensjonen som Norge hadde hatt et langvarig adopsjonssamarbeid med. Utvalget merker seg imidlertid at det for Sør-Korea ble akseptert et system hvor private adopsjonsformidlere hadde en helt sentral rolle, og hvor myndighetskontrollen var mangelfull, noe som bidro til at Sør-Korea først signerte konvensjonen i 2013 og at ikrafttredelsen først var i 2025.²⁸

23.4.3.6 Haagkonvensjonens betydning for innstramningene de siste fem årene.

Haagkonvensjonen synes også å ha fått større betydning for adopsjonsmyndighetenes praksis etter hvert som de ulike konvensjonsbestemmelsene har blitt diskutert under spesialkommisjoner og i arbeidsgrupper, og det har blitt utviklet veiledere som Guide to Good Practice I og II, og etter hvert Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption.

Blant annet på bakgrunn av dette arbeidet, har norske myndigheters forståelse av konvensjonsforpliktelsene også endret seg med tiden, særlig når det gjelder mottakerlandets ansvar for å kontrollere vilkårene som knytter seg til barnets identitet, frigivelse og samtykke fra foreldre eller

²³ Jf. Buffirs rapport, Etteradopsjonstilbud til adopterte og familiene deres, Kartlegging av behov og forslag til tiltak (2021), punkt 3.1.

²⁴ St.prp.nr.77 (1995–1996) s. 6.

²⁵ Report and conclusions of the special commission on the practical operation of the Hague convention of 29 may 1993 on protection of children and co-operation in respect of intercountry adoption 28 november-1 december 2000, avsnitt 56.

²⁶ Barne- og familiedepartementets vedtak 2. august 2006.

²⁷ Se punkt 25.3.4.2.

²⁸ Se nærmere om disse landene i kapittel 19.

verge før det utstedes samtykke til at adopsjonsprosessen kan gå videre etter artikkel 17 c, se punkt 23.3.

I flere formidlingstillatelser som ble fornyet i november og desember 2021 ble ansvaret for kontroll med enkeltsaker før utstedelse av artikkel 17 c-erklæring skjerpet vesentlig.²⁹ Organisasjonen ble pålagt å i den enkelte sak forsikre seg om at:

- 1) Barnets identitet er avklart 2) Nødvendige samtykker er innhentet 3) Ingen personer eller organisasjoner mv. som medvirker til adopsjonen har utilbørlig økonomisk fortjeneste 4) Subsidiaritetsprinsippet er ivaretatt 5) [Adopsjonsorganisasjon] kan verifisere ektheten av dokumenter, stempler og signaturer 6) [Adopsjonsorganisasjon] etter en totalvurdering finner at de nødvendige dokumentene foreligger i hver enkelt sak og at sakens dokumenter inneholder tilstrekkelig informasjon om hvert enkelt barn, det konkrete barnets situasjon, samt om barnets biologiske familie og dennes situasjon, til at adopsjonsforeningen og den norske adopsjonsmyndigheten kan vurdere om internasjonal adopsjon er det beste for nettopp dette barnet og om vilkårene i konvensjonen er oppfylt.

Kravene til formidlerne i disse formidlingstillatelsene innebar en vesentlig innstramming i forhold til det ansvaret formidlerne tidligere hadde blitt pålagt av myndighetene i forbindelse med utstedelse av artikkel 17 c-erklæringen. Kravene kom i stor grad som en følge av at Bufdir hadde endret sitt syn på hvilke forpliktelser Haagkonvensjonen påla mottakerstatene. Som beskrevet i punkt 23.3 er utvalget enig med Bufdirs nåværende standpunkt om dette.

23.4.4 Haagkonvensjonens betydning i opprinnelseslandene.

Utvalgets inntrykk er at Haagkonvensjonen har påvirket regelverk og praksis i opprinnelseslandene, men på litt ulik måte. Vi gir her eksempler på betydningen konvensjonen fikk i noen opprinnelsesland.

Flere opprinnelsesland gjennomførte reformer i forbindelse med sin gjennomføring av Haagkonvensjonen. I Chile trådte en ny adopsjonslov i

kraft samme år som ikrafttredelsen (2009). Endringene innebar en større reform, som blant annet innebar at adopsjonene ble gjennomført i Chile i stedet for i mottakerlandene. Videre ble det satt opp nye krav til autorisasjon for de som skulle jobbe med adopsjonsprogrammet. I Chile gikk også antall utenlandsadopsjoner totalt vesentlig ned etter ikrafttredelsen, fra 509 de tre siste årene før ikrafttredelsen til 101 de tre årene etter ikrafttredelsen.³⁰

I Sør-Korea trådte ikke konvensjonen i kraft før i oktober 2025, men allerede i 2012 ble det innført en ny adopsjonslov som blant annet hadde som formål å tilpasse regelverket til kravene i Haagkonvensjonen, som Sør-Korea signerte i 2013. Reformen medførte en sterkere kontroll med de koreanske adopsjonsformidlerne og innebar at adopsjonene måtte gjennomføres i Korea av koreanske domstoler. Likevel måtte enda en ny reform og ny lov til før Haagkonvensjonen kunne tre i kraft i 2025.

I Brasil medførte tilslutningen til Haagkonvensjonen og ikrafttredelsen i 1999 en viss sentralisering av adopsjonsarbeidet og kontrollen med dette. De utenlandske adopsjonsformidlerne måtte blant annet godkjennes av landets sentralmyndighet for adopsjon i stedet for av delstatsmyndighetene. I Brasil var det vesentlig større reformer på feltet i forbindelse med landets tilslutning til barnekonvensjonen i 1990, da det kom en ny adopsjonslov og private adopsjoner ble ulovlige.

Ikke alle landsamarbeid synes å ha blitt påvirket av Haagkonvensjonen. Blant landsamarbeidene utvalget har hatt mest å utsette på etter 1998, skiller Etiopia seg ut som et land hvor adopsjonstallene økte da de sank i andre opprinnelsesland, og hvor økonomiske incentiver påvirket adopsjonsarbeidet på en uheldig måte – også når det gjelder adopsjonene til Norge. Etiopia var ikke tilsluttet Haagkonvensjonen, men norske myndigheter hadde som nevnt forutsatt at konvensjonens prinsipper skulle gjelde norske formidlers samarbeid med land som sto utenfor konvensjonen.

Når det gjelder antall adopsjoner, førte ikke Haagkonvensjonen til noen umiddelbar reduksjon. Tvert imot utgjorde de seks årene som fulgte konvensjonens ikrafttredelse i Norge perioden med flest utenlandsadopsjoner til Norge. Økningen var imidlertid drevet av adopsjoner fra land som sto utenfor konvensjonen, særlig Kina.

²⁹ Formidlingstillatelser for Peru (Adopsjonsforum), Bulgaria (InorAdopt) og Sør-Afrika (Verdens Barn), jf. Bufdirs svar til Barne- og familiedepartementet (2004) på oppfølgings-spørsmål om Bufdirs anbefaling om midlertidig stans av utenlandsadopsjon.

³⁰ Haagkonvensjonens faste kontor, 20 years of the 1993 Hague convention (2015), avsnitt 62.

For en del av opprinnelseslandene, som Kina, gikk antall adopsjoner til Norge vesentlig ned etter at konvensjonen trådte i kraft i landet. For andre store adopsjonsland, som Colombia, er det ikke noe slikt fall i antall adopsjoner i forbindelse med ikrafttreddelsen.

I Kina trådte Haagkonvensjonen i kraft 1. januar 2006. Fra 2005 til 2009 sank antall utenlandsadopsjoner fra 14 484 til 5004.³¹ Tallene fortsatte å synke de etterfølgende årene, til 1065 i 2019. Selv om kinesiske myndigheter som følge av tilslutningen til Haagkonvensjonen blant annet hadde satset mer på innenlandsadopsjoner, er det imidlertid uklart i hvor stor grad den omfattende nedgangen i adopsjoner skyldtes konvensjonen. Andre forhold, som oppmyking i ettbarnspolitikken og innstramminger fra myndighetene i Kina som følge av avdekkingen i 2005 av ulovlige adopsjoner i Hunan-provinsen kan også ha bidratt.

23.4.5 Haagkonferansens egen evaluering

Haagkonferansen faste kontor (sekretariat) utarbeidet i 2015 en rapport om 1993-konvensjonens påvirkning på lover og praksis om utenlandsadopsjon og beskyttelse av barn, basert på en spørreundersøkelsen til alle konvensjonslandene.³² Gjennomgangen av svarene tilsa at konvensjonen hadde hatt en viktig og positiv påvirkning på regelverk og praksis, noe som ble oppsummert slik:

Whether one is speaking of the creation of a more orderly, rule-based international system, the improvement in key stages of the intercountry adoption procedure, the reports of better and closer international co-operation, the efforts undertaken to prevent and address illicit practices, the improvements for children and families in relation to the automatic recognition of intercountry adoptions or the increased efforts in many States to implement subsidiarity, it is clear that Contracting States have seen significant positive developments as a result of the implementation of the Convention in an ever-increasing number of Contracting States. Of course, as the responses demonstrate, the Convention has not always been the sole factor in bringing about these positive

changes, but it is clear that it has played a central role in many cases.³³

Det ble likevel presisert at det fortsatt var mange utfordringer som måtte løses før konvensjonen kunne anses for å fullt ut nå de målene som var satt. Videre ble det stilt spørsmål ved om enkelte hadde for stor tiltro til at konvensjonen kunne løse alle problemene ved utenlandsadopsjoner:

Despite all this, in considering what the impact of the Convention has been on intercountry adoption in the past 20 years, a question might be posed as to whether too much has been asked or expected of the Convention by some. As has been apparent throughout this paper, while the Convention is a vitally important international law, with internationally-agreed normative principles and a crucial co-operative framework, it is not the only factor influencing intercountry adoption policy and practice in Contracting States and is certainly not a panacea for all the challenges connected with intercountry adoption. While it might have brought about significant positive changes in attitudes in some States in relation to intercountry adoption, it cannot alone bring about the economic, political, social and cultural conditions which would be required in all States to ensure that intercountry adoptions, and indeed any actions concerning children, always take place «in their best interests» and «with respect for their rights». As has long been recognised, the Convention has to be complemented by the political will, the economic conditions, the support and the capacity-building to strengthen the child protection systems of States.³⁴

I de mer enn 10 årene som har gått siden denne evalueringen, har arbeidet med å følge opp konvensjonen fortsatt. Det har blant annet ført til utviklingen av Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption (2023), som vi vet har hatt stor betydning for praksis i Norge.

23.4.6 Samlet vurdering

Samlet sett mener utvalget at Haagkonvensjonen har bidratt til en strengere kontroll med utenlandsadopsjoner, både i Norge og i aktuelle opprinnelsesland.

³¹ Selman, P. (2003), kapittel 18, The rise and fall of intercountry adoption 1995–2019, i Fenton-Glynn, C., & Lowe, N. (2023), *Research Handbook on Adoption Law*.

³² 20 years of the 1993 Hague convention (2015)

³³ 20 years of the 1993 Hague convention (2015) avsnitt 94.

³⁴ 20 years of the 1993 Hague convention (2015) avsnitt 96.

Sammen med barnekonvensjonen har reglene bidratt til å øke den offentlige kontrollen med flere sider ved adopsjonene. Etableringen av et samarbeid mellom medlemslandene, regelmessige spesialkommisjoner om konvensjonen, arbeidsgrupper om viktige temaer og utviklingen av veiledere har hatt stor betydning for både Norges og de andre statenes overholdelse og praktisering av konvensjonen. Konvensjonens betydning for kontrollen utenlandsadopsjoner synes som følge av dette i praksis å ha blitt gradvis sterkere med årene, selv om konvensjonen i seg selv ikke er endret.

Det norske synet ved ratifisering om at tidligere norsk regelverk og praksis overholdt så å si alle konvensjonsforpliktelsene bidro til at reformene i det norske adopsjonsarbeidet som fulgte av konvensjonen ble forsinket og kom i flere etapper. Krav til formidlerne og til arbeidet med tilsyn og formidlingstillatelser ble skjerpet rundt perioden da konvensjonen trådte i kraft. Flere reformer kom til etter hvert, og endringene i adopsjonsloven i 2010 og i den nye adopsjonsloven i 2017 var delvis begrunnet med konvensjonsforpliktelsene.

Frem til ca. 2021 fikk imidlertid konvensjonen begrenset betydning for Norges kontroll med vilkårene på barnets side i enkeltsaker, som ble tilnærmet fullt ut overlatt til opprinnelseslandet.

Den kontrollen som ble ført fra norsk side besto i å kontrollere at riktig organ i opprinnelseslandet friga barnet for adopsjon og/eller fattet beslutning om adopsjon. Dette var en vesentlig svakhet ved Norges oppfølging av konvensjonen, og det er nærmere beskrevet i punkt 23.3.

I innstillingen fra Stortingets familie, kultur- og administrasjonskomite om ratifikasjon av Haagkonvensjonen angis følgende forventninger til virkninger av konvensjonen:

Selv om konvensjonen ikke vil kunne løse alle de problemer som oppstår i forbindelse med adopsjoner over landegrensene, og selv om den på enkelte punkter bærer preg av å være et kompromiss i forhold til vanskelige spørsmål, må den anses for å være et viktig skritt på veien mot å få en bedre kontroll på dette feltet, slik at bl.a. kjøp og salg av barn forhindres.³⁵

Selv om det tok lang tid før Norge fulgte opp de kravene konvensjonen stiller til kontroll i enkeltsaker, har komiteens forventninger til konvensjonen etter utvalgets syn vist seg å være ganske realistiske.

³⁵ Innst. S. nr. 267 (1995–1996), sammendraget av departementets forslag.

Kapittel 24

Vurdering av ordningen med adopsjonsformidlere og av formidlernes virksomhet

24.1 Innledning

I kapittel 7 er det redegjort for fremveksten og utviklingen av organisasjoner som drev privat adopsjonsformidling i Norge. I dette kapittelet vil utvalget drøfte og vurdere hvordan ordningen med adopsjonsformidlere har fungert.

Vurderingene gjøres på bakgrunn av flere deler av utvalgets mandat. Mandatet ber om en utredning av om «systemet for adopsjoner til Noreg har vore forsvarleg», som omfatter «regelverk og praksis». Utvalget skal også «sjå på om omsynet til rettstryggleik og menneskerettslege forpliktingar, irekna barnets beste, har vore ivare tatt». En hovedproblemstilling for granskingen er «om norske styresmakter har hatt god nok kontroll med utanlandsadopsjonar». Utvalgets vurdering av ordningen med adopsjonsformidlere, og hvordan den har vært regulert og praktisert i Norge, har vært en vesentlig del av utvalgets arbeid med å svare på disse punktene i mandatet.

Utvalgets vurderinger i dette kapittelet er basert på gjennomgang av adopsjonsformidlernes arkiver og av arkiver hos adopsjonsmyndigheter, både på departementsnivå og underordnet nivå, samt dokumenter innhentet fra Utenriksdepartementet og Riksarkivet. Også mediesøk og relevant sekundærlitteratur har bidratt med informasjon.

Adopsjonsformidlernes rolle og praksis, samt informasjonsflyt internt hos formidlerne og mellom formidlerne og myndighetene har videre vært tema i en rekke intervjuer. Utvalget har, som redegjort for i punkt 3.6.6, intervjuet styreledere, styremedlemmer, daglige ledere, ansatte, og frivillige tilknyttet adopsjonsformidlerne Adopsjonsforum, Verdens Barn, Foreldreforeningen for barn fra andre land og InorAdopt. Intervjuene har blant annet hatt fokus på å kartlegge hvordan adopsjonsformidlerne har arbeidet, og hvordan organisering, roller, informasjonsflyt og ansvar har vært oppfattet. Ved landbesøkene til Colombia, Chile, Etiopia og Sør-Korea tematiserte utvalget dess-

uten samarbeidet med de norske formidlerne i intervjuer med lokalt ansatte hos Adopsjonsforum,¹ utenlandske adopsjonsmyndigheter, samt ulike samarbeidspartnere i disse landene. Adopsjonsformidlerne har også vært et viktig tema i intervjuer med ansatte fra norske adopsjonsmyndigheter. Også adopterte, adoptivforeldre og organisasjoner utvalget har intervjuet eller hatt møte med, har delt erfaringer med og synspunkt på formidlernes arbeid og rolle.

En utfordring med utvalgets kildegrunnlag i vurderingen av ordningen med adopsjonsformidlere er at det er svært ulikt hvilke dokumenter av generell karakter de tre adopsjonsformidlerne har tatt vare på. Adopsjonsforums arkiver inneholder vesentlig mer materiale om virksomheten utover enkeltsakene enn arkivene til InorAdopt og til dels også Verdens Barn. Det mangler blant annet rapporter fra mange av InorAdopts reiser til samarbeidsland.² Se nærmere om arkivene i metodekapittelet, i punkt 3.6.4.2. Utvalget finner grunn til å påpeke at Adopsjonsforums omfattende arkivmateriale har vært avgjørende for mange av funnene knyttet til denne formidleren. Utvalget har ikke hatt tilsvarende grunnlag for granskingen av de andre formidlerne.³

Som påpekt i metodekapittelet i utredningen, mener utvalget at det er behov for en grundigere og mer systematisk dokumentasjon av eget gene-

¹ Adopsjoner fra Colombia, Chile og Etiopia ble formidlet av AF, og det var derfor lokalt ansatte fra AF som var aktuelt i disse landene. Adopsjoner fra Sør-Korea ble formidlet av VB, men denne formidleren hadde ikke lokalt ansatte i landet.

² I noen grad kan dette ha sammenheng med at utvalget fra IAs tidligere daglige leder har fått opplyst at de ikke alltid laget skriftlige rapporter etter reiser til opprinnelsesland, og at styret i stedet ble orientert muntlig.

³ Som nevnt i punkt 3.6.4.2 har FBAL også stilt sine arkiver til disposisjon for utvalget. Utvalget kunne imidlertid ikke prioritere en gjennomgang av disse, ettersom adopsjoner gjennom foreningen fra prioriterte land begrenset seg til 50 adopsjoner fra Vietnam i perioden 1973–1975. Se imidlertid kapittel 20 om Vietnam, punkt 20.5.4.

relt arbeid enn det som er funnet hos InorAdopt. Det kan tenkes flere ulike situasjoner – ikke bare en offentlig gransking – hvor det vil være behov for å kunne evaluere og ettergå konkrete forhold ved arbeidet. Det vil i den sammenheng være problematisk ikke å ha tilgang til skriftlige og samtidige kilder som dokumenterer blant annet hendelsesforløp og vurderinger som er gjort. Det fremstår svært sårbart å basere dette på enkeltpersoners hukommelse.

En fullstendig vurdering av ordningen med adopsjonsformidlere i nåtid og fortid kan ikke gjøres uten samtidig å vurdere hvilken kontroll og tilsyn norske myndigheter har utøvd med formidlerne, og hvilke grep norske myndigheter selv har tatt for å sikre forsvarligheten i utenlandsadopsjoner til Norge. Denne vurderingen gjør utvalget i kapittel 25, og i kapittel 31 gjøres en mer helhetlig vurdering av forsvarligheten av adopsjonssystemet i ulike perioder.

Videre i kapittelet vil utvalget først redegjøre for hvilke rettslige krav som har vært stilt til adopsjonsformidlerne og deres virksomhet gjennom lovgivning, forskrifter og annen regulering (24.2). Dernest kommer utvalgets funn (24.3) og deretter utvalgets vurderinger av ordningen med adopsjonsformidlere (24.4). I punkt (24.5) gjør utvalget noen mer overordnede vurderinger av ordningen.

24.2 Krav stilt til formidlerne gjennom lovgivning, forskrifter og annen regulering

24.2.1 Oversikt

I det følgende vil det bli redegjort for de kravene som har vært stilt til adopsjonsformidlerne gjennom lovgivning, forskrifter og annen regulering. Fremstillingen vil ikke dekke reguleringen av alle sider ved adopsjonsformidling, men vil konsentrere seg om noen sentrale krav til formidlernes organisering og generelle virksomhet, som vilkår for drifts- og formidlingstillatelser, krav til foreleggelse for adopsjonsmyndighetene av blant annet regnskap og vedtekter, samt plikten til å informere om endringer som kan påvirke adopsjonsformidlingen. Reguleringen av formidlernes befatning med enkeltsaker behandles ikke her, men i kapittel 27.

Gjennom perioden med formidling av utenlandsadopsjoner har det vært en rettsutvikling. Adopsjonsformidling var først regulert av henholdsvis barnevernslov av 1953 og 1992, og senere av adopsjonslov av henholdsvis 1986 (etter

endringer i 1999) og 2017. I det følgende vil fremstillingen deles opp i følgende perioder:

- 1953–1999 (24.2.2)
- 1999–2017 (24.2.3)
- Adopsjonsloven av 2017 (24.2.4)

24.2.2 1953–1999

24.2.2.1 Lovgivning

Frem til 1999 var adopsjonsformidling regulert av barnevernsloven, henholdsvis loven av 1953 i § 26b og deretter i tilsvarende bestemmelse i loven av 1992 § 4–23. Bestemmelsene oppstilte et straffesanksjonert forbud for privatpersoner mot å drive adopsjonsformidling. For organisasjoner het det at disse «kan heller ikke drive slik virksomhet uten bevilling av departementet, som i tilfelle fører tilsyn med virksomheten».

Da barnevernsloven ble vedtatt i 1953, var utenlandsadopsjon et relativt ukjent fenomen. Reguleringen av adopsjonsformidling var dermed i utgangspunktet utformet med sikte på formidling av nasjonale adopsjoner.⁴ I forarbeidene til 1953-loven blir bakgrunnen for formidlingsforbudet beskrevet: For det første var det «ingen som helst kontroll med formidling av adoptivbarn», og for det andre hadde det «forekommet atskillige uforsvarlige anbringelser ved privatpersoner som driver den her nevnte virksomhet».⁵ Det var utover dette ikke noe regulering av formidlingsvirksomheten i norsk lov, og hva som lå i adopsjonsformidling var heller ikke nærmere presisert. Det var heller ingen forskriftshjemmel i bestemmelsen. Selv om det til å begynne med ikke var så mange føringer for formidlingsvirksomhet i regelverket, ga kravet om formidlingstillatelse en mulighet til å sette vilkår for formidlingen i tillatelsene.

24.2.2.2 Veiledere og rundskriv

Sosialdepartementet ga et rundskriv i 1978 om arbeidet til Rådet for internasjonale adopsjoner (RIA) med blant annet tilsyn, og med føringer for gangen i en adopsjonssak.⁶ RIA ga retningslinjer for godkjenning av adopsjonsformidlernes utenlandskontakter i 1979.⁷ I 1981 ga RIA også ret-

⁴ Blant annet for å få kontroll med adopsjoner fra private mødre hjem o.l.

⁵ Ot.prp. nr. 53 (1952) *Lov om barnevern*, s. 21.

⁶ Rundskriv nr. 1 9/78 fra Sosialdepartementet, «Adopsjon av utenlandske barn».

⁷ RIA, «Retningslinjer for godkjenning av foreningens utenlandskontakter», 16. oktober 1979.

ningslinjer for godkjente foreningers adopsjonsformidling, med krav til formidlerne som skulle sikre en lovlig og forsvarlig adopsjonsprosess. I forbindelse med at Statens adopsjonskontor (SAK) ble opprettet ble det gitt et rundskriv i 1987, med noen føringer for deres tilsynsansvar. Det vises til fremstillingen av disse rundskrivene og retningslinjene i punkt 25.3.3.1 om reguleringen av adopsjonsformidling før Haagkonvensjonen ble ratifisert i Norge.

24.2.2.3 *Føringer om økonomiske forhold i Barne- og familiedepartementets brev til formidlerne i 1998*

Det ble sendt et brev fra Barne- og familiedepartementet til adopsjonsformidlerne i november 1998, dvs. 11 måneder etter at Haagkonvensjonen trådte i kraft i Norge. Brevet omhandlet ifølge overskriften «de økonomiske sidene ved utenlandsadopsjon», og gjelder særlig kravene til rapportering til adopsjonsmyndighetene om slike forhold. I brevet redegjøres det for forpliktelsene etter Haagkonvensjonen for myndigheter og adopsjonsformidlere med hensyn til å forhindre urettmessig økonomisk vinning ved adopsjoner og at «samtykke til adopsjon ikke er foranlediget av betaling eller godtgjørelse».

Departementet beskriver flere krav knyttet til økonomiske forhold gitt i formidlingstillatelsene, blant annet om at adopsjonsformidling skal være hovedformål og at virksomheten «skal drives uten økonomisk vinning for øye», med «barnets beste som utgangspunkt», men at formidlerne «må samtidig se hen til at adoptivsøkernes interesser blir tilgodesett på en god og likeverdig måte». Departementet nevner også at det er stilt vilkår om at foreningene må føre årlige regnskaper som revideres av autorisert revisor, og sendes til SAK og departementet. Etter det utvalget er kjent med, har dette vært fulgt opp både av adopsjonsformidlere og adopsjonsmyndighetene.

Brevet har deretter en oversikt over hvilken informasjon og rapportering som kreves av formidlerne om økonomiske forhold. Blant annet presiseres det at formidlerne organisatorisk, personellmessig og økonomisk skal skille adopsjonsformidlingen fra «hjelp-/humanitærearbeidet foreningen driver», og at regnskapet dermed skal skille mellom adopsjonsformidling og øvrig virksomhet. Departementet ber i tillegg om egne regnskapsoversikter over «hjelp-/humanitærearbeid» og eventuelle øvrige virksomhetsområder som for eksempel «informasjons- og servicearbeid». Formidlerne bes også om årlig å rapportere om gjennomsnittskostnader ved adopsjon fra

ulike opprinnelsesland. I et vedlegg er det nærmere angitt hvordan postene skal oppstilles og spesifiseres i regnskapene. I et annet vedlegg er det spesifisert hvordan gjennomsnittskostnader ved adopsjon fra ulike opprinnelsesland skal spesifiseres i rapporteringen.

I et ytterligere vedlegg gir departementet en oversikt over hvilken informasjon formidlerne skal innrapportere vedrørende blant annet styresammensetning, formidlernes virksomhet i året som har gått, nøkkeltall om antall medlemmer, antall adoptivsøkere, antall adopsjoner formidlet, antall årsverk, antall ansatte, fordeling av arbeidsoppgaver mellom de ansatte, kontakt med opprinnelsesland, inkludert både reiser til og besøk fra opprinnelsesland, utenlandskontakter og kontaktnett, samt formidlers virksomhet i landet.⁸

24.2.3 1999–2017

Ved lovendring i 1999⁹ ble det tatt inn bestemmelser om adopsjonsformidling i adopsjonsloven, med en mer spesifikk lovregulering enn den foregående reguleringen i barnevernslovene. Adopsjonsloven av 1986 § 16 d lød etter endringen:

Organisasjoner kan få tillatelse fra departementet¹ til å formidle barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon. Tillatelse skal bare gis til organisasjon som har slik formidling som hovedformål. Organisasjonen skal drives ut fra det som antas å være til gagn for barnet² og ikke ha økonomisk vinning for øye.

Tillatelsen skal være tidsbegrenset og angi hvilken fremmed stat eller hvilke fremmede stater den gjelder for.

Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere hvilke krav som kan stilles til organisasjonen, dens virksomhet og avvikling.

Departementet fører tilsyn med virksomheten og kan gi organisasjonen pålegg om å rette på forhold som er i strid med lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen. Tillatelsen kan trekkes tilbake om lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen ikke er oppfylt.

I forarbeidene bemerker Barne- og familiedepartementet at bestemmelsen langt på vei innebærer «en lovfesting av gjeldende rett» og at de «vilkår som stilles i bestemmelsen for formidlingstil-

⁸ Brev fra Barne- og familiedepartementet til AF, VB og IA, Adopsjonsforeningens informasjon om de økonomiske sidene ved utenlandsadopsjon, 20. november 1998.

⁹ Lov 11. juni 1999 nr. 38 (i kraft 1. desember 1999).

latelse skiller seg ikke ut fra de krav som er stilt til de tre organisasjonene som i dag formidler barn fra utlandet». En lovfesting «vil imidlertid bidra til å tydeliggjøre gjeldende rett og dermed skape ryddigere og mer ordnede forhold».¹⁰

Denne uttalelsen kan forstås i lys av Utenriksdepartementets vurdering om at det ikke var behov for å gjøre lovendringer, og bare mindre andre endringer i forbindelse med ratifiseringen av Haagkonvensjonen, se punkt 23.4.3.2.

Når det gjelder reguleringen av tilsyn, pålegg og tilbaketrekking av tillatelser viser utvalget til fremstillingen av dette i kapittel 25, i punkt 25.7.1.

I forskriften gitt i 1999 i medhold av bestemmelsen heter det i § 4:¹¹

Tillatelse til å formidle barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon kan bare gis og opprettholdes overfor organisasjon dersom:

Organisasjonen drives ut fra det som antas å være til gagn for barnet.

Organisasjonen har adopsjonsformidling som hovedformål og drives uten økonomisk vinning for øye.

Organisasjonen er ledet og bemannet av personer som ved sin etiske standard og ved sin utdanning eller erfaring er kvalifisert til å arbeide med internasjonal adopsjon.

Organisasjonen har tillatelse fra vedkommende fremmed stat til å opptre i staten.

Forskriften hadde også en regel om at adopsjonsformidlerens vedtekter, samt endringer i dem, skulle «godkjennes» av Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK), jf. § 7. Adopsjonsformidlerne hadde også plikt til å forelegge eventuelle samarbeidsavtaler «organisasjonen vurderer å inngå med andre lands myndigheter» for SUAK for godkjenning, jf. § 9.

Forskriftens § 8 hadde regler om årsregnskap og årsmelding:

Organisasjon med tillatelse til å formidle barn fra fremmed stat skal utarbeide årsregnskap revidert av autorisert revisor og årsmelding i samsvar med de krav departementet stiller. Dersom organisasjonen driver hjelpearbeid eller annen virksomhet i tilknytning til formidlingsvirksomheten, skal det utarbeides egne regnskap for hvert virksomhetsområde.

Årsregnskap og årsmelding skal fremlegges for Statens ungdoms- og adopsjonskontor.

Forskriften hadde også en bestemmelse om opplysningsplikt i § 10 der adopsjonsformidlerne ble pålagt «straks [å] melde fra om endringer i organisasjonens virksomhet i Norge eller i utlandet som kan ha betydning for organisasjonens virksomhet i Norge eller utlandet». Videre ble de pålagt å «straks melde fra om endringer i politiske-, juridiske-, eller andre forhold i utlandet som kan ventes å få betydning for formidlingsvirksomheten». Melding skulle sendes til SUAK. SUAK skulle også ha melding dersom formidleren «vurderer å starte formidlingsvirksomhet i nytt land».

24.2.4 Adopsjonsloven av 2017

Någjeldende adopsjonslov ble vedtatt 16. juni 2017 og trådte i kraft 1. juli 2018. Den innebar blant annet en lovfesting og mindre justeringer av flere regler som tidligere fulgte av Haagkonvensjonen, forskrift og praksis.

Den nye loven innførte et skille mellom to typer av tillatelser til adopsjonsformidlere: generelle driftstillatelser (§ 31) og formidlingstillatelser for enkeltland (§ 32). I korte trekk er hovedskillet mellom de to formene for tillatelse at driftstillatelsen er «en tidsbegrenset tillatelse til å drive adopsjonsformidling», jf. § 31. Innvilgelse av slik tillatelse beror på en vurdering av om foreningen oppfyller gitte vilkår når det gjelder formål og organisering. En formidlingstillatelse er derimot, ifølge ordlyden i § 32, «en særskilt tillatelse til å formidle barn fra enkeltland».

Som vist i punkt 24.2.3 ovenfor, innbefattet lov- og forskriftsreguleringen av formidlingstillatelser etter adopsjonsloven 1986 flere elementer som handler om foreningens formål og organisering, og som derfor ville vært rubrisert som del av vurderingen av driftstillatelse etter gjeldende rett.

Utvalget vil i det følgende gjøre nærmere rede for reguleringen av henholdsvis drifts- og formidlingstillatelser.

Generell driftstillatelse er regulert i § 31:

Adopsjonsmyndigheten kan gi organisasjoner en tidsbegrenset tillatelse til å drive adopsjonsformidling. Det kan bare gis tillatelse til organisasjoner som

- a. har adopsjonsformidling som hovedformål
- b. arbeider for barnets beste

¹⁰ Ot.prp. nr. 63 (1997–1998) Om lov om endringer i lov 28 februar 1986 om adopsjon m.m., s. 28.

¹¹ Forskrift om adopsjonsformidling 30. november 1999 nr. 1195.

- c. er ledet av og bemannet med personer som er kvalifisert til å arbeide med internasjonale adopsjoner
- d. ikke har økonomisk vinning som formål.

Departementet kan gi forskrift om hvilke krav som kan stilles til en organisasjon for å få driftstillatelse, til organisasjonens virksomhet og avviklingen av den.

I forarbeidene til bestemmelsen heter det at adopsjonsmyndigheten «må på bakgrunn av en skjønnsmessig vurdering avgjøre om en konkret organisasjon skal få tillatelse». Videre konstateres det at det er tre adopsjonsformidlere i Norge, og at i «praksis er spørsmålet derfor om disse skal få fortsatt tillatelse, men vilkårene må også være innrettet mot eventuelle organisasjoner under oppstart». Omtalen i forarbeidene av vilkårene i § 31 er relativt kortfattet. Det presiseres imidlertid at kravet i bokstav a om at adopsjonsformidling skal være hovedformål «utelukker ikke at organisasjonen også driver bistandsarbeid, men denne delen må altså være underordnet adopsjonsvirksomheten». Videre fremheves at vilkåret i bokstav d om at organisasjonen ikke må ha økonomisk vinning som formål «skal sikre at hensynet til barnets beste, og ikke økonomisk gevinst, skal være førende for driften».¹²

Departementet knytter også noen kommentarer til valget om å løfte noen vilkår fra forskriftsnivå til selve loven:

Kravet om kvalifisert arbeidskraft i adopsjonsorganisasjonene og kravet om at adopsjonsorganisasjonene må ha tillatelse i opprinnelseslandet, fremgår av Haag-konvensjonen artikkel 11 og 12. Disse kravene er så elementære at departementet finner det riktig at disse også fremkommer av adopsjonsloven. At dette lovfestes gjør det også enklere å se hvilke krav som kan stilles til organisasjonene.¹³

Forskriften til gjeldende adopsjonslov (2017)¹⁴ regulerer driftstillatelser i §§ 19 og 20. Det er fastsatt i § 19 annet ledd at driftstillatelser kan gis for inntil 7 år.

Vilkårene for driftstillatelser er angitt i § 20. Innholdsmessig er kravene nokså tilsvarende som i den foregående forskriften § 4. Det er i § 20 et vil-

kår om at formidleren «kan drive adopsjonsformidling på en profesjonell, etisk og faglig forsvarlig måte» og til at organisasjonen «skal ha vedtekter». Det heter videre at «[v]edtektene og endringer av vedtektene skal godkjennes av Bufdir».

Formidlingstillatelser for enkeltland er regulert i adopsjonsloven § 32:

Adopsjonsmyndigheten kan gi organisasjoner som har tillatelse etter § 31, særskilt tidsbegrenset tillatelse til å formidle barn fra enkeltland. En tillatelse gis på vilkår om at organisasjonen også får tillatelse fra hvert enkelt land til å formidle adopsjoner fra dette landet.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om formidlingstillatelser.

I forarbeidene til bestemmelsen heter det at formidlingstillatelse forutsetter at den aktuelle organisasjonen har fått driftstillatelse etter § 31, at adopsjonsmyndigheten «må foreta en nærmere vurdering når det skal avgjøres om en adopsjonsorganisasjon skal få formidlingstillatelse» og at: «Et sentralt moment vil være om myndighetene i det aktuelle landet vil opptre i samsvar med Haag-konvensjonen.»¹⁵

I forskriften er formidlingstillatelser regulert i §§ 19 og 21. I § 19 annet ledd er det bestemt at formidlingstillatelse «kan gis for inntil 3 år». I § 21 er vilkårene for formidlingstillatelse angitt:

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet kan bare gi formidlingstillatelse når

- a. det aktuelle landet har behov for adoptivfamilier i utlandet
- b. organisasjonen har innsikt i og kunnskap om lover, andre regler og prosedyrer som gjelder for internasjonale adopsjoner i landet.

Vilkåret om at «det aktuelle landet har behov for adoptivfamilier i utlandet» er nytt i denne forskriften og har ikke noe motstykke i forskriften fra 1999 eller adopsjonsloven av 1986.

Det er i 2018-forskriften § 19 gitt noen fellesregler for drifts- og formidlingstillatelser. For det første skal søknader om drifts- og formidlingstillatelser «sendes på fastsatt skjema til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet». For det andre er det angitt at en søknad om fornying av tillatelsene «må sendes senest 3 måneder før gjeldende tillatelse utløper, dersom ny tillatelse skal foreligge før gjeldende tillatelse utløper». Videre er det

¹² Prop. 88 L (2016–2017) *Lov om adopsjon (adopsjonsloven)*, s. 220.

¹³ Prop. 88 L (2016–2017), s. 133.

¹⁴ Forskrift om adopsjon 22. juni 2017 nr. 959.

¹⁵ Prop. 88 L (2016–2017), s. 232.

angitt at Bufdir «kan be om ytterligere dokumentasjon når det er nødvendig for å opplyse saken».

Det ble, i samsvar med forskriften § 19 utformet søknadsskjemaer for generelle driftstillatelser (skjema for formidlingstillatelser kom i år 2000 og har blitt endret flere ganger etter dette), se punkt 25.3.3.

Søknadsskjemaet for driftstillatelser har omfattende krav til informasjon og dokumentasjon. Det etterspørres blant annet informasjon om

- antall medlemmer, årsverk og ansatte
- ansatte og lederes navn, utdanning, kompetanse og erfaring
- kompetansen til «faste samarbeidspartnere som skal dekke kompetansekravet»
- hvorvidt «organisasjonen [har] etablert retningslinjer og rutiner for håndtering av potensielle interessekonflikter for ansatte, styremedlemmer og andre», og hvordan slike konflikter blir håndtert
- hvem som sitter i styret, og hvilken kompetanse og yrkesmessige bakgrunn hvert enkelt styremedlem har
- antall styremøter og behandlede styresaker to siste regnskapsår, og styreprotokoller skal vedlegges
- daglig leders lønn, samt styrets samlede honorar og godtgjørelse
- nøkkeltall i formidlernes økonomi
- etikk, og om formidleren har implementert egne etiske retningslinjer, om de ansatte har «gjennomført opplæringsprogrammer, kurs, seminarer el. hvor etikk, relevante regelverk på området og etablerte prinsipper har vært et tema»
- hva slags opplæringsprogram, kurs eller seminar er de enkelte ansatte har deltatt på, og hva som var innholdet
- hvorvidt organisasjonen har «et uttalt forbud mot betalinger eller andre ytelser fra ansatte og agenter til barnets foreldre»
- hvorvidt organisasjonen tillater «at adoptivforeldre/potensielle adoptivforeldre gir donasjoner, gaver og/eller bidrag direkte til biologiske foreldre eller barnehjem»
- hvilke «retningslinjer og rutiner er etablert for å sikre at donasjoner og bidrag som ytes fra organisasjonen håndteres i tråd med gjeldende prinsipper i Haagkonvensjonen av 1993 og Guide to Good practice nr. 2 kapittel 9»
- hvorvidt «organisasjonen, eller organisasjonens samarbeidspartnere [har] mottatt varsler eller informasjon om kritikkverdige forhold som knytter seg til virksomheten, samarbeidspartnere eller ansatte i organisasjonen»¹⁶

Adopsjonsforskriften § 22 regulerer adopsjonsformidlingsorganisasjonens opplysningsplikt:

En adopsjonsorganisasjon skal straks melde fra til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

- a. om endringer i virksomheten i Norge eller i utlandet, som kan ha betydning for drifts- eller formidlingstillatelsen
- b. om endringer i politiske-, juridiske- eller andre forhold i utlandet som kan få betydning for formidlingsvirksomheten.

Forskriften har også regler om krav til årsregnskap og årsmelding i § 24. Her heter det at formidleren «skal utarbeide årsregnskap revidert av autorisert revisor og årsmelding i samsvar med kravene i driftstillatelsen» og at «[d]ersom organisasjonen driver hjelpearbeid eller annen virksomhet i tillegg til formidlingsvirksomheten, skal den utarbeide egne regnskap for hvert virksomhetsområde». Formidleren «skal sende årsregnskap og årsmelding til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet innen 1. juni hvert år». Denne regelen er innholdsmessig den samme som § 8 i forskriften til 1986-loven.¹⁷

24.3 Utvalgets funn

I det følgende vil utvalget redegjøre for våre funn i granskingen av ordningen med adopsjonsformidlere. Formålet er å vise hvorvidt rammene for adopsjonsformidlingsvirksomheten var egnet til å ivareta grunnleggende prinsipper, regler og hensyn ved utenlandsadopsjon. Dette dokumenteres i det følgende blant annet ved eksempler på vesentlig svikt og vesentlige feil utvalget har avdekket gjennom granskingen. Funnene er kategorisert tematisk, som følger:

- betydningen av hvordan formidlingsarbeidet startet, for hvordan det utviklet seg (24.3.1)
- adopsjonsformidlernes bemanning og kompetanse (24.3.2)
- adopsjonsformidlernes oppfatning av egen rolle og oppgaver når det gjelder adopsjonsprosessene i opprinnelseslandene (24.3.3)
- svakheter ved adopsjonsformidlernes kontroll med arbeid gjort av egne ansatte og samarbeidspartnere i opprinnelseslandene (24.3.4)

¹⁶ Skjemaet «Søknad om driftstillatelse», utarbeidet av Bufdir (skjemaet er ikke datert).

¹⁷ Forskrift om adopsjonsformidling 30. november 1999 nr. 1195.

- ulovlige og uetiske bevisste handlinger og praksis utført av ansatte og andre personer tilknyttet adopsjonsformidlerne (24.3.5)
- forholdet mellom hjelpearbeid, bistand og adopsjoner (24.3.6)
- informasjonsflyt fra formidlerne til norske myndigheter (24.3.7)

24.3.1 Betydningen av hvordan formidlingsarbeidet startet for hvordan det utviklet seg

Adopsjonsformidling har, som redegjort for i punkt 24.2.2 ovenfor, siden 1953 vært forbudt for alle som ikke har fått innvilget tillatelse til slik virksomhet fra myndighetene. Som redegjort for i kapittel 7, var det i starten ikke tale om adopsjonsformidling i formell forstand, med godkjenning fra myndighetene. Virksomheten de første årene besto i at organisasjoner, særlig Koreaforeningen (i 1950- og 60-årene) og Adopsjonsforum (i 1970-årene), bisto adoptivforeldre med blant annet informasjon om fremgangsmåter og kontakter i opprinnelsesland. Etter hvert ble adopsjonsarbeidet formalisert med formidlingstillatelser, i henholdsvis 1969 for Koreaforeningen, 1973 for Foreldreforeningen for barn fra Vietnam og 1978 for Adopsjonsforum.

Norske myndigheter var kjent med hvordan Koreaforeningen og Adopsjonsforum bisto ved adopsjoner før de fikk formidlingstillatelser, men grep ikke inn for å stanse virksomheten.¹⁸ Det må anses å ha vært en tålt praksis, og antakelig anså myndighetene den også et stykke på vei som positiv, da den ga en viss kontroll sammenlignet med at personer som ønsket å bli foreldre gjennom adopsjon opptrådte helt på egenhånd. Utvalget gir en nærmere fremstilling av norske myndigheters tilnærming til organisasjonenes bistand ved adopsjon før de fikk formidlingstillatelser i punkt 25.3.2.

Adopsjonene gjennom disse organisasjonene de første årene var altså formelt sett uavhengige adopsjoner. Kontakten med opprinnelsesland foregikk imidlertid i stor grad gjennom foreningene og foreningens kontakter, og adoptivsøkerne reiste ikke selv til opprinnelsesland for å «finne» adopterbare barn. Disse adopsjonene hadde dermed i realiteten store likhetstrekk med adopsjoner gjennom formidler. Grunnet disse organisasjonenes virksomhet, hadde Norge i denne perioden antakelig også færre «helt» uavhengige og private adopsjoner enn en del andre mottaker-

land.¹⁹ Funn fra andre lands granskinger tilsier at det har vært særlig mange ulovligheter og uetiske forhold ved de uavhengige og private adopsjonene.²⁰ Slik sett kan adopsjonsformidlerne, også før de fikk formidlingstillatelse, ha bidratt til at adopsjoner til Norge har hatt en lavere andel ulovligheter og alvorlige feil enn de ellers ville hatt.

Oppstarten av adopsjonsformidling fra andre land til Norge, som i flere tilfeller skjedde gradvis og uten formelle tillatelser, fant sted i en periode der krav til kompetanse, organisering mv. hos formidlerne, og rutiner for tilsyn og kontroll ennå ikke var fullt ut utviklet fra myndighetenes side. Som vist i landgranskningene og som vi vil redegjøre for i kapittel 25, har granskningen avdekket at det har vært stilt varierende krav til søknader om formidlingstillatelse samt til fornying av slike og til søknader om godkjenning av utenlandskontakter. Det er utvalgets generelle inntrykk at de undersøkelsene som ble gjort, og kravene som ble stilt fra norske myndigheter, var nokså beskjedne de første årene.

Utvalgets vurderinger av adopsjonsformidlernes virksomhet i det følgende må ses i lys av hvordan norske myndigheter har forholdt seg til formidlerne, og utvalgets kritiske merknader har derfor ikke bare formidlerne selv som adresse, men også norske myndigheter.

24.3.2 Adopsjonsformidlernes bemanning og kompetanse

En viktig kontekst for å vurdere forsvarligheten ved den sentrale rollen adopsjonsformidlerne har hatt og har, er hvilken type bemanning og kompetanse de har hatt.

Arbeidet til formidlerne startet, som vist i punkt 7.3.2, 7.4.2 og 7.5.2, som ideell virksomhet drevet av noen ildsjeler, og i noen tilfeller uten tilstrekkelig relevant faglig kompetanse og robust organisasjon. Utvalget har ikke gjort noen systematisk eller fullstendig kartlegging av kompetanse hos ledere, ansatte og styremedlemmer i ulike perioder, men finner i sine undersøkelser at det er variasjoner i formalkompetanse og erfaring

¹⁹ Se imidlertid nærmere om omfanget av uavhengige adopsjoner til Norge i kapittel 28 om adopsjoner utenom formidlingsorganisasjon, punkt 28.3.1, der det fremgår at det generelt er vanskelig å finne sikre opplysninger om antall uavhengige adopsjoner, og særlig før 1980.

²⁰ Se for eksempel SOU 2025:61 *Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt*; Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie, 2021 (Nederland); og Hinweise auf illegale Adoptionen von Kindern aus zehn Herkunftsländern in der Schweiz, 1970er-bis 1990er-Jahre, 2023 (Sveits).

¹⁸ Se punkt 25.3.2, med kildehenvisninger.

blant ansatte. Flere landansvarlige hadde verken relevant erfaring eller relevant utdanning da de startet, utover at de selv ofte hadde adoptert fra det aktuelle landet. Styrene hos formidlerne har i hovedsak bestått av medlemmer som selv har adoptert og med varierende kompetanse utover dette, selv om det også har vært styrerepresentanter med vesentlig relevant kompetanse.

Som det redegjøres for i punkt 7.7, har de norske adopsjonsformidlerne vært aktive i internasjonale fora der rettslige og etiske spørsmål knyttet til adopsjonsformidling har vært diskutert. De har også deltatt i møter i Haagkonferansen. Denne typen arbeid var viktig for å bygge kunnskap, kompetanse og etisk bevissthet.

Arbeid med utenlandsadopsjon reiser en rekke komplekse etiske og juridiske problemstillinger som adopsjonsformidlerne må være rustet til å identifisere og vurdere for å kunne drive forsvarlig. Dette forutsetter blant annet innsikt i samfunnsforhold, inkludert politikk, kultur, religion, rettssystem og økonomiske forhold i landene man samarbeider med. Slik forståelse er nødvendig for å kunne identifisere og vurdere risiko for ulovligheter og uetiske forhold i adopsjonsarbeidet, og dermed kunne ta stilling til om det er forsvarlig å formidle adopsjoner fra landet, både generelt og i den enkelte sak. Formidlere må i sitt daglige arbeid også være årvåkne og gjøre løpende risikovurderinger og kunne gi riktig og relevant informasjon til norske myndigheter i forbindelse med søknader mv. Alt dette krever kompetanse. Hvilken kompetanse formidlerne har ansett det nødvendig å ha, må imidlertid ses i sammenheng med hvordan de selv har oppfattet sin rolle i adopsjonsprosessene. Dette vil beskrives i punkt 24.3.3.

Utvalget bemerker at søknadsskjemaet for driftstillatelser som kom etter gjeldende adopsjonslov av 2017 trådte i kraft, stiller gode og relevante spørsmål og ber om sentral dokumentasjon for at myndighetene skal kunne vurdere adopsjonsformidlernes kompetanse på en forsvarlig måte. Formidlerne søkte om og fikk innvilget driftstillatelse i 2019, og denne tillatelsen utløper i 2026. Skjemaet legger til rette for en langt mer systematisk og regelmessig vurdering fra myndighetenes side av formidlernes kompetanse enn det som har vært gjort i tidligere perioder.

På oppdrag fra Bufdir gjennomførte revisjonsselskapet PwC en utredning av ulike spørsmål om adopsjonsformidlerne, i forbindelse med den nye adopsjonsloven (2017). Et av spørsmålene var krav til bemanning. PwC tolker her adopsjonslovens vilkår for driftstillatelse om at formidleren

«er ledet og bemannet med personer som er kvalifisert til å arbeide med internasjonale adopsjoner». PwC legger til grunn at vilkåret «ledet av» rent språklig omfatter både styret og den øverste administrative ledelsen. Likevel mener de at vilkåret må tolkes slik at det knytter seg til «ledelse av arbeidet med adopsjoner», heller enn til «arbeidet med å lede adopsjonsorganisasjoner». Med andre ord sikter vilkåret, ifølge PwC, til den daglige driften, ikke til styrearbeidet. PwC fremhever at «styret i hovedsak er et mer overordnet organ som setter retning og strategi, som på overordnet nivå skal ivareta medlemmenes/organisasjonens interesser og organisasjonens behov for kompetanse, kapasitet og mangfold, men som normalt ikke besitter detaljer om eller deltar aktivt i konkrete prosesser». Dette mener revisjonsselskapet at «ligger til den administrative ledelse, og det er således disse som må være kvalifisert». De presiserer at likevel «kan styrer ha ulik involvering i en organisasjons daglige drift, og det vil selvsagt alltid være positivt om styret også har adopsjonsrelatert kompetanse. Imidlertid mener PwC at det er «opp til organisasjonene selv å bestemme hvilken kompetanse styret skal ha, enn så lenge de ikke anses som omfattet av begrepet 'ledet av' i § 31».²¹

Utvalget deler oppfatningen om at når styrets oppgaver i en organisasjon er på et mer overordnet nivå, må dette ha betydning for hvilken kompetanse som kreves, og dette synspunktet er relevant også i vurderinger etter tidligere lovgivning. Likevel må styret, uansett lovens regulering, ha tilstrekkelig kompetanse til forsvarlig å behandle og avgjøre de styresakene det faktisk får seg forelagt. Dette er en forutsetning for å ivareta forsvarlig og etisk adopsjonsformidling.

Vilkåret «bemannet med» omfatter ifølge PwC ansatte, innleide, frivillige og andre som yter arbeid». PwC peker på at utfordringen i denne vurderingen i hovedsak ikke er knyttet til stillingstype, «men i hvilken grad de faktisk utfører en type arbeid som krever at de er 'kvalifisert'». Som tenkt eksempel nevnes at formidleren har en jurist ansatt, men at vedkommendes stilling er knyttet til bistandsarbeidet, og at formidleren ikke har andre ansatte med juridisk kompetanse. PwC stiller også spørsmål om styremedlemmer skal kunne erstatte kompetanse som mangler blant de ansatte i organisasjonen, og derigjennom oppfylle lovens vilkår om kompetanse.

Vilkåret «kvalifisert» kan ifølge PwC inndeles i tre akser: (1) sosial og helse, (2) økonomi og

²¹ PwC, Bufdir. Adopsjonsorganisasjoner, 13. juni 2018, s. 26–27.

administrasjon og (3) juridisk. PwC skriver at en adopsjonsformidler må kunne dokumentere kompetanse innen alle aksene for å oppfylle lovens vilkår. PwC presiserer at det «er 'teamet' som samlet sett skal ha kompetanse, og ikke nødvendigvis enkeltpersonene», slik at det «er helheten og bredden som samlet sett er viktig». Dette omfatter den delen av organisasjonen «som kan sies faktisk å jobbe med adopsjonsprosessen».

PwC finner at selv om formell utdanning er viktig «for å dekke opp for et minimum av profesjonalitet» stiller loven ingen krav til bestemte studieretninger som automatisk godkjennes som tilstrekkelig formell kompetanse. De mener at realkompetanse innen relevante fagområder er viktig og på flere områder kan erstatte formell kompetanse. Videre kan avtalefestede og faste samarbeidspartnere erstatte enkelte kompetanseområder dersom organisasjonen mangler disse, så som regnskapsfører, psykolog, barnelege mv. Også språkkunnskap og kulturforståelse fremheves som sentralt i mange tilfeller. PwC fremhever også viktigheten av løpende opplæring og kursing av medarbeidere. Når det gjelder spørsmålet om hvilken kompetanse styremedlemmer kan bidra med for å avhjelpe mangler på visse typer kompetanse i «teamet», skriver PwC at adopsjonsformidlerne og Bufdir har en omforent oppfatning om at krav til kompetanse innen sosialfaglig arbeid og adopsjon ikke kan oppfylles gjennom styremedlemmer. PwC viser til at adopsjonsformidlerne mener at styremedlemmer derimot kan bistå med kompetanse innenfor andre områder, «herunder juss og økonomi», og at styremedlemmer dermed kan vurderes som del av den samlede kompetansen innenfor disse områdene. PwC skriver at de «er enig i denne vurderingen så lenge det innebærer realitet i oppgaveutførelsen».

PwC anbefaler at kravene må dokumenteres med utfyllende CV-er for alle ansatte, og at det i søknaden i tillegg gis en utfyllende redegjørelse for hvordan organisasjonen vurderer sin kompetanse som «kvalifisert» og hvilke føringer som ligger bak organisasjonens sammensetning.²²

Utalget kan langt på vei slutte seg til PwCs vurderinger av hvilken kompetanse som er nødvendig. Imidlertid stiller utvalget seg kritisk til om det er forsvarlig ikke å ha juridisk kompetanse representert blant de ansatte som arbeider med adopsjonsprosesser. Utenlandsadopsjoner fordrer at adopsjonsformidlernes ansatte forholder seg aktivt til lovverk og andre rettskilder i ulike

opprinnelsesland. Dette fordrer grunnkunnskaper om juss. Etter utvalgets vurdering vil noen former for sosialfaglig høyere utdanning eksempelvis kunne gi tilstrekkelig juridiskfaglig kompetanse.

24.3.3 Adopsjonsformidlernes oppfatning av egen rolle og oppgaver i adopsjonsprosessene i opprinnelseslandene

Intervjuer og møter utvalget har hatt med styreledere, daglig ledere og ansatte hos de ulike adopsjonsformidlerne fra ulike perioder etterlater et inntrykk av at så vel daglige ledere som styreledere i en del tilfeller gir uttrykk for at systemene generelt var gode, både i opprinnelsesland og hos de norske formidlerne, og at det var tett dialog internt om vanskelige saker og prinsipielle spørsmål. Samtidig er det utvalgets generelle inntrykk at flere daglig ledere og styreledere distanserer seg noe fra behandlingen av enkeltadopsjoner ved å si at dette har de ikke inngående kunnskaper om. Dette gjelder i noen tilfeller også sentrale trekk ved adopsjonsprosessene i de enkelte landene.

Utalget har også foreholdt styreledere informasjon utvalget har funnet om ulike vesentlige kritikkverdige forhold knyttet til enkeltsaker fra deres periode, men som styreledere i den aktuelle formidlerorganisasjonen sier de ikke har kjennskap til. Dette gjelder eksempelvis en sak fra Etiopia der adopsjonspapirer ble forfalsket, se blant annet punkt 24.3.7 nedenfor.

At noen daglig ledere og styreledere gir inntrykk av å ha noe begrenset kunnskap om behandlingen av enkeltsaker i opprinnelseslandene, kan ha flere forklaringer. Én forklaring som peker seg ut, er imidlertid at formidlerne ikke har ansett det som deres oppgave å føre kontroll med frigivelsesprosessene i opprinnelseslandet, etter som de oppfatter dette som opprinnelseslandets ansvar. «Vi må stole på at myndighetene i opprinnelseslandene gjør det de skal» er en typisk uttalelse som flere daglig ledere, ansatte og styreledere i adopsjonsformidlere har kommet med som svar på spørsmål fra utvalget om risiko for feil og ulovligheter ved adopsjoner.

Svarene utvalget har fått i intervjuer med personer som har hatt ulike oppgaver og verv hos adopsjonsformidlerne gir et inntrykk av at formidlerne har oppfattet sin rolle i enkeltsaker som å sjekke at de nødvendige dokumentene, underskriftene og stemplene foreligger, og deretter sende dokumentene videre. Formidlerne har i liten grad sett det som sin oppgave å kontrollere at opplysningene i dokumentene er riktige og

²² PwC, Bufdir. Adopsjonsorganisasjoner, 13. juni 2018, s.27–28.

fremskaffet i tråd med gjeldende regelverk og i samsvar med grunnleggende rettssikkerhetsgarantier. Eksempler på tilfeller der formidlerne sier de har gjort ytterligere undersøkelser, og om nødvendig sørget for korrigeringer, handler først og fremst om formelle feil i dokumentene, som for eksempel fødselsdato, skrivefeil i navn og lignende. Videre har man i noen tilfeller bedt om mer oppdaterte eller utfyllende helseopplysninger. Overfor utvalget har adopsjonsformidlerne vært tydelige på at de verken har hatt kompetanse eller praktisk mulighet til å foreta selvstendige undersøkelser av riktigheten eller forsvarligheten av beslutninger om frigivelse til adopsjon truffet av myndigheter i opprinnelseslandene. Formidlerne har lagt til grunn at vurderingen av slike forhold lå til myndighetene i opprinnelseslandet, og til dels, at det var norske myndigheters ansvar, gjennom å gi tillatelse til adopsjonsformidling, å ha tilstrekkelig kunnskap om og tillit til forsvarligheten av systemene i de landene det ble samarbeidet med.

Det må presiseres at utvalgets undersøkelser indikerer at ikke alle dokumenter fra opprinnelseslandene i alle enkeltsaker i har gått via formidlerne. For noen land, og i noen perioder, kan enkelte dokumenter ha vært gitt til foreldrene direkte. Dette betyr at det kan være informasjon i enkeltsaker som kunne gitt grunn for formidlerne til å reagere – for eksempel motsetningsfylt informasjon om barnets opprinnelse – men som formidlerne ikke har hatt kjennskap til.

Etter det utvalget har kunnet bringe på det rene gjennom granskingen har norske myndigheter i de fleste årene med utenlandsadopsjoner til Norge i liten grad bidratt til å nyansere formidlerne oppfatning om hvordan de skal forholde seg til enkeltsaker. Som utvalget redegjør for i kapittel 27, har granskingen avdekket at norske myndigheter ikke før i 2020-årene har stilt krav overfor formidlerne om mer inngående kontroll med prosessen i opprinnelseslandet i enkeltsaker enn å sjekke at kompetent domstol eller organ har fattet endelig avgjørelse om adopsjon eller frigivelse om adopsjon. Som redegjort for i kapittel 23, ble det i 2004 sendt ut et brev til adopsjonsformidlerne om delegasjon av det såkalte artikkel 17 c-samtykket etter Haagkonvensjonen, der adopsjonsformidlerne rolle i dette beskrives slik: «Det organisasjonen skal prøve er om den foreslåtte tildelingen ligger innenfor, og dermed er i samsvar med vilkårene i søkernes forhåndssamtykke».²³ Dette

brevet kom etter en brevutveksling mellom BUFA og departementet, der førstnevnte mente at kontrollen etter artikkel 17 c måtte omfatte prosessen på barnets side (frigivelsesprosessen), men hvor departementet ikke var enig i dette.²⁴ Norske myndigheters egen kontroll i enkeltsakene om registrering av adopsjoner og i saker om adopsjonsbevilling har i praksis vært tilsvarende begrenset.²⁵

Formidlerne har både overfor norske myndigheter, i mediene og overfor utvalget uttrykt frustrasjon over at norske adopsjonsmyndigheter det siste tiåret stadig har kommet med nye krav til dokumentasjon overfor formidlerne og opprinnelsesland. Dette gjelder i første rekke de nye kravene fra norske adopsjonsmyndigheter om hva kontrollen etter Haagkonvensjonen artikkel 17 c omfatter og innebærer. Oppfatning og praksis hos myndighetene fra cirka 2022 har vært at kontrollen også omfattet å vurdere prosessen i opprinnelseslandet. Se utvalgets redegjørelse i punkt 23.3.

24.3.4 Svakheter ved adopsjonsformidlerne kontroll med arbeid gjort av egne ansatte og av samarbeidspartnere i opprinnelseslandene

I noen landsamarbeid har landansvarlige/saksbehandlere og utenlandskontakter gjort vurderinger av stor betydning uten å rådføre seg med daglig leder eller uten at styret har blitt informert av daglig leder. Dette har utvalget sett flere eksempler og indikasjoner på i sine dokumentstudier av adopsjonssamarbeidet med ulike land, og det har også kommet frem i intervjuer.

Utvalgets intervjuer og dokumentstudier indikerer også at formidlerne har hatt for stor grad av tillit til egne ansatte i opprinnelsesland og andre samarbeidspartnere i opprinnelsesland. Dette gjelder arbeidet disse har utført, og informasjon de har gitt. I flere tilfeller synes informasjonen å ha blitt lagt ukritisk til grunn i situasjoner der det var grunn til ytterligere kontroll.

I noen tilfeller synes også ordningene for godtgjørelse til kontaktpersoner og juridiske representanter å ha gitt insentiver i feil retning, ved at honorarene har vært høye og helt eller i vesentlig grad har vært knyttet til antall adopsjonssaker behandlet. Denne problemstillingen drøftes i punkt 25.9.3.

Utvalget har funnet eksempler på at formidlerne ansatte i opprinnelseslandene eller samar-

²³ Brev fra BFD til de tre adopsjonsformidlerne AF, VB og IA 3. mars 2004.

²⁴ Se nærmere om denne saken i punkt 23.3.4.

²⁵ Se nærmere i punkt 27.3.3.

beidspartnere i opprinnelseslandene har opptrådt på straffbare, ulovlige eller andre kritikkverdige måter som landansvarlig, ledelse, ansatte eller styre i formidlerorganisasjonen ikke har hatt kjennskap til før i ettertid.

I det følgende vil utvalget gi eksempler på at manglende kontroll med eller for høy grad av tillit til egne ansatte og samarbeidspartnere i opprinnelsesland er dokumentert i forbindelse med andre kritikkverdige forhold. Eksempelene strekker seg fra 1980-årene til 2010-årene og viser dermed at Haagkonvensjonen ikke medførte en tilstrekkelig intensivering av kontrollen, eller at den økte bevisstheten om grunnleggende regler og prinsipper om adopsjon virket tilstrekkelig forebyggende mot feil og ulovligheter.

Et kjent eksempel, der tillit og mangel på kontroll fikk alvorlige konsekvenser, er Moncayosaken fra slutten av 1980-årene, der en av Adopsjonsforums utenlandskontakter i Ecuador var en advokat som selv fant frem til barn som kunne adopteres, og som sørget for gjennomføring av adopsjonene i ecuadoriansk domstol. I 1989 ble han arrestert, og det viste seg at han hadde begått flere grove lovbrudd og at ett av barna som var adoptert til Norge var kidnappet.²⁶

Et annet eksempel er fra Adopsjonsforums arbeid i Chile, der Adopsjonsforums utenlandskontakt i 1997 forsøkte å overtale dommeren i en konkret adopsjonssak til å innvilge utreise før opprinnelig mor var varslet i henhold til regelverket, og da dette ikke lyktes, selv forsøkte å finne moren for å bringe henne til domstolen. Da dette heller ikke dette lyktes, fikk kontakten ordnet det slik at chilensk militærpoliti brakte moren til retten.²⁷

Et nyere eksempel er hvordan bistandsprosjektet Søskenprosjektet utviklet seg i Etiopia, fra å være et prosjekt som skulle tilgodese gjenværende foreldreløse søsken av adopterte barn, til å bli et prosjekt der barnas opprinnelige foreldre eller andre slektninger som tok avgjørelsen om adopsjon, var de som fikk økonomisk støtte. Det er risiko for at opprinnelige foreldre har visst om støtteordningen før de tok avgjørelsen om adopsjon. Utvalget har funnet minst ett tilfelle der det er bekreftet at opprinnelig mor fikk vite om ordningen med økonomisk støtte før hun tok avgjørelsen om adopsjon, og utvalget har funnet indikasjoner på at dette har forekommet i flere tilfeller. Utviklingen i Søskenprosjektet er et eksempel på alvorlig mangel på forståelse eller respekt for helt

grunnleggende prinsipper og regler for adopsjonsarbeid hos noen av Adopsjonsforums lokalt ansatte og samarbeidspartnere i Etiopia. Samtidig ser prosjektleder og Adopsjonsforums ansatte i Norge ikke ut til å ha hatt tilstrekkelig innsikt i arbeidet til å oppdage risikoen for at prosjektmidlene kunne brukes på denne måten. Da ansatte i Norge i 2010 ble gjort oppmerksom på den uheldige utviklingen i Søskenprosjektet av en adoptivmor på tilbakereise, reagerte de imidlertid umiddelbart, blant annet med å stanse og siden legge om prosjektet.²⁸

En tidligere daglig leder i Adopsjonsforum ga utvalget et annet eksempel på en kritikkverdig handling gjort av en utenlandskontakt, for å illustrere hvordan formidleren håndterer slike forhold. En gang etter 2011 fikk Adopsjonsforum Norge kjennskap til at utenlandskontakten i Sri Lanka hadde betalt et beløp til en høytstående person hos adopsjonsmyndighetene i landet, som angivelig skulle dekke reiseutgifter, men uten kvitteringer eller en god forklaring på hvorfor Adopsjonsforum skulle dekke dette. Adopsjonsforum Norge ga da beskjed til utenlandskontakten om at det var prinsipielt galt å betale myndighetspersoner.²⁹

De to sistnevnte eksemplene gjelder kritikkverdige forhold av ulikt omfang og alvorlighetsgrad. Begge eksemplene illustrerer imidlertid risikoen som ligger i at utenlandskontakter kan oppføre på måter som strider mot grunnleggende regler og prinsipper om adopsjon. Forsvarligheten av adopsjonsformidlingen er derfor avhengig av at adopsjonsformidlernes sekretariat og ledelse i Norge fører jevnlig og god kontroll, slik at kritikkverdige forhold kan forebygges og det kan reageres raskt når slike forhold oppdages, før en ulovlig eller uetisk praksis har fått utvikle seg. Når det gjelder Søskenprosjektet, var kontrollen for svak.

I granskingen har utvalget også sett påfallende trekk ved enkeltsaker og forhold ved landsamarbeidet som det ville være nærliggende at landansvarlige fanget opp, og stilte spørsmål ved. Utviklingen i Søskenprosjektet i Etiopia kunne eksempelvis vært avdekket tidligere dersom man i Adopsjonsforum i Norge hadde sammenholdt listene med oversikt over støttemottakere med informasjonen om hvem som hadde samtykket til adopsjon. Adopsjonsforum burde generelt hatt tettere dialog med sine lokalt ansatte om forutsetningene for å gjennomføre Søskenprosjektet på en etisk forsvarlig måte, uten risiko for at økonomisk

²⁶ Se kapittel 14 om Ecuador, punkt 14.9.2.

²⁷ Se kapittel 11 om Chile, punkt 11.7.4.3.

²⁸ Se kapittel 15 om Etiopia, punktene 15.7.6 og 15.7.7.

²⁹ Intervju med tidligere daglig leder i AF, 5. november 2025.

støtte ble et insentiv for å samtykke til adopsjon. Ut fra de til dels alvorlige funnene utvalget har gjort i flere av landgranskingene, og som i stor grad handler om forhold som de landansvarlige enten har vært eller burde vært kjent med, vurderer utvalget at daglig ledere og styret burde ha fått vesentlig mer informasjon enn det de sier de har fått. Slik informasjon er nødvendig for å vurdere om det er forsvarlig å ha eller fortsette å ha adopsjonssamarbeid med det enkelte landet.

Daglig leder og styret har etter utvalgets oppfatning i kraft av sine roller også et ansvar for selv å oppsøke og etterspørre informasjon for å oppfylle krav til forsvarlig og etisk adopsjonsformidling. Det har i alle fall etter ratifikasjonen av Haagkonvensjonen vært krav om at formidlerne «er ledet og bemannet av personer som ved sin etiske standard og ved sin utdanning eller erfaring er kvalifisert til å arbeide med internasjonal adopsjon», jf. adopsjonsforskriften 1999 § 4. Dette tilsier at daglig leder forutsettes å være i stand til og bevisst viktigheten av å holde seg orientert om forhold som kan være relevant for å vurdere lovlighet og forsvarlighet av adopsjonsformidlingen. For styrets vedkommende vil det være et spørsmål om hvilken informasjon som er nødvendig for å kunne ivareta og utøve sitt ansvar som styre og styrebehandle saker på en forsvarlig måte. Vi viser ellers til den nærmere fremstilling av kravene til adopsjonsformidlerne og deres virksomhet i ulike tidsperioder i punkt 24.2. Utvalget vil ellers bemerke at, etter det utvalget har fått opplyst i intervjuer med daglige ledere, ansatte og styreledere, har det vært vanlig praksis at muntlige og/eller skriftlige reiserapporter fra adopsjonsformidlernes reiser til opprinnelseslandene er blitt lagt frem for styret. Reiserapporter utvalget har lest, gir i mange tilfeller informasjon som burde gitt foranledning til å stille oppfølgingsspørsmål. Utvalget har gjengitt en rekke eksempler på dette i kapitlene med landgranskinger.

Videre må det anses som et krav til forsvarlig adopsjonsformidling at adopsjonsformidleren har satt seg inn i vesentlige forhold i opprinnelseslandene, som den politiske situasjonen, korrupsjonsrisiko og sentrale trekk ved adopsjonsarbeidet i landet. Dette er en forutsetning for å kunne treffe forsvarlige avgjørelser om man skal formidle adopsjoner fra et land. Det må også kunne forventes at adopsjonsformidlerne har tett dialog med sine lokalt ansatte og påser at de arbeider i samsvar med krav som følger av norsk og opprinnelseslandets lovgivning og ellers opptrer på en etisk forsvarlig måte.

Etter det utvalget har fått opplyst i intervjuer, har vesentlig informasjon i noen tilfeller ikke blitt videreformidlet fra landansvarlig til daglig leder eller styret. Samtidig har ledelsen, etter egne opplysninger, ikke skaffet seg nærmere innsikt i alle vesentlige forhold ved behandlingen av enkelt saker, jf. punkt 24.3.3 ovenfor. Utvalget mener at det er et ufravikelig krav for å formidle adopsjoner at formidlerne har innsikt i forsvarligheten av prosessene. Når det foreligger vesentlige opplysninger det er grunn til å stille spørsmål ved i en enkeltsak, eller knyttet til en samarbeidspartner, vil det ikke være forsvarlig å gjennomføre adopsjonen uten først å ha gjort undersøkelser og/eller rådført seg med norske myndigheter.

Det må i denne sammenhengen bemerkes at norske adopsjonsmyndigheter i de fleste tilfeller synes å ha inntatt en temmelig distansert rolle til kontrollen av forsvarligheten av adopsjonsformidlingen i enkeltsaker når formidlingstillatelse først er gitt. Kravene som i praksis har vært stilt ved behandlingen av formidlingstillatelser, ved fornyelser av slike og ved godkjenning av kontaktpersoner, synes i mange tilfeller heller ikke å ha vært særlig høye. Dette gjelder for nye formidlingstillatelser særlig før ratifikasjonen av Haagkonvensjonen og for flere fornyelser av eksisterende formidlingstillatelser helt til 2019. Dette vil utvalget redegjøre nærmere for i kapittel 25.

24.3.5 Ulovlige og uetiske bevisste handlinger og praksis utført av ansatte og andre personer tilknyttet adopsjonsformidlerne

I det følgende vil utvalget presentere konkrete funn fra de ulike landgranskingene som tydelig viser at personer eller aktører tilknyttet adopsjonsformidlerne i Norge eller i opprinnelsesland har opptrådt på måter som er ulovlige eller uetiske. Noen slike eksempler er også gjengitt i punkt 24.3.4. Som i forrige punkt ligger noen av eksemplene langt tilbake i tid, mens andre er av vesentlig nyere dato. Utvalget ønsker med dette å synliggjøre noen svakheter og risikofaktorer ved den sentrale rollen adopsjonsformidlerne har spilt og spiller, som er viktige for en vurdering av rollen. Denne vurderingen vil gis i punkt 24.4.

Et offentlig kjent og svært graverende eksempel gjelder en adopsjon fra Sør-Korea i 1978. Her fikk et norsk ektepar bistand fra Koreaforeningen og Holt til å hente et 13 år gammelt barn til tross for at paret hadde fått endelig avslag på sin søknad om forhåndsgodkjenning. Lederen i sekretariatet til Koreaforeningen utstedte en bekreftelse til sør-

koreanske myndigheter på at barnet ville bli adoptert i Norge, og at foreldrene hadde godkjenning til å adoptere. Her opptrådte både Koreaforeningen og Holt mot bedre vitende. Resultatet for den adopterte var svært alvorlig. Hun ble boende hos paret i fosterhjem, før foreldrene til slutt fikk lov til å adoptere henne flere år senere. Vedkommende forteller om en oppvekst preget av grov omsorgssvikt, og hun har fått voldsoffererstatning fra staten og erstatning fra sin hjemkommune som følge av kommunens manglende oppfølging av fosterhjemmet.³⁰

Et annet vesentlig nyere og svært alvorlig tilfelle er fra Etiopia en gang mellom 2004–2010.³¹ Her forfalsket utenlandskontakten bakgrunnshistorien til et barn de ikke hadde lyktes å skaffe frivelsesdokumenter for, slik at barnet ble fremstilt for myndighetene i Etiopia som å ha blitt funnet forlatt. Eksempelen er nærmere omtalt i punkt 24.3.7 nedenfor.

Et annet eksempel er at da landkontakten i Sri Lanka i 1979 ble fortalt av den srilankiske advokaten til Adopsjonsforum at det var nødvendig å betale penger under bordet til «diverse funksjonærer på kontorene de måtte innom med en sak», rådet landkontakten advokaten til å ta det med i honoraret sitt og føre disse utgiftene som «administrasjons-utgifter». Ytterligere et eksempel fra senere samme år er at landkontakten opplyste i en reiserapport til Adopsjonsforum at «selv små ordinære tjenester selv i retten må betales med litt under bordet for å gå jobben gjort raskt og i rett tid».³² Det må imidlertid tas i betraktning at synet på denne formen for korrupsjon var vesentlig annerledes i Norge på denne tiden enn i dag. Slik praksis ble i noen grad godtatt, og sågar ansett som fradragsberettiget frem til 1996, så lenge betalingen ikke var straffbar i det aktuelle landet.³³ Dersom korrupsjonen har vært egnet til å påvirke selve vurderingene i adopsjonssakene, vil det likevel være klart uetisk, og i strid med grunnleggende prinsipper for adopsjonsformidling. Det burde derfor gjøres risikovurderinger hos adopsjonsformidlerne av å adoptere fra land der til og med retten måtte bestikkes.

Et noe nyere eksempel på korrupsjon er fra Verdens Barns adopsjonsformidling fra Kina tidlig i 1990-årene, der deler av en adopsjonsprosess ble utført først etter at adoptivforeldrene hadde betalt det de oppfattet som bestikkelse, blant annet til notaren. Utenlandskontakten ga uttrykk for å være imot å betale dette, men godtok det til slutt. Dette ifølge en adoptert som utvalget har intervjuet, som her gjenga hva vedkommendes adoptivforeldre har fortalt.³⁴

I granskingen av Etiopia fant utvalget beskrivelser i en rekke av Adopsjonsforums interne reiserapporter om at utenlandskontakten i perioden 1991 til 2004 betinget seg uforholdsmessig høye godtgjøringer og utgiftsdekning, noen ganger åpenbart uten grunnlag i faktiske utgifter, holdt tilbake viktig informasjon og hadde en relasjon til en dommer som blant annet innbefattet å prøve å sørge for at dommeren fikk dekket en reise til Norge.³⁵

Utvalget har også funnet uttalelser i styrebehandlete dokumenter hos adopsjonsformidlere som viser manglende forståelse av, eller respekt for, krav til korrekt og etisk opptreden. Utvalget har for det første lest brev fra Holt i Sør-Korea til Verdens Barn der Holt uttrykker seg på en slik måte at det tydelig viste at den koreanske formidleren koblet omfanget av bistand til Holt og antall tildelinger av adopsjoner. Denne koblingen har utvalget sett spor av til i alle fall 2013, se punkt 24.3.6 nedenfor.

Ytterligere et eksempel av noe eldre dato, er at Adopsjonsforum i et av sine samarbeidsland valgte å ikke å avbryte prosessen med adopsjon av et tildelt barn til tross for at søkerne hadde trukket seg, og Adopsjonsforum selv mente at det ikke var til barnets beste å bli adoptert.³⁶ Dette gjaldt et eldre barn som hadde eldre søsken, onkel og tante i opprinnelseslandet. I et brev til utenlandskontakten, som var styrebehandlet i Adopsjonsforum, ble det bemerket at det å gjennomføre adopsjonen kunne virke «unreasonable and perhaps inhumane», og det ble informert om at Adopsjonsforum derfor ikke ønsket å gå videre med adopsjonen, forutsatt at det var «politically acceptable» og ikke ville gå ut over gjennomføringen av andre adopsjoner. Adopsjonen ble gjennomført, sannsynligvis fordi barnehjemmet også ville ha stoppet en annen adopsjon til Norge dersom adopsjonen av det nevnte barnet hadde blitt

³⁰ Se kapittel 19 om Sør-Korea, punkt 19.8.1 og Stavanger Aftenblad, 26. april 2022: «Hå kommune og Inger-Tone enige om 2,4 millioner kroner i erstatning og oppreisning».

³¹ Årstall ikke angitt av hensyn til personvern for den adopterte.

³² Se kapittel 18 om Sri Lanka, punkt 18.5.3.2.

³³ Ot.prp. nr. 76 (1995–1996), kapittel 1, og Dagens Perspektiv, 13. oktober 2003: «Skattekommentaren: Korrupsjon og skatteplikt».

³⁴ Se kapittel 17 om Kina, punkt 17.5.1.1.

³⁵ Se kapittel 15 om Etiopia, punkt 15.7.2.

³⁶ Grunnet risikoen for at den adopterte kan identifiseres, omtaler utvalget verken land eller år.

trukket.³⁷ Norske myndigheter var orientert om saken og synes å ha akseptert fremgangsmåten.³⁸

Det har også forekommet at svakheter ved forståelse av krav til korrekt og etisk opptreden kommer frem i formidlingssøknader og annen kommunikasjon med norske myndigheter. Dette ser vi blant annet i søknad fra 1987 om godkjenning av en chilensk advokat som juridisk representant i Chile. Her skriver Adopsjonsforum at advokaten «har direkte forbindelse med [dommeren] i Barne- og ungdomsdomstolen i byen Temuco, som vi allerede har fått flere barn gjennom» og at vedkommende «har også direkte kontakt med dommere i Punta Arenas og Concepción».³⁹ Det er ikke noen grunn til at en relasjon til en bestemt dommer skulle være en fordel, og relasjonen som beskrives her, utgjør en risiko. Vurdert ut fra norske rettsprinsipper gir opplysningen om relasjonen grunn til å stille oppfølgingsspørsmål for å avklare om relasjonen var så tett at den kunne gjøre dommeren inhabil til å behandle sakene. Utvalget har ikke funnet spor av at norske adopsjonsmyndigheter har stilt spørsmål ved dette.

Eksemplene som trekkes frem i punktet her, ligger som nevnt til dels langt tilbake i tid, før Haagkonvensjonen trådte i kraft. Noen av eksemplene er imidlertid av vesentlig nyere dato. Dette gjelder tilfellet med utenlandskontakten til Adopsjonsforum i Etiopia, som hadde denne rollen frem til 2004, og bistanden til Holt, der utvalget har sett brev fra Holt til Verdens barn som kobler antall tildelte barn med størrelsen på bistand helt frem til 2013.

Eksemplene viser at det har vært ulovlige og uetiske forhold i forbindelse med utenlandsadopsjoner til Norge, selv om alvorlighetsgraden i eksemplene er ulike. Eksemplene viser videre at rammene for adopsjonsformidlingsvirksomheten ikke alltid har vært tilstrekkelige for å ivareta grunnleggende prinsipper, regler og hensyn ved utenlandsadopsjon. Utvalget gir en samlet vurdering av dette i punkt 24.4. Først vil ytterligere funn

fra utvalgets undersøkelser behandles. De neste knytter seg til formidlernes hjelpearbeid og bistandsarbeid.

24.3.6 Forholdet mellom hjelpearbeid, bistand og adopsjoner

Som nevnt har hjelpearbeid vært en viktig del av arbeidet til adopsjonsformidlerne. Hjelpearbeidet har vært organisert litt ulikt hos hver av adopsjonsformidlerne, men en sentral del av hjelpearbeidet har vært at adoptivforeldre eller formidlers sekretariat har samlet inn penger og engasjert seg i prosjekter, gjerne i det landet de selv har adoptert fra. Hjelpearbeidet har bestått i at det har vært kjøpt inn utstyr, klær og annet til institusjoner, at man har organisert fadderordninger hvor medlemmer eller andre har forpliktet seg til å gi regelmessig støtte til et barn eller en institusjon i et opprinnelsesland, at man har bidratt til bygge- og renoveringsprosjekter eller at det har vært gitt pengegaver. Formidlerne har i hovedsak hatt hjelpearbeid i land de samtidig eller tidligere har formidlet adopsjoner fra. Risikoen ved bistand som skjer i forbindelse med adopsjonsarbeid, er redegjort generelt for i punkt 4.2. I punkt 25.9.5. redegjøres det nærmere for regulering av bistand tilknyttet adopsjonsformidling, samt norske myndigheters tilsyn og kontroll med adopsjonsformidlernes bistandsarbeid.

Som redegjort for i punkt 5.4.6, er det både i intern norsk lovgivning, FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen forbud mot økonomisk vinning ved adopsjoner. Dette for å bidra til å sikre at det er barnets beste, og ikke økonomiske motiver som blir avgjørende i adopsjonsavgjørelser. Av denne grunn kan bistand og annet hjelpearbeid som er initiert utelukkende med et genuint ønske om å hjelpe, og uten tanke om å påvirke adopsjonsprosesser, bli problematisk dersom det rent faktisk blir koblinger mellom hjelpearbeidet og adopsjonssamarbeid som er egnet til å påvirke adopsjonsavgjørelser.

Det har vært ytet ulike former for økonomisk bistand gjennom norske adopsjonsformidlere til land og institusjoner i opprinnelsesland. Det har også av noen opprinnelsesland i perioder vært stilt som vilkår for adopsjonssamarbeid at formidleren driver bistandsarbeid i landet. Blant de 12 landene som er prioritert i utvalgets gransking, gjelder dette Etiopia (fra 2008)⁴⁰, Ecuador (fra rundt 2000)⁴¹ og Colombia (2008–2013).⁴²

³⁷ I brevet til utenlandskontakten het det: «– We do as a consequence think that it would not be correct to carry through with the adoption. Our prime concern is always what is interesting and advantageous to the child in the long run. This case is complex and difficult, but it appears that it would be unreasonable and perhaps inhuman to take NN away and bring NN to Norway. For that reason, we have decided we want to drop the adoption of NN if that is technically/administratively possible and 'politically' acceptable. – The adoption cases of [x antall] other children are about to be completed. We do not want to stop the adoption of NN if that would be detrimental to the happy completion of the [...] other cases.»

³⁸ Saken er nærmere beskrevet i punkt 21.2.1.

³⁹ Se kapittel 11 om Chile, punkt 11.7.2.

⁴⁰ Se kapittel 15 om Etiopia, punkt 15.4.

Selv om det regnskapsmessig har vært mer eller mindre klare skiller hos adopsjonsformidlerne i Norge mellom bistandsarbeid og adopsjonsarbeid, i samsvar med krav stilt av norske adopsjonsmyndigheter overfor formidlerne,⁴³ har granskingen funnet at disse skillene ikke i alle tilfeller har vært synlige for støttemottakerne i opprinnelseslandene. Dette gjelder også i tilfeller der hjelpearbeidet ble organisert og driftet av adoptivforeldre, utenfor formidlerorganisasjonen. Også i slike tilfeller bisto formidlernes landkontakter ofte med organisering og utlevering av bistand som del av sine arbeidsoppgaver for adopsjonsformidleren, slik at det var vanskelig for mottakerne å forstå at hjelpearbeidet ikke ble drevet av adopsjonsformidleren.⁴⁴

Videre ble bistand i flere tilfeller også gitt i form av støtte til barnehjem eller organisasjoner som tildelte barn til Norge gjennom den respektive formidleren. Dette forekom i Sri Lanka fra 2008/2009,⁴⁵ i Colombia,⁴⁶ i Kina i starten av 1990-årene,⁴⁷ i Etiopia fra 2006,⁴⁸ og i Vietnam.⁴⁹ Og i Sør-Korea ble bistandsarbeidet til Verdens Barn i størstedelen av formidlingsperioden i hovedsak rettet mot ulike prosjekter hos Holt, som var den sørkoreanske adopsjonsformidleren som formidlet alle adopsjoner til Norge.⁵⁰ I noen tilfeller har adopsjonsformidlerne forpliktet seg til å gi faste summer til barnehjem eller andre insti-

tusjoner, mens pengestøtten i andre tilfeller har blitt knyttet til enkeltadopsjoner.

Utvalget har dessuten for noen opprinnelsesland funnet interne dokumenter hos adopsjonsformidlerne og korrespondanse med samarbeidspartnere, der bistand mer eller mindre eksplisitt uttrykkes å påvirke omfanget av adopsjoner. Dette gjelder eksempelvis i Sør-Korea, der Holt ved flere anledninger har uttrykt at til tross for at antallet barn tilgjengelig for adopsjon er redusert, er den relative nedgangen av barn tildelt til Norge ikke like stor, grunnet de betydelige bidragene som er ytet fra Norge til ulike prosjekter Holt har. Et tydelig eksempel blant flere er Holts «Allotment notice» fra 2011, der Norge tiltenkes 40 barn, mot 45 inneværende år og hvor det heter at nedgangen er: «less than supposedly thanks to the amount of your remarkable donations. We will try to release you more up to our intake results and the policy change».⁵¹ Den siste gangen utvalget har sett en tilsvarende formulering i kommunikasjonen fra Holt til Verdens Barn er i 2013.⁵²

Avtalene om økonomisk støtte til ulike barnehjem i Etiopia mellom 2006 og 2015 bygde på en tydelig forutsetning om at størrelsen på de økonomiske bidragene hadde betydning for antall tildelinger.⁵³ Også i Sri Lanka ble bistand til visse barnehjem innledet med intensjon om å øke/opprettholde antallet tildelinger derfra, noe som ser ut til å ha hatt den tilsiktede effekten.⁵⁴

I tilfeller der bistand gis til barnehjem eller organisasjoner som tildeler barn til Norge, er det risiko for at hensynet til å motta bistand påvirket barnets beste-vurderingen ved matchingen av barn og adoptivforeldre, fordi det blir ønskelig å prioritere foreldre som er tilknyttet en viss adopsjonsformidler, knyttet til et gitt mottakerland. Utvalget kan imidlertid ikke etterprøve matchingen og barnets beste-vurderingen i de enkelte sakene og fastslå om pengestrømmen påvirket utfallet. Som redegjort for i de respektive landkapitlene, vurderer utvalget det likevel som en risiko ved en slik praksis at andre hensyn enn barnets beste får stor vekt ved matchingen. Et ønske om å tildele barn til land som har ytt bistand kan også medføre risiko for at bistanden påvirker vurderin-

⁴¹ Jf. AFs søknad om formidlingstillatelse for Ecuador 26. september 2001.

⁴² AF opplyste i søknad 1. oktober 2007 om fornyet formidlingstillatelse for Colombia at sentralmyndigheten i Colombia fremover ville sette krav om «forpliktende hjelpeprosjekt i landet som en av forutsetningene for fortsatt adopsjonsformidling fra Colombia». I søknad om fornyet tillatelse av 27. september 2013, opplyste AF at adopsjonsmyndigheten i Colombia hadde gått bort fra å kreve slike bistandsprosjekter, og at prosjekter finansiert av familier i adopsjonsprosess nå var blitt forbudt.

⁴³ For perioden før Haagkonvensjonen se RIAs retningslinjer fra 1981 for godkjente foreningers adopsjonsformidling redegjort for i punkt 25.3.3.1. Etter Haagkonvensjonen hadde trådt i kraft 1. januar 1998 ble det gitt retningslinjer til formidlerne i et brev fra BFD til adopsjonsformidlerne 20. november 1998. Se også Ot.prp. nr. 63 (1997–98), s. 27.

⁴⁴ Slik var det blant annet for Søskenprosjektet i Etiopia i deler av formidlingsperioden, se punkt 15.7.6.2.

⁴⁵ Se kapittel 18 om Sri Lanka, punkt 18.5.6.5 og 18.6.4.

⁴⁶ Utover donasjoner til de private institusjonene i Colombia knyttet til hver enkeltadopsjon, har AF også gitt pengegaver til konkrete prosjekter, ulike markeringer osv. ved barnehjemmene. Se kapittel 12 om Colombia.

⁴⁷ Se kapittel 17 om Kina, punkt 17.6.

⁴⁸ Se kapittel 15 om Etiopia, punkt 15.7.4.4.

⁴⁹ Det ble gitt støtte på litt ulik måte både i formidlingsperioden i 1990-årene og etter 2016. Se kapittel 20 om Vietnam, punktene 20.6.1 og 20.7.1.

⁵⁰ Se kapittel 19 om Sør-Korea, punkt 19.8.2.

⁵¹ Holts allotment notice 21. desember 2011. Tilsvarende er uttalt i Allotment Notice fra 2013. Tilsvarende uttalelser finnes i brev fra Holt til Verdens Barn i desember 2005 og november 2006. Se nærmere kapittel 19 om Sør-Korea, punkt 19.8.2.

⁵² Holts allotment notice for 2013. Se nærmere kapittel 19 om Sør-Korea, punkt 19.8.2.

⁵³ Se kapittel 15 om Etiopia, punkt 15.7.4.4.

⁵⁴ Se kapittel 18 om Sri Lanka, punkt 18.5.6.5 og 18.6.4.

gen av *om* barn skal utenlandsadopter, eller om man skal foretrekke varige omsorgsløsninger i opprinnelseslandet der slike er aktuelle. For land som har tiltrådt Haagkonvensjonen vil dette medføre brudd på subsidiaritetsprinsippet, men i alle tilfeller vil det kunne være i strid med hensynet til barnets beste, avhengig av barnets behov og ønsker. Og sett fra Norges side, som mottakerland, er det, som redegjort for i kapittel 23, lagt til grunn at det bare skal adopteres fra land som følger prinsippene i Haagkonvensjonen.

I Etiopia fant utvalget også en annen type kobling mellom bistand og adopsjon. I det såkalte Søskenprosjektet var formålet å tilgodese gjenværende foreldreløse søsken av adopterte barn. Utvalget har, som nevnt i punkt 24.3.4 ovenfor, imidlertid funnet at bistand i flere tilfeller ble gitt til barnets opprinnelige foreldre eller andre personer som var sentrale for barnets frigivelse til adopsjon, og at det er risiko for at noen opprinnelige foreldre har vært klar over muligheten for å få bistand fra Søskenprosjektet før de tok beslutningen om å gi fra seg et eller flere av barna sine til adopsjon. Ved sitt landbesøk i Etiopia intervjuet utvalget en lokalt ansatt hos Adopsjonsforum som bekreftet at hun informerte en opprinnelig mor om Søskenprosjektet før adopsjonen fant sted. Utvalget har funnet indikasjoner på at det samme har skjedd i flere tilfeller.⁵⁵

Utvalget har også avdekket at selv om bistand og adopsjon skulle være regnskapsmessig adskilt i Norge i landsamarbeidet med Etiopia, ble støtten til samarbeidsbarnehjemmene dekket av adopsjonsgebyret fra norske søkere, og overført som en samlet pott til driftskontoen til Adopsjonsforums transittbarnehjem, Debab, i Etiopia.⁵⁶ Og i Sør-Korea viser formuleringene fra Holt i kommunikasjon med Verdens Barn som vi har referert ovenfor, at Holt opererte med en tydelig kobling mellom bistand og adopsjon.

Kobling mellom bistand og adopsjon kan skape svært problematiske situasjoner når adopsjonssamarbeid tar slutt. I Etiopia ble det i løpet av det siste tiåret med adopsjonsformidling til Norge gitt store faste summer til enkelte private barnehjem, eksempelvis henholdsvis 40 og 50 prosent av driftsutgiftene til to barnehjem. Da adopsjonstallene fra Etiopia gikk ned, valgte Adopsjonsforum i 2013, på kort varsel, å avslutte den økonomiske bistanden til to private institusjoner. Og da Adopsjonsforum skulle avslutte sitt adopsjonsarbeid i Etiopia fullstendig i 2015 ble avtaler med to

barnehjem oppsagt med kort varsel for det ene og umiddelbart for det andre.⁵⁷ Konsekvensene av at økonomiske tilskudd opphører med kort varsel kan i ytterste konsekvens bli fatale. Et tragisk eksempel på dette er den beskrevne situasjonen i Etiopia-kapittelet der 50 barn døde på Kebebe Tsehay etter at mottakerland trakk støtten sin til private barnehjem i kjølvannet av adopsjonsstansen i landet i 2018.⁵⁸

Etter utvalgets vurdering har Adopsjonsforum og Verdens Barn ikke i alle tilfeller sørget for å opprettholde rettslige og etiske krav til et tydelig skille mellom bistand og adopsjon.

Nærmere vurderinger av konkrete bistands- og hjelpeprosjekter fremkommer i kapitlene med hver enkelt landgransking (kapittel 9–21).

24.3.7 Informasjonsflyt fra formidlerne til norske myndigheter

Utvalget har i sine undersøkelser avdekket flere eksempler på at vesentlig informasjon adopsjonsformidlerne hadde enten ikke gis til norske myndigheter eller at problematiske forhold nedtones.

Som redegjort for i punkt 24.2 om rettslige krav til formidlerne har det fra 1999 vært fastsatt i adopsjonsforskriften at formidlerne er pålagt «straks [å] melde fra om endringer i organisasjonens virksomhet i Norge eller i utlandet som kan ha betydning for organisasjonens virksomhet i Norge eller utlandet» og dessuten å «straks melde fra om endringer i politiske-, juridiske-, eller andre forhold i utlandet som kan ventes å få betydning for formidlingsvirksomheten» (jf. 1999-forskriften § 10). Tidligere har det ikke vært lovregulering av spørsmålet om informasjonsplikt. Det har imidlertid vært stilt som vilkår i formidlingstillatelser at det skal meldes fra om endringer, i alle fall fra midten av 1990-årene. Det har dessuten vært regelmessig dialog mellom adopsjonsformidlerne og norske myndigheter helt fra 1978 i Rådet for internasjonale adopsjoner, hvor alle formidlerne var representert. Etter at Statens adopsjonskontor (SAK) overtok ansvaret for adopsjonsfeltet i 1987, har det vært jevnlig møter med adopsjonsformidlerne, i perioder kvartalsvis. Adopsjonsformidlerne selv beskriver i intervjuer med utvalget møtene som arenaer for åpne drøftelser av forhold i de enkelte opprinnelseslandene. Se nærmere om dialogen med formidlerne i punkt 25.6.3. Utvalget

⁵⁵ Se kapittel 15 om Etiopia, punktene 15.7.6 og 15.7.7.

⁵⁶ Se kapittel 15 om Etiopia, punkt 15.7.4.4.

⁵⁷ AF har imidlertid uttalt til utvalget at det var dialog og ble gitt uformelle varsler i forkant om at AFs støtte var usikker på sikt. Se kapittel 15 om Etiopia, punkt 15.7.4.4.

⁵⁸ Se kapittel 15 om Etiopia, punkt 15.3.1.

har sett mange referater fra slike møter. Utvalget har ved flere tilfeller avdekket forhold i landgranskingene som det ville være rimelig å forvente at formidlerne tok opp med myndighetene, uten at referatene viser at disse forholdene har vært tatt opp.

Eksempler på at vesentlig informasjon ikke er gitt til norske myndigheter, er for det første samarbeidet med private institusjoner i Colombia. Her informerte Adopsjonsforum norske myndigheter om donasjonene knyttet til hver enkelt adopsjon, men ikke at pengedonasjonene skulle overføres til kontoer i tredjeland, at det var inngått avtaler med to institusjoner om forhåndsbetaling av donasjoner basert på estimert antall barn i kommende periode, ei heller at faste donasjoner fortsatte etter at norske myndigheter hadde gitt beskjed om at det ikke var anledning til dette.⁵⁹ I Sri Lanka var et av barnehjemmene Adopsjonsforum samarbeidet med, The Haven, stengt for adopsjoner fra mai til september 1990 etter en «skandale-reportasje». Denne skandalen ble ikke nevnt av Adopsjonsforum da de i 1991 søkte om regodkjenning av sitt kontaktnett i Sri Lanka. I 1994 ble The Haven politietterforsket, men Adopsjonsforum nevnte heller ikke dette i søknad om fornyet formidlingsrett i desember 1994 eller i senere kontaktmøter.⁶⁰

I Sør-Korea var det, som redegjort for i punktene 19.8.2. og 24.3.6 en kobling mellom størrelsen på bistand gitt av Verdens Barn til Holt og hvor mange barn som ble tildelt til Verdens Barn og norske foreldre. Utvalget har ikke funnet spor av at norske myndigheter ble informert om dette. Og da Adopsjonsforum Norge i 2010 oppdaget de problematiske forholdene ved Søskenprosjektet i Etiopia, jf. punktene 24.3.4 og 24.3.6, fikk verken norske eller etiopiske myndigheter, etter det utvalget har kunnet bringe på det rene, informasjon om risikoen for at avgjørelsen om å gi barn til adopsjon kunne være påvirket av kunnskap om Søskenprosjektet.

Et alvorlig tilfelle av at vesentlig informasjon ble holdt tilbake fra norske – og opprinnelseslandets myndigheter – er beskrevet i kapittel 15 om Etiopia. Saken gjelder et barn som ble tatt imot på Adopsjonsforums transitt hjem for adopsjon, Debab fra en annen region i Etiopia i en gang i perioden 2004–2010.⁶¹ Dokumentasjon for frigivelse manglet, og de ansatte på Debab gjorde

gjentatte forsøk på å fremskaffe de nødvendige papirene fra riktige instanser, men da det var gått nærmere et år fra gutten ankom, innså de at dette ikke ville lykkes. For å løse problemet inngikk de en avtale med en kvinne og en Kebele (lokaladministrasjon) i Addis Abeba. Avtalen var at kvinnen skulle ta vare på barnet midlertidig og opplyse til de lokale myndighetene at hun hadde funnet barnet forlatt. Dermed kunne man med bistand fra Kebelen få utstedt nødvendige dokumenter for å få frigitt barnet til adopsjon, og barnet kunne returneres til Adopsjonsforums transitt hjem. Barnet ble deretter tildelt et norsk søkerpar. Omtrent en måned før adopsjonen ser Adopsjonsforums landkontakt ut til å ha blitt oppmerksom på hva som hadde skjedd og etterlyste mer informasjon. Den lokalt ansatte bekreftet i sin forklaring av saken overfor landkontakten at det var tale om forfalskning av dokumenter. Daglig leder for Adopsjonsforum bekrefter å ha blitt gjort kjent med saken, men at styret ikke ble informert. Verken norske eller etiopiske myndigheter ble informert om saken.⁶² Utvalget vurderer denne tilbakemeldelsen av informasjon som kritikkverdigg.⁶³

Et annet eksempel er Hunan-saken i Kina, der det ble avdekket at et stort antall barn hadde blitt levert til ulike barnehjem i Hunan mot betaling. Adopsjonsforum ble gjort kjent med denne saken via et av sine medlemmer i desember 2005 men informerte ikke norske adopsjonsmyndigheter. Bufdir ble klar over saken etter omtaler av rettssaken i norske og internasjonale medier. Utvalget viser til nærmere omtale av sakskomplekset og usikkerheten om barn formidlet til Norge kunne være omfattet av sakskomplekset i punkt 17.5.8 i landkapittelet om Kina.

Utvalget finner grunn til å understreke at selv om norske adopsjonsmyndigheter, i samarbeid med ambassadene, har et ansvar for å følge med i utviklingen i opprinnelsesland det adopteres fra, kan dette ikke frita eller begrense adopsjonsformidlernes rettslige og etiske forpliktelser til å informere myndighetene om vesentlige forhold de blir kjent med, og som kan ha betydning for adopsjonsformidling – både gjennomførte og fremtidige prosesser. Denne plikten følger både av gjeldende regelverk og av selve systemet med godkjente adopsjonsformidlere. Når formidlerne er gitt vid adgang til å operere i opprinnelseslandene og selv har lagt vekt på sin landkunnskap og erfaring, må dette også innebære et ansvar for å videreformidle relevant kunnskap til myndighe-

⁵⁹ Se kapittel 12 om Colombia, punkt 12.7.3.

⁶⁰ Se kapittel 18 om Sri Lanka, punktene 18.5.4 og 18.5.5.1.

⁶¹ Årstall kan ikke gjengis av hensyn til faren for at den adopterte kan identifiseres.

⁶² Kapittel 15 om Etiopia, punkt 15.7.4.5.

⁶³ Kapittel 15 om Etiopia, punkt 15.7.5.

tene. Norske myndigheter må kunne forutsette at slik informasjon blir delt.

24.4 Vurderinger

24.4.1 Overordnede betraktninger

I det følgende vil utvalget gi sine vurderinger av ordningen med adopsjonsformidlerne, slik den har vært praktisert i Norge. Funnene som er beskrevet ovenfor viser både enkelttilfeller der formidlerne har gjort feil, og forhold som indikerer mer systematiske mangler ved formidlernes arbeid og myndighetenes kontroll med formidlerne. Forholdene synliggjør noen svakheter og risikofaktorer ved den sentrale rollen adopsjonsformidlerne har spilt og spiller, som er viktige for en vurdering av ordningen.

Adopsjonsformidlernes virksomhet må vurderes i lys av de krav til kontroll som myndighetene har stilt. I kapittel 25 redegjør utvalget for og vurderer myndighetenes kontroll med formidlerne. Som det vil fremgå der, har kontrollen gjennomgående vært lite inngående. Et viktig unntak er den vesentlige innstramningen av kriteriene for å innvilge formidlingstillatelser for nye land etter at Haagkonvensjonen trådte i kraft i Norge. Innføringen av ordningen med driftstillatelser da gjeldende adopsjonslov trådte i kraft i 2018 og søknadsskjemaet som ble utviklet for dette, var også en positiv endring (se punkt 24.2.4).

I tillegg er det vesentlig å se hen til formidlerens organisatoriske og økonomiske rammebetingelser. Det er vanskelig for utvalget med sikkerhet å fastslå årsakene til samtlige av de kritikkverdige forholdene vi har påvist i landgranskingene og redegjort for her i kapittelet. Det er imidlertid visse sider ved ordningen med adopsjonsformidlere som etter utvalgets vurdering er egnet til å skape risiko for alvorlige feil i adopsjonsprosessen, særlig sett i lys av det omfattende ansvaret og handlingsrommet formidlerne er gitt. I det følgende vil utvalget drøfte to slike forhold, henholdsvis det forhold at formidlerne er medlemsorganisasjoner (24.4.2) og at innbetalinger forbundet med enkeltadopsjoner har utgjort en så stor andel av formidlernes økonomi (24.4.3.).

24.4.2 Betydningen av at adopsjonsformidlerne er medlemsorganisasjoner for en av partene i adopsjonsprosessene

24.4.2.1 Problemstillingen

Adopsjonsformidlerne er medlemsstyrte organisasjoner, med årsmøtet som øverste organ, og de fleste av medlemmene er personer som har adoptert eller er i adopsjonsprosess.⁶⁴ Det er krav om medlemskap for de som skal adoptere gjennom foreningene.

Mens Adopsjonsforum og Foreldreforeningen for barn fra andre land ble etablert med adopsjon som formål, startet Verdens Barn som en hjelpeorganisasjon i Sør-Korea etter Korea-krigen (da Norsk Koreaforening), og adopsjon var ikke et formål i starten. InorAdopt ble derimot etablert av personer som ønsket å arbeide med adopsjoner til Norge fra Indonesia. Felles for organisasjonene er imidlertid at de ikke har hatt noe kommersielt formål, men et ønske om å hjelpe, først og fremst barn som levde under vanskelige forhold i opprinnelseslandene, men også foreldre som ønsket å adoptere. I de første tiårene med utenlandsadopsjoner til Norge var arbeidet preget av til dels frivillig arbeid utført av noen få personer med sterkt personlig engasjement, men etter hvert ble formidlerne mer profesjonaliserte, med flere fast ansatte.⁶⁵

Blant de ansatte var det en klar overvekt av personer som selv hadde adoptert. Også styrene til formidlerne har nesten utelukkende vært sammensatt av personer med personlig tilknytning til adopsjonsfeltet, primært som adoptivsøker eller adoptivforeldre, og i noen tilfeller som adoptert. I all hovedsak har dermed formidlerne bestått av adoptivforeldre eller adoptivsøkere. Med svært få unntak gjelder dette både medlemmer, styret og ansatte i Norge.⁶⁶

Adopsjonsformidlernes tilknytning til adoptivforeldre kan reise spørsmål om både habilitet og

⁶⁴ Se kapittel 7.

⁶⁵ Etter det utvalget har kunnet bringe på det rene i sine undersøkelser skiller VB seg noe ut. Denne formidleren hadde et sekretariat allerede fra 1961. I alle fall fra tidlig i 1970-årene var de som arbeidet for NKF's ansatte. Se nærmere om utviklingen fra frivillighet til ansatte i kapittel 7.

⁶⁶ VB, tidligere NKF, skiller seg her noe ut fra de andre organisasjonene. Denne formidleren har i større grad de andre formidlerne hatt styremedlemmer, ansatte, daglig ledere og medlemmer som ikke har adoptert, særlig i tidlige år. Dette har antakelig sin forklaring i at denne organisasjonen fra starten av ikke hadde adopsjonsformidling som sitt formål. Frem til 1970-tallet var hjelpearbeid hovedformålet, og hjelpearbeid har fortsatt å være en viktig del av virksomheten. Se nærmere om dette i punkt 7.3.3.

om forsvarligheten av den rollen de er gitt, og utvalget vil drøfte dette i neste punkt.

24.4.2.2 Spørsmål om habilitet

Utvalget vil først vurdere om formidlernes ledelse, organisering og bemanning gjør at deres rolle i forberedelser og behandling av enkeltadopsjoner kan komme i konflikt med kravene til habilitet etter forvaltningsloven kapittel II. Bestemmelsene om habilitet i forvaltningsloven gjelder ikke bare offentlige tjenestemenn, men også «enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan», jf. forvaltningsloven § 10. Habilitetsreglene gjelder dermed også der private bistår med saksforberedelse, uavhengig av om de har fått delegert offentlig myndighet.

Etter § 6 omfatter habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven det å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe en avgjørelse i en forvaltningssak. Formidlernes avgjørelser om å samtykke til at adopsjonsprosessen skal gå videre etter Haagkonvensjonens artikkel 17 c må etter utvalgets syn anses som en avgjørelse i en forvaltningssak. Videre vil nok også deler av det øvrige arbeidet formidlerne gjør i enkeltsaker måtte anses som tilrettelegging av grunnlaget for avgjørelser senere i adopsjonsprosessen, selv om det er uklart hvilken del av arbeidet med enkeltsakene som skal regnes som tilrettelegging av grunnlaget for en avgjørelse og hvilken del som utelukkende skal regnes som bistand og støtte til medlemmene.

Etter § 6 første ledd a)–e) inntreffer inhabilitet først og fremst når en sak forberedes eller avgjøres av en person som selv er part i saken eller der nærstående av personen er part. Verken ansatte eller ledere hos adopsjonsformidlerne kan anses inhabile etter denne bestemmelsen med grunnlag i at de jobber hos en formidler eller selv har adoptert fra det samme landet.

Etter § 6 andre ledd inntreffer inhabilitet også når det foreligger «andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til personens upartiskhet». Ved habilitetsvurderingen etter andre ledd skal det «legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til». Habilitetsreglene åpner for en skjønnsmessig vurdering hvor ulike forhold vi være relevant, men det er personlig tilknytning til partene og resultatet av saken som er mest sentralt i vurderingen. Etter utvalgets syn vil ikke ansatte eller ledere hos adopsjonsformidlerne være inhabile etter bestemmelsen i andre ledd,

med mindre det foreligger andre forhold som tilsier dette enn at vedkommende har en rolle hos en adopsjonsformidler og eventuelt selv har adoptert fra det aktuelle landet. Inhabilitet er først og fremst aktuelt i egen og nærståendes adopsjonssaker.

Ved habilitetsvurderingen har det betydning at adopsjonsformidlernes oppgaver ved behandling av enkeltsaker om adopsjon ble vurdert av lovgiver ved behandlingen av adopsjonsloven fra 2017, da adgang til å delegere oppgaven med å utstede 17 c-erklæring til adopsjonsformidlere ble lovfestet i § 22 andre ledd.

Selv om formidlernes rolle og organisering generelt sett ikke utgjør brudd på habilitetsreglene, kan de hensyn disse reglene bygger på tilsi at man bør være varsomme med å tildele ansvaret for saksforberedelse og avgjørelser i forvaltningssaker til organer som generelt vil ha klare bånd til en av partene i disse sakene. Dette vil derfor være et moment i den generelle vurderingen av forsvarligheten.

24.4.2.3 Vurdering av forsvarligheten av ordningen med adopsjonsformidlere i lys av organisering, oppgaver og kontroll

Den videre vurderingen av om ordningen med private adopsjonsformidlere har vært forsvarlig, beror dels på hvilke oppgaver de har hatt, og dels på hvilken kontroll de har vært underlagt av myndighetene, både generelt og i enkeltsaker. Det har også betydning hvordan de selv har organisert arbeidet, med tanke på rutiner og kontroll.

Det er i stor grad formidlerne som på privat initiativ drev frem utviklingen av utenlandsadopsjoner til Norge, mens staten i starten forholdt seg nøytral til utenlandsadopsjoner, og bare hadde som uttalt mål å sørge for at de adopsjonene som ble gjennomført skjedde i ordnede former. Selv om statlige myndigheter på et tidspunkt forlot denne nøytrale innstillingen, og må ha ansett utenlandsadopsjoner som et gode det måtte støttes opp under, har adopsjonsarbeidet hele tiden vært drevet frem av aktive adopsjonsformidlere. Også dagens system for formidling av utenlandsadopsjoner er på mange måter et resultat av dette initiativet, i tillegg til de rammene som er lagt av norske myndigheter og internasjonalt regelverk. Dersom man i dag skulle organisert et adopsjonssystem med blanke ark, er det etter utvalgets vurdering tvilsomt om man ville gitt en så sentral rolle til organisasjoner som styres og driftes av adoptivforeldre.

Hvilken betydning formidlernes sterke kobling til adoptivforeldre har for forsvarligheten av ordningen, vil variere med de ulike oppgavene formidlerne har. Blant annet oppgaver knyttet til saksforberedelser i enkeltsaker og til samtykket etter Haagkonvensjonen artikkel 17 c kan være betenkelig. Fra ikrafttreddelsen av Haagkonvensjonen til sommeren 2025 hadde formidlerne ansvaret for å gi samtykke etter Haagkonvensjonen artikkel 17 c til at adopsjonsprosessen kunne gå videre i opprinnelseslandet. Dette er samtykker som gis etter å ha mottatt forslag om tildeling til norske adoptivsøkere fra opprinnelseslandet, og på grunnlag av opprinnelseslandets rapport om det aktuelle barnet. Som beskrevet i punkt 23.1 vurderer utvalget at innholdet i dette ansvaret var vesentlig mer omfattende enn det norske myndigheter og adopsjonsformidlere har lagt til grunn. Bufdirs omlegging av praksis de siste årene bygger som der beskrevet også på en revurdering av dette ansvaret. Viktigheten av kontrollen med enkeltsaker på dette stadiet forsterkes av at det fra norske myndigheters side ble ført svært begrenset kontroll med enkeltsaker om registrering av adopsjon eller utstedelse av adopsjonsbevilgning i Norge, se kapittel 27.

Et annet aspekt i vurderingen av oppgavene formidlerne er gitt, er i hvilken grad det kan være risiko for at vurderingene som gjøres av ledere, ansatte og styre påvirkes av utenforliggende hensyn. Det er en viktig del av formidlernes rolle ved adopsjonsformidling å inngå avtaler med samarbeidspartnere i opprinnelsesland, og en risiko i denne sammenheng er at det kan inngås avtaler om bistand som er egnet til å påvirke adopsjonsformidlers mulighet for å få tildelinger av barn for adopsjon. Det er derfor viktig at myndighetene fører tilsyn med adopsjonsformidlernes bistandsprosjekter og øvrige avtaler. Se nærmere om tilsyn med bistand i punkt 25.9.5.

Inntrykk fra granskingsutvalgets intervjuer indikerer at det har vært engasjement, idealisme, og en spennende virksomhet med internasjonal kontakt som har vært styrende for de som valgte å jobbe eller å engasjere seg hos en formidler. Organisasjonenes økonomi har hatt tydelige periodevis svingninger og lønnsnivået for ansatte synes å ha vært nøkternt. Regnskap har vært sendt inn til norske myndigheter, som, etter hva utvalget er kjent med, ikke har hatt merknader.

Den personlige tilknytningen til adopsjonsfeltet kan imidlertid være egnet til å bevisst eller ubevisst påvirke de vurderingene som gjøres hos formidlerne, også på måter som kan være problematiske. Eksempelvis kan den personlige tilknyt-

ningen medføre risiko for at det oppstår en slagside eller blindsoner når det skal gjøres vurderinger av potensielt problematiske forhold i opprinnelsesland, kanskje særlig for det landet som man selv har adoptert fra og/eller planlegger å adoptere fra. I tillegg kan nærheten til adoptivforeldres perspektiver og erfaringer bidra til at adopsjon i større grad forstås som et grunnleggende og gjennomgående positivt prosjekt, som berører dyptgripende sider ved menneskers liv og identitet. En slik forståelsesramme kan påvirke hvordan informasjon tolkes og vektlegges, og gjøre det vanskeligere å innta tilstrekkelig distanse i vurderingen av forhold som kan stille selve adopsjonspraksisen eller samarbeid med opprinnelsesland i et kritisk lys.⁶⁷

Etter det utvalget har fått opplyst har det ikke vært vedtektsfestet inhabilitetsregler hos noen av adopsjonsformidlerne, og verken Adopsjonsforum eller InorAdopt hadde noen praksis for at styremedlemmer skulle fratre i saker som gjaldt land de selv sto som søker på, eller hadde adoptert fra.⁶⁸

Utvalget vurderer det som en svakhet ved ordningen med adopsjonsformidlere at det ikke er regulert gjennom lov eller forskrift, og heller ikke stilt vilkår til formidlerne når de søker driftstillatelse, hvordan styrene sammensettes, og hvilke regler som skal gjelde for inhabilitet.

Det internasjonale landskapet de norske adopsjonsformidlerne opererte innenfor, er en viktig kontekst for å forstå formidlernes arbeid, vurderinger og handlinger. Forskning og dokumenter fra Haagkonferansen viser at utenlandsadopsjon i flere perioder var preget av sterke økonomiske insentiver og utilstrekkelig regulering av private formidlere.⁶⁹ Dette åpnet for at markedsorienterte og til dels mindre seriøse adopsjonsformidlere opererte i opprinnelseslandene, noe som

⁶⁷ Se for eksempel J.F. Bernt og C. Bernt, 2018. *God forvaltningsskikk. Rettsikkerhet, kommunikasjon og konfliktforståelse i forvaltningen*, s. 154–155 og 157–159 med videre litteraturhenvisninger.

⁶⁸ Den eneste habilitetsregelen utvalget har funnet i adopsjonsformidlernes vedtekter, er fra AFs vedtekter fra 2025, og dette er en regel som gjelder valgbarhet til landsstyret. Det heter her: «Av hensyn til habilitet kan ikke medlemmer som er i adopsjonsprosess velges til landstyret». VBs vedtekter verken har eller har hatt noen habilitetsregler. Daglig leder i VB har imidlertid fortalt i et intervju med utvalget at det etter 1999 ble mer vanlig at styremedlemmer fratrådte når land de hadde adoptert fra ble behandlet.

⁶⁹ Se blant annet *Guide to Good Practice No. 2* (2012); HCCH. (2014). «Note on the financial aspects of intercountry adoption»; Carruthers, J. M., & Lindsay, B. W. M. (2024). Intercountry adoption: preventing and addressing illicit practices. I *Research Handbook on International Family Law*. Edward Elgar Publishing Limited.

kunne bidra til konkurranse mellom private formidlere om adopsjonstildelinger.⁷⁰ Utvalget oppfatter at de norske formidlerne var bevisst på denne dynamikken – som en etisk problemstilling som de måtte håndtere.

Utvalgets gransking av enkeltland og av adopsjonsformidlernes generelle arbeid viser at adopsjonsformidlerne har gjort vurderinger og tiltak for å forsøke å bøte på risiko for ulovlige og uetiske adopsjoner. Adopsjonsformidlerne har også vært aktive i ulike forum der de sammen med andre adopsjonsformidlere både fra henholdsvis Norge, Norden og andre europeiske land har delt kunnskap og erfaringer, og arbeidet for forsvarlige adopsjonsprosesser. Gjennom, Nordic Adoption Council og EurAdopt, var formidlerne også representert i møter tilknyttet arbeidet med Haagkonvensjonen. Vi viser til fremstillingen av dette i punkt 7.7.

Utvalget er også kjent med eksempler på at adopsjonsformidlerne trakk seg ut fra landsamarbeid der formidlerne vurderte at adopsjonsformidling fra landet ikke (lenger) var forsvarlig. Et eksempel på dette, som blir fremhevet av en mangeårig leder ved norske adopsjonsmyndigheter i intervjuer med utvalget, er da Verdens Barn valgte å avslutte adopsjonsformidling fra Romania i 1999. Verdens Barn informerte norske myndigheter om forhold de anså som uakseptable. De skriver at «antall tildelinger i større og større grad ble koblet til størrelsen av donasjoner som rumenske myndigheter forventet av utenlandske organisasjoner».⁷¹ Verdens Barn anså det derfor nødvendig å avslutte adopsjonsformidlingen fra landet, og var da den første medlemsorganisasjonen i EurAdopt som gjorde dette.⁷²

Samtidig har utvalget også sett eksempler i landgranskingene på at grensene for hva som ble ansett etisk forsvarlig synes å ha blitt forskjøvet. I Colombia er avtalene Adopsjonsforum inngikk med CRAN og Los Pisingos om forhåndsbetaling av de såkalte donasjonene eksempler på dette, se nærmere redegjørelse i punkt 12.7.3. Et annet eksempel er avtalene om bistand som ble inngått

med private barnehjem i Etiopia i den siste perioden med formidling fra landet, se punkt 15.7.4.4.

Utvalget mener at uavhengig av etisk bevissthet hos formidlerne er det noen grunnleggende betenkeligheter ved å overlate vesentlige deler av adopsjonsprosessene til private medlemsorganisasjoner, der samtlige medlemmer selv enten har adoptert eller planlegger å adoptere. Graden av betenkelighet vil imidlertid bero på hvilket ansvar og hvilke oppgaver adopsjonsformidlerne er gitt. Det at artikkel 17 c-samtykket er overført til norske adopsjonsmyndigheter (Bufdir), er derfor etter utvalgets vurdering en endring i riktig retning.

24.4.3 Betydningen av at adopsjonsformidlerne i stor grad har vært finansiert gjennom inntekter knyttet til adopsjoner

En faktor som kan være egnet til å påvirke arbeid og avgjørelser hos adopsjonsformidlerne, er at adopsjonsformidlerne i stor grad finansieres av private midler som innkommer i forbindelse med hver enkelt adopsjon. Adopsjonsformidlernes økonomi har derfor i høy grad vært avhengig av antall adopsjoner som gjennomføres. Når antallet adopsjoner har gått ned, har dette etter hvert ledet til økonomisk innstramming og etter hvert nedbemanning.⁷³ Å sørge for å opprettholde landsamarbeid, og å innlede nye samarbeid, har derfor vært viktig for formidlernes overlevelse.

Formidlerorganisasjonene har mottatt noe støtte over statsbudsjettet. Fra 1991–2007 mottok de årlig 1 million kroner til fordeling på de tre foreningene.⁷⁴ I 2008 ble summen økt til 1,2 millioner kroner,⁷⁵ og til 2 millioner i 2011.⁷⁶ I Bufdirs årsrapport for 2020 står det at den «drastiske nedgangen i 2020 i antall saker om utenlandsadopsjon medførte i 2020 at alle de tre adopsjonsorganisasjonene fikk økonomisk krisestøtte».⁷⁷ Denne utgjorde totalt 11,1 millioner kroner.⁷⁸ I 2021 ble tilskuddet økt med 3,5 millioner kroner.⁷⁹ Med unntak av i senere år har tildelingene fra staten

⁷⁰ Se f.eks. Daniel Hailu (2017). *Children for Families: An Ethnography of Illegal Intercountry Adoption from Ethiopia*, *Adoption Quarterly*, 20:3, s. 201–221.; Elvira Carolin Loibl (2019). *The Transnational Illegal Adoption Market*, Maastricht Universitet.

⁷¹ VBs brev til Bufdir 20. januar 2014, med søknad om tillatelse til å formidle noen adopsjoner fra Romania til rumenske personer i Norge.

⁷² Intervju med avdelingsleder ved SUAK, BUFA og Bufdir 27. juni 2024, 12. februar 2025 og 5. februar 2026. Også daværende daglig leder i VB fremhevet dette i intervju med utvalget 4. juni 2025.

⁷³ Se f.eks. PwC, Bufdir. Adopsjonsorganisasjoner. Rapport 13. juni 2018 på oppdrag av Bufdir, s. 8–16, med tall og redegjørelse som viser sammenhengen mellom adopsjonsformidling og lønnskostnader i årene 2012–2016, på s. 13 f.

⁷⁴ Brev fra formidlerorganisasjonene til BFD, 31. mars 2005: «Søknad om driftsstøtte for år 2005».

⁷⁵ Brev fra formidlerorganisasjonene til BLD, 6. april 2009: «Søknad om driftsstøtte til adopsjonsforeningene for år 2009».

⁷⁶ BFDs brev til VB 17 oktober 2011.

⁷⁷ Bufdirs årsrapport for 2020, s. 61.

⁷⁸ Bufdirs årsrapport for 2020, s. 149.

⁷⁹ Bufdirs årsrapport for 2021, s. 194.

utgjort en relativt liten andel av formidlernes totale inntekter.⁸⁰

Utvalget mener at det forhold at adopsjonsformidlerne i så stor grad er finansiert ved enkeltadopsjoner, medfører en risiko for at beslutninger bevisst eller ubevisst kan påvirkes av et ønske om å opprettholde driften. Utvalget mener at adopsjonsformidlerne i større grad burde vært finansiert av det offentlige. Med de viktige oppgavene adopsjonsformidlerne var gitt av norske myndigheter skulle den offentlige finansieringen vært langt høyere for å sikre at formidlerne var økonomisk uavhengige.

24.5 Overordnet vurdering

Utvalget finner at det har vært og er vesentlige svakheter ved ordningen med adopsjonsformidlere i Norge.

At adopsjonsformidlerne er organisert som private medlemsorganisasjoner har flere prinsipielt problematiske sider. Det er på den ene siden positivt at adopsjonsarbeid bygger på personlig engasjement, og at adopsjonsformidlerne ikke er kommersielt motiverte foretak. Det er på den annen side uheldig at formidlerne i så stor grad har vært styrt av personer med personlig tilknytning til adopsjon. Dette gjelder årsmøtet, et overveiende flertall av styremedlemmene og en stor andel av de ansatte. Når dette ses i sammenheng med at formidlerne i høy grad har vært avhengig av et visst antall adopsjoner for å opprettholde sin virksomhet, er det en risiko for at både strategiske valg og avgjørelser og vurderinger i enkeltsaker har blitt påvirket bevisst eller ubevisst på uheldige måter. I lys av den helt sentrale rollen formidlerne har spilt og spiller ved etablering av landsamarbeid og ved behandlingen av enkeltsaker, burde det fra norske myndigheters side vært sørget for mer inngående kontroll og tilsyn med formidlernes organisering og arbeid. Norske myndigheters tilsyn og kontroll blir redegjort for i kapittel 25.

Adoptivforeldrenes rolle i foreningene er et argument for at ansvaret med å utstede artikkel 17 c-samtykker etter Haagkonvensjonen skulle ha

vært lagt til sentralmyndigheten og ikke vært delegert til adopsjonsformidlerne.

Det har vært vesentlige variasjoner i hvilken kompetanse ansatte og styremedlemmer hos formidlerne har hatt, og det har også vært variasjoner når det gjelder forsvarligheten av arbeidet som er utført. Dette må, som redegjort for i kapittelet her og i punkt 25.8, jf. 25.7.1, ses i sammenheng med at myndighetene har ført relativt begrenset kontroll med formidlernes organisering og bemanning til tross for at det har vært hjemmel for slik kontroll. Selv om adopsjonsformidlerne har et selvstendig ansvar for å ha tilstrekkelig kompetanse for å drive forsvarlig, mener utvalget at norske myndigheter har det overordnede ansvaret og burde ha stilt strengere krav til hvilken kompetanse hver adopsjonsformidler totalt sett måtte ha blant ansatte og styremedlemmer, om sammensetningen av styrene og innholdet i vedtektene, samt om skriftlige arbeidsinstrukser.

Som utvalget har redegjort for, vokste systemet for adopsjonsformidling frem i en annen tid, og det ville neppe vært organisert og regulert på tilsvarende måte dersom man skulle innført en slik ordning i dag. Adopsjonsformidlernes virksomhet handlet i de første årene om å bistå adoptivsøkere som et alternativ til at søkere skulle operere helt på egenhånd i opprinnelseslandene. Norske myndigheter sørget fra siste halvdel av 1970-årene for å bringe adopsjonsformidlingen inn i mer ordnede former, men det var fortsatt klare svakheter i den kontrollen norske myndigheter utøvde. I alle fall i forbindelse med ratifikasjon av Haagkonvensjonen burde norske myndigheter etter utvalgets vurdering ha gjort en grundig vurdering av ordningen med adopsjonsformidlere, og også ha sørget for mer systematisk tilsyn med dem.

Utvalget mener at søknadsskjemaet for driftstillatelser, som ble laget før formidlerne søkte sin første driftstillatelse i 2019 gir godt grunnlag for adopsjonsmyndighetenes vurdering av formidlernes kompetanse og for vurdering av organisatoriske forhold, inkludert vedtekter. Se nærmere om dette i punkt 24.2.4 ovenfor. Imidlertid gis driftstillatelser for inntil 7 år, og det er derfor viktig at myndighetene utøver tilsyn i perioden mellom driftstillatelser.

Utvalget vil i kapittel 31 vurdere om adopsjonssystemet i Norge for utenlandsadopsjoner har vært forsvarlig, og vurdere sammenhengen mellom de svakheterne som er redegjort for her, og våre funn vedrørende norske myndigheters arbeid med formidlingstillatelser og enkeltsaker, samt tilsyn og kontroll.

⁸⁰ For eksempel viser AFs regnskap for 2014 at de hadde inntekter på ca. 15,5 millioner kroner i innbetalinger fra søkere, mens det offentlige driftstilskuddet var på ca. 900 000. For 2020 viser AFs regnskap at det offentlige driftstilskuddet og ekstratilskuddet for å kompensere for tap av inntekter i forbindelse med koronapandemien var på ca. 3,9 millioner kroner, mens inntektene fra søkere var på ca. 5,7 millioner kroner.

Kapittel 25

Norske myndigheters arbeid med formidlingstillatelser og tilsyn med formidlerne

25.1 Innledning

I dette kapittelet vil to sentrale temaer bli redegjort for og drøftet – utvalgets funn om norske adopsjonsmyndigheters arbeid med formidlingstillatelser og adopsjonsmyndighetenes tilsyn og kontroll på adopsjonsfeltet. Disse temaene dekker vesentlige deler av utvalgets mandat.

Et overordnet formål i mandatet er å «greie ut om systemet for adopsjoner til Noreg har vore forsvarleg», og dette «inkluderer spørsmål om regelverk og praksis». Det er angitt at et mål med granskningen er «å ta lærdom av eventuelle svakheiter i systemet», og utredningen «skal gi et grunnlag for lovutvikling samt utvikling av praksis for kontroll og tilsyn». En hovedproblemstilling for utredningen er «om norske styresmakter har hatt god nok kontroll med utenlandsadopsjoner». Det er videre spesifisert at utvalget skal «skildre kva system som har eksistert for kontroll og tilsyn med utanlandsadopsjonar».

Det er også angitt mer spesifikke problemstillinger om myndighetenes kontroll og tilsyn. Utvalget skal for det første «vurdere korleis norske styresmakter har handtert situasjonar der dei har fått varsel eller kunnskap om omstende i opphavslanda med behov for oppfølging». Utvalget skal vidare se på om norske myndigheter «har hatt høve og oppmoding til å følgje tettare opp» adopsjonsprosessene i opprinnelseslandene når det gjelder «prosedyrane for å kople potensielle adoptivforeldre og adoptivbarn, kontroll med opplysningar om barnets identitet og familietilknytning, samt samtykke». Utvalget skal også «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 opphavlandet, og mellom aktørar i opphavlandet». Utvalget skal vidare «sjå på om vurderingane har vore grundige nok når det har vore gitt formidlingsløyve til samarbeid med opphavsløve og

«om det er tilhøve som burde ha vore fanga opp i sakshandsaminga av formidlingsløyver».

Det er egne kapitler i utredningen om forhåndsgodkjenning av adopsjonssøkere, om behandling av saker om registrering eller adopsjonsbevilling og om adopsjoner utenom formidlingsorganisasjon (kapittel 26, 27 og 28). I kapittel 24 har utvalget vurdert ordningen med adopsjonsformidlere og redegjort for regulering av drifts- og formidlingstillatelser, samt andre regler som gjelder formidlernes virksomhet og plikter overfor norske myndigheter. Dette kapittelet er derfor i all hovedsak rettet mot norske myndigheters arbeid med formidlingstillatelser og søknader om godkjenning av kontaktpersoner samt mot generelt og mer målrettet tilsynsarbeid på feltet.

Gjennom å granske de tolv prioriterte opprinnelseslandene i granskingsutvalgets mandat, har utvalget fått mye informasjon om norske adopsjonsmyndigheters arbeid. For det første har utvalget fått et innblikk i hvordan man har arbeidet med formidlingstillatelser, inkludert hvilke krav som er stilt til søknader og hvordan myndighetene selv har utredet sakene. For det andre har det kommet frem informasjon om hvilket tilsyn og hvilken kontroll som ble ført med adopsjonsformidlingen, blant annet gjennom opplysninger fra formidlerne selv, gjennom adopsjonsmyndighetenes reiser til og annen kontakt med opprinnelseslandene, og når det har kommet frem informasjon om nye risikofaktorer, ulovligheter og mulige straffbare forhold i opprinnelseslandene. Som vist i landkapitlene strekker det organiserte adopsjonsarbeidet seg over en periode på mer enn 70 år, og det er nå nærmere 60 år siden Norsk Koreaforening fikk den første generelle formidlingstillatelsen i 1969. Videre har det blitt formidlet adopsjoner til Norge fra ulike kontinenter: Europa, Asia, Afrika og Sør-Amerika. De tolv landene utvalget har gransket adopsjonsformidlingen fra, omfatter de tre sistnevnte kontinentene.

Utvalgets gransking har også omfattet undersøkelser av adopsjonsmyndighetenes arbeid på et mer generelt plan. Utvalgets arkivstudier har omfattet undersøkelser av dokumenter fra adopsjonsmyndighetenes og relevante fagdepartementers arkiver, og utvalget har intervjuet en rekke tidligere og nåværende ansatte ved adopsjonsmyndighetene, det vil si Barne- og familiedepartementet og underordnede adopsjonsmyndigheter (Bufdir og forgjengere). Utvalget har også fått informasjon om myndighetenes arbeid ved å gå gjennom adopsjonsformidlernes arkiver og ved å intervju personer tilknyttet adopsjonsformidlerne. Også mediesøk har gitt informasjon om myndighetenes arbeid på feltet.

Videre har vi fått informasjon gjennom intervjuer og møter ved utvalgets fire landbesøk til Colombia, Chile, Etiopia og Sør-Korea. Vi hadde møter med personer ansatt i ulike adopsjonsmyndigheter og med adopsjonsformidlernes nåværende og/eller tidligere lokalt ansatte og samarbeidspartnere. Dette har gitt utvalget innsikt i landforhold og i hvordan adopsjonsformidlingen har foregått i praksis, blant annet om særlige problemstillinger som har oppstått, og hvordan de har blitt håndtert lokalt i opprinnelsesland, av adopsjonsformidlerne og av norske adopsjonsmyndigheter.

Utvalgets gransking av adopsjonsformidling til Norge har i stor grad dreiet seg om de tolv prioriterte landene i utvalgets mandat. Derfor handler mesteparten av utvalgets materiale for å vurdere behandlingen av konkrete saker om formidlingstillatelser, kontaktpersoner, og tilsyn og kontroll med adopsjonsformidlingen fra disse tolv landene. Adopsjoner fra disse landene utgjør om lag 80 prosent av alle utenlandsadopsjoner formidlet til Norge, og utvalgets undersøkelser gir derfor grunnlag for å trekke mer generelle slutninger om forsvarligheten og kvaliteten av norske myndigheters arbeid. Utvalget har imidlertid også sett på avslag på søknader om adopsjonsformidling fra andre enn de tolv landene.

Utvalget har utredet den rettslige reguleringen av adopsjonsmyndighetenes arbeid og har i den forbindelse også fått utarbeidet en utredning fra Tarjei Ellingsen Røsvoll, som er førsteamanuensis i rettsvitenskap ved Universitetet i Innlandet, om arbeidsfordeling, styring, tilsyn og kontroll på adopsjonsfeltet.¹ Denne utredningen har

vært et nyttig bidrag til utvalgets arbeidsprosess og drøftinger.

Videre i kapittelet vil utvalget behandle følgende temaer:

- adopsjonsmyndighetenes bemanning og ressurser (punkt 25.2)
- behandling av søknader om formidlingstillatelse og om godkjenning av samarbeidspartnere og kontaktpersoner i opprinnelsesland (punkt 25.3)
- behandling av søknader om fornyelse av formidlingstillatelser (punkt 25.4)
- adopsjon fra land i krisetilstand (punkt 25.5)
- risiko ved økt konkurranse i opprinnelsesland mellom formidlere (punkt 25.6)
- generelt tilsynsarbeid (25.7)
 - reguleringen av tilsyn
 - informasjons- og kontrollreiser, besøk fra opprinnelsesland og annen kommunikasjon med myndigheter i opprinnelsesland
 - dialog med adopsjonsformidlerne
 - informasjonsflyt fra og til ambassader i opprinnelsesland
 - dialog med andre mottakerland, og med internasjonale organer og organisasjoner
 - tilsynsarbeid gjennom behandling av enkeltsaker om registrering eller adopsjonsbevilling
- målrettet tilsyn med ulike sider av adopsjonsformidlernes virksomhet (punkt 25.8)
 - tematisk tilsyn med ulike sider ved adopsjonsformidlernes virksomhet
 - når myndighetene blir klar over potensielt problematiske forhold eller slike forhold blir offentlig kjent i Norge eller opprinnelseslandet
- kontrollen med økonomiske forholds påvirkning på adopsjonsprosessen (punkt 25.9)
- ivaretagelse av plikten til å sende oppfølgingsrapporter til opprinnelsesland (punkt 25.9)
- forholdet mellom politiske føringer og faglige vurderinger (punkt 25.10)
- oppsummerende vurderinger (punkt 25.11)

25.2 Adopsjonsmyndighetenes bemanning og ressurser

Utvalget har ikke oversikt over hvor mange som jobbet med utenlandsadopsjoner i Sosialdepartementet og Justisdepartementet i perioden frem til 1985, da de delte ansvaret for adopsjonsfeltet. Utvalget er heller ikke kjent med hvilke ressurser fylkesmennene hadde til rådighet.²

¹ Tarjei Ellingsen Røsvoll, *Utredning om arbeidsfordeling, styring, tilsyn og kontroll på adopsjonsfeltet*. Utredningen ble avgitt til Granskingsutvalget for utenlandsadopsjoner 7. november 2025. Den er inntatt som digitalt vedlegg.

Rådet for internasjonale adopsjoner (RIA) og Plasseringsutvalget (PU), som ble opprettet i 1978, var de første særskilte myndighetsorganene for utenlandsadopsjoner. RIA viser hadde et sekretariat bestående av to personer som de delte med PU. I tillegg hadde RIA og PU felles kontorfullmektig i halv stilling.³ Som beskrevet i kapittel 6 var RIA i funksjon frem til 1987. Rådets oppgaver omfattet å godkjenne formidlingsorganisasjonenes avtaler og kontakter i utlandet, å følge utviklingen innen utenlandsadopsjon, inkludert virksomheten til norske adopsjonsformidlere i inn- og utland, samt å bidra i forhandlinger med andre lands myndigheter. Videre hadde RIA ansvar for å gi råd, veiledning og informasjon til offentlige myndigheter, adopsjonsformidlere og adoptivfamilier. Arbeidet inkluderte også å fastsette overordnede retningslinjer, og å ta initiativ til forskning på området. RIA behandlet ikke enkeltsaker.

PU, som skulle velge ut adoptivhjem til barn som ble tildelt Norge for adopsjon, eller – dersom matchingen skulle skje i opprinnelseslandet – gjøre et utvalg av aktuelle adoptivsøkere som fikk dokumentene sine sendt til utlandet, hadde tre faste medlemmer. I PUs årsrapport for 1978–1979 fremgår det at de behandlet 165 saker fordelt på 8 møter i 1978, og 466 søknader fordelt på 16 møter i 1979.⁴

I årene RIA var i drift, ble det formidlet barn fra til sammen 16 forskjellige opprinnelsesland.⁵ I perioden 1979–1986 ble det gjennomsnittlig formidlet 434 adopsjoner årlig (spenn: 243–535).

RIA og PU ble lagt ned i 1987, da av Statens adopsjonskontor (SAK) ble opprettet. Dette kontoret var i drift fra 1987 til 1997. SAK skulle både behandle søknader om forhåndsgodkjenning, føre tilsyn med formidlingsorganisasjonene, forbedre behandlingen av søknader om formidlingstillatelse, registrere / gi bevilling til utenlandsadopsjoner, samt følge med på den internasjonale

utviklingen knyttet til utenlandsadopsjon og rådgi og veilede adoptivfamilier.

I perioden 1987–1993 jobbet det fem personer i SAK: en kontorsjef, tre saksbehandlere og to i administrative stillinger. Utvalget har fått opplyst av en tidligere ansatt i SAK at kontorsjefen var jurist, mens saksbehandlerne hadde sosialfaglig utdannelse. Disse jobbet hovedsakelig med forhåndssamtykkene, men var også involvert i øvrige arbeidsoppgaver.

I perioden 1987–1997 ble det formidlet barn fra til sammen 25 ulike opprinnelsesland. I samme periode ble det gjennomsnittlig formidlet 509 adopsjoner årlig (spenn: 442–583).

Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK) ble opprettet 1. januar 1998. SUAK ble utpekt som norsk sentralmyndighet for adopsjon etter Haagkonvensjonen, som trådte i kraft fra samme dato.

I løpet av 1999 fikk seksjonen som hadde ansvar for utenlandsadopsjonene fire nye stillinger. Ved inngangen til år 2000 besto denne seksjonen av en seksjonsleder og ni faste medarbeidere. Seksjonen fikk i 1999 flere nye oppgaver, blant annet utredning og behandling av billighetserstatningssaker, samt søknader om adopsjonsbevilling i de norske adopsjonssakene, som fylkesmennene tidligere hadde hatt ansvar for.⁶ I november 1999 overtok SUAK også ansvaret for behandling av formidlingssøknader. SUAK meldte i 1999 til departementet at de mange nye arbeidsoppgavene medførte «store utfordringer» og en vanskelig ressursituasjon for organisasjonen.⁷

En tidligere ansatt i SUAK (og siden BUFA og Bufdir) har opplyst til utvalget at det på det meste var 14 personer som arbeidet på avdelingen som hadde ansvar for adopsjon (samt billighetserstatninger og tilsynsvirksomhet). Vedkommende har fortalt at det gikk med «svært mye» ressurser til nasjonale stebarnsadopsjoner, som ofte var kompliserte saker. På det meste arbeidet fem personer med forhåndssamtykkesakene. I den første perioden hadde kontoret én ansatt jurist, og etter hvert ble det ansatt flere jurister. Vedkommende anslår at omtrent halvparten av ressursene ved avdelingen gikk til utenlandsadopsjoner.⁸

I 1999 mottok SUAK 824 søknader om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet. Samme år ble det formidlet 590 adopsjoner fra 21 ulike opprinnelsesland.

² Informasjon om dette fremgår ikke av arkivmaterialet utvalget har sett, og utvalget har ikke intervjuet ansatte i departementene fra denne perioden.

³ RIAs årsmelding 1982.

⁴ RIAs årsrapport for 1978–1979.

⁵ Antall samarbeid og formidlingstillatelser som adopsjonsmyndighetene måtte ta stilling til kunne imidlertid være flere, ettersom det i flere land opererte flere norske formidlerorganisasjoner. I noen slike land, som India og Brasil, opererte formidlerne primært i ulike delstater, hvor det kunne være forskjellige regler og systemer. Norske adopsjonsmyndigheter kunne derfor ikke uten videre legge til grunn vurderinger som var gjort i forbindelse med søknad fra en annen formidler. I andre slike land, som Kina, ble systemet etter hvert det samme for alle de norske formidlerne.

⁶ SUAK, Årsrapport 1999.

⁷ SUAK, Årsrapport 1999, s. 10.

⁸ Intervju med seksjonsleder i SUAK, BUFA og Bufdir, 27. juni 2024.

Etter flere omorganiseringer i starten av 2000-årene (se kapittel 6) ble Bufdir opprettet i 2004. Samtidig ble behandlingen av søknader om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet gjennom formidlerorganisasjon flyttet til Bufetats fem nyopprettede regionale kontorer. Bufdir ble klageinstans for disse sakene, i tillegg til å være førsteinstans for samtykke til adopsjon av barn fra utlandet utenom organisasjon (en oppgave Bufdir beholdt frem til 2009). Videre hadde Bufdir ansvar for å gi adopsjonsbevilling / registrere utenlandsadopsjonene, føre tilsyn med de godkjente adopsjonsformidlerne, gi formidlingstillatelser og gjøre andre oppgaver som fulgte av rollen som sentralmyndighet.

Det er også i denne perioden man ser de høyeste adopsjonstallene til Norge, med over 700 adopsjoner formidlet årlig i 2001–2004 fra 21 ulike opprinnelsesland.

En tidligere ansatt i SUAK og siden Bufdir sa i intervjuet med utvalget at mens SUAK var et lite direktorat, medførte organiseringen under Bufdir at adopsjonsavdelingen ble del av et større budsjett hvor de internt «måtte kjempe for å få ressurser», for eksempel til reiser til opprinnelsesland. Generelt ble det avsatt midler til én større reise årlig. Vedkommende forklarte: «Bufdir var fra begynnelsen av en mye større organisasjon, hvor det nyopprettede statlige barnevernet nesten fikk all oppmerksomhet fra direktøren.»⁹

Utvalget har ikke undersøkt nøyaktig hvor mange ansatte i Bufdir som til enhver tid jobbet med utenlandsadopsjoner. Utvalget har imidlertid fått opplyst av ansatte at det på 2000-tallet skjedde flere interne omorganiseringer, og at medarbeidere som arbeidet med utenlandsadopsjoner, også kunne ha oppgaver på andre områder av adopsjonsfeltet enn utenlandsadopsjoner.

En ansatt som begynte i Bufdir i 2007, har opplyst at det på dette tidspunktet arbeidet fire jurister, tre sosialfaglige og to kontorfaglige med adopsjoner (nasjonale og fra utlandet), i tillegg til leder, som var utdannet psykolog. De sosialfaglige hadde hovedansvaret for klager på forhåndssamtykke, mens juristene hadde hovedansvaret for å behandle klagesaker knyttet til nasjonale adopsjoner. Juristene arbeidet i tillegg med blant annet regelverksutvikling, høringsuttalelser, tilsyn med formidlerorganisasjonene og godkjenning av samarbeidsland. De sosialfaglige medarbeiderne arbeidet også med oppgaver knyttet til godkjenning av samarbeidsland og tilsyn. Etter hvert som

flere av de sosialfaglige sluttet uten å bli erstattet, ble flere oppgaver knyttet til forhåndssamtykkesakene lagt til juristene, i tillegg til deres øvrige arbeidsoppgaver. Om arbeidet generelt ble det uttalt at «vi behandlet veldig mange klagesaker, det var en hovedoppgave».¹⁰ Oppgaver knyttet til mottak av adopsjonsdokumenter, registrering av adopsjoner, bevillingssaker, innsynskrav fra adopterte og Faglig utvalg ble håndtert av kontorfaglige medarbeidere.

Fra august 2014 ble det opprettet en ny seksjon (seksjon for adopsjon, mekling og regelverksfortolkning). Lederen for avdelingen var jurist.

Utvalget har videre fått opplyst at det i 2016 var én leder samt seks og et halvt årsverk som arbeidet med adopsjoner (nasjonale og fra utlandet). Av disse var én sosialfaglig, to kontorfaglige og fire jurister, hvorav én jobbet 50 prosent med adopsjon.

I oktober 2018 ble det gjennomført en omorganisering i Bufdir, der ansvaret for utenlandsadopsjoner ble lagt til avdeling for internasjonale tjenester, sammen med blant annet menneskehandel, internasjonalt samarbeid i foreldretvister og barnevernssaker på tvers av landegrenser (Haagkonvensjonen 1996 om beskyttelse av barn), og arbeid mot kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og negativ sosial kontroll. I 2020 ble også ansvaret for internasjonal barnebortføring lagt til avdelingen (Haagkonvensjonen 1980).¹¹

En jurist i tillegg til leder (også jurist) og to kontorfaglige jobbet i 2018 med utenlandsadopsjoner. I 2019 ble det ansatt en jurist til, og fra høsten 2023 fikk avdelingen gradvis flere medarbeidere fordi arbeidsmengden på adopsjonsområdet økte. I tillegg ble interne ressurser i perioder utlånt til avdelingen, særlig for å håndtere stor saksmengde av innsynskrav fra adopterte.

I 2024 ble Bufdirs avdeling for internasjonale tjenester delt i to som følge av økt arbeidsbelastning på adopsjonsområdet. Det er i dag etablert en egen avdeling med ansvar for utenlandsadopsjoner som bare arbeider med oppgaver knyttet til utenlandsadopsjoner samt noen oppgaver knyttet til alle adopsjonstyper, blant annet innsyn. Høsten 2025 fikk avdeling for internasjonale adopsjoner ansvar for regelverk og klagesaker for sakstypene adopsjon utenom organisasjon og anerkjennelse av utenlandske adopsjoner. Avdelingen har til sammen elleve ansatte. Leder og sju medarbeidere er jurister. Tre medarbeidere er kontorfaglige.¹²

⁹ Intervju med seksjonsleder i SUAK, BUFA og Bufdir, 5. februar 2026.

¹⁰ Intervju med ansatt i Bufdir, 3. februar 2026.

¹¹ Intervju med ansatt i Bufdir, 11. februar 2026.

Antallet adopsjoner formidlet fra utlandet har sunket utover 2000-tallet. Antallet samarbeidsland holdt seg imidlertid lenge relativt stabilt, ettersom nye land kom til mens andre falt fra:

- I 2005 ble det formidlet 582 adopsjoner fra til sammen 17 ulike opprinnelsesland.
- I 2010 ble det formidlet 343 adopsjoner fra til sammen 17 ulike opprinnelsesland.
- I 2015 ble det formidlet 132 adopsjoner fra til sammen 16 ulike opprinnelsesland.
- I 2020 ble det formidlet 40 adopsjoner fra til sammen 10 ulike opprinnelsesland.
- I 2025 ble det formidlet 5 adopsjoner fra til sammen 3 ulike opprinnelsesland.

25.3 Behandling av søknader om formidlingstillatelse og om godkjenning av samarbeidspartnere og kontaktpersoner i opprinnelsesland

25.3.1 Generelle krav til adopsjonsmyndighetenes saksbehandling

Adopsjonsmyndighetenes behandling av søknader om formidlingstillatelse og godkjenninger av samarbeidspartnere og kontaktpersoner har fra 1970 vært underlagt kravene til saksbehandling i forvaltningsloven. De sentrale saksbehandlingsreglene i loven har i hovedsak vært de samme i hele perioden, men i praksis har den standarden som kreves for å oppfylle lovens krav til blant annet utredning og begrunnelse, imidlertid blitt hevet, og ulovfestede krav til forsvarlig saksbehandling har utviklet seg.

Avgjørelsene om tillatelse og godkjenninger som behandles her, er enkeltvedtak, noe som innebærer at både de alminnelige kravene til saksbehandlingen i forvaltningslovens kapittel II og III og de særskilte kravene til behandling av saker om enkeltvedtak i kapittel IV, V og VI får anvendelse. Det innebærer blant annet at det stilles krav til veiledning, utredning og begrunnelse. I utvalgets vurderinger av de nevnte sakene er det særlig utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 første ledd som er sentral.

Etter § 17 første ledd skal forvaltningsorganet sørge for at en sak er «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Det er imidlertid ikke slik at alle forhold i en sak må utredes så langt det er mulig. Utredningsplikten er relativ og avhenger

av sakens karakter og av hvilke spørsmål som er relevante for avgjørelsen.¹³ De nærmere kravene til utredningen vil bero på sakens betydning, hvilke faktiske forhold som er relevante, og hvor ressurskrevende utredningen av disse vil være. Det er også antatt at forvaltningsorganets organisering og bemanning må tas i betraktning når man skal fastlegge rekkevidden av utredningsplikten.¹⁴ Saksutredningen må likevel være forsvarlig.

Særlig vedtak om formidlingstillatelse, men også godkjenninger av kontaktpersoner, vil ha stor betydning for barn som er aktuelle for adopsjon, opprinnelige foreldre og adoptivsøkere. Dette tilsier at det må stilles strenge krav til saksutredningen. Videre er sakene komplekse, da de krever innblikk i flere forhold i andre land, særlig i landenes barneverns- og adopsjonssystemer og risikomomenter ved disse. Slike forhold er ressurskrevende å utrede, særlig når det er mange land som skal vurderes. At adopsjonsmyndighetene har hatt begrensede ressurser, vil derfor kunne ha en viss betydning, men utredningen må likevel være forsvarlig med tanke på til sakenes viktighet.

Et annet spørsmål er i hvilken grad adopsjonsmyndighetene har hatt en plikt til å kontrollere opplysninger som kommer inn fra formidleren. Forvaltningslovutvalget legger til grunn at det er begrensede krav til kontroll med informasjon fra parten eller andre, og særlig hvis kilden fremstår som troverdig. Samtidig uttaler Forvaltningslovutvalget at «forvaltningsorganet må foreta en kontroll av opplysninger som blir forelagt fra andre i den grad det er grunn til det», og at «[p]likten til å kontrollere opplysninger øker jo større behovet er for å sikre en materielt riktig avgjørelse, som der vedtaket er særlig inngripende eller irreversibelt».¹⁵

25.3.2 Oppstarten (1954–1978)

Frem til 1. januar 1993 var adopsjonsformidling regulert av § 26 bokstav b barnevernloven av 1953. Bestemmelsen oppstilte et straffesanksjonert forbud for privatpersoner mot å drive adopsjonsformidling. Bestemmelsen slo fast at organisasjoner måtte ha bevilling av departementet for å drive adopsjonsformidling, «som i tilfelle fører til syn med virksomheten».

Som nevnt i kapittel 7 og punkt 24.3.1, samt i de relevante landkapitlene, bisto to av organisa-

¹³ Jf. HR-2017-2376-A.

¹⁴ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 12. utgave, Universitetsforlaget, 2022, s. 278.

¹⁵ Se NOU 2019: 5, punkt 21.4.4 med videre henvisninger.

¹² Intervju med ansatt i Bufdir, 11. februar 2026.

sjonene som senere ble adopsjonsformidlere, det vil si Koreaforeningen (senere Verdens Barn) og Adopsjonsforum (de første årene kalt Adopsjonsopplysning) med adopsjoner også før de formelt fikk formidlingstillatelser. Dette var en virksomhet norske myndigheter var kjent med, men som det i liten grad ble reagert på, og som må anses å ha vært en tålt praksis.

I enkelte tilfeller ser det ut til at norske myndigheter til og med har hatt en positiv holdning til organisasjonenes bistand til adoptivsøkere. Dette har utvalget funnet indikasjoner på når det gjelder Koreaforeningens virksomhet i Sør-Korea rundt 1960. I to brev fra generalsekretæren i Koreaforeningen til lederen for foreningens sykehus i Seoul kommer det frem informasjon om at generalsekretæren hadde orientert Sosialdepartementet om virksomheten, og om at Koreaforeningen selv vurderte å slutte å bistå med adopsjoner. Byråsjefen i Sosialdepartementet skal imidlertid ha uttrykt at hen «var tilfreds med» og «ikke hadde noe å innvende mot» hvordan Koreaforeningen bisto i disse sakene. Generalsekretæren selv hadde inntrykk av at departementet anså det som en fordel om Koreaforeningen fortsatte sin bistand i adopsjonssaker, fremfor at adopsjonssøkerne opptrådte på egen hånd. Se nærmere omtale i punkt 19.6.2.

Komiteen for Sydøst-Asia, som besto av noen ungdomspolitikere, fikk tillatelse på visse vilkår til å bringe 60 barn til Norge fra det krigsherjede Vietnam i 1968 (se punkt 20.5.1). Det viste seg imidlertid at flere av vilkårene norske myndigheter hadde stilt, ble brutt. Det kom 77 barn, og helsetilstanden til flere av dem var dårlig. Videre var ikke adopsjonsprosessene fullført før barna ble hentet til Norge, og det var uavklart hvordan adopsjonene skulle gjennomføres. Likevel ønsket komiteen å hente flere barn og ga uttrykk for dette i mediene. Sosialdepartementet ga gjentatte ganger beskjed i både møter og brev om at det ikke ville bli gitt tillatelser til flere adopsjoner før de første sakene var gått i orden og man kunne evaluere hvordan det var gått med barna.

I 1971 ønsket den nye organisasjonen Norsk-Vietnamesisk forbund, ledet av samme person som ledet Komiteen for Sydøst-Asia, likevel å hente flere barn fra Vietnam. Lederen varslet Sosialdepartementet om dette i brev før han reiste for å hente barna. Sosialdepartementet gjentok at de ikke ville tillate dette, og advarte om at strafferammen for privat adopsjonsformidling var bøter eller fengsel i inntil tre måneder, jf. barnevernloven 1953 § 26 bokstav b. Sosialdepartementet informerte Utenriksdepartementet og Justisde-

partementet om planene til organisasjonen. Ambassaden i Bangkok og den norske konsulen i Saigon ble også varslet for å hindre at barn eventuelt ble tatt med ut av landet uten visum til Norge. Likevel ankom lederen Norge med ti nye vietnamesiske barn i august 1971. Flere av barna hadde svært dårlig helsetilstand, og ett av barna døde få dager etter ankomst. Lederen ble politianmeldt for den ulovlige adopsjonsformidlingen. Straffesaken endte med et forelegg på 1000 kroner, som lederen vedtok.¹⁶

Adopsjonsformidlingen gjennom Komiteen for Sydøst-Asia i 1968 innebar flere grove brudd på formidlingstillatelsen de hadde fått av Sosialdepartementet. Dette reagerte departementet skarpt på, og det ble iverksatt flere tiltak for å forhindre at ytterligere barn kom fra Vietnam gjennom denne virksomheten. Etter utvalgets syn innebar de to «aksjonene» i 1968 og 1971 en betydelig risiko for at barn og opprinnelige foreldres grunnleggende rettigheter kunne bli krenket, og myndighetenes tydelige reaksjon og forsøk på å forhindre ytterligere virksomhet var både berettiget og nødvendig i et forsvarlighetsperspektiv.

Norsk Koreaforening fikk formidlingstillatelse fra Sør-Korea i 1969. I 1971 hadde Sosialdepartementet et møte med en annen forening, Koreamisjonen, om deres adopsjonsvirksomhet. Det ble opplyst at også denne organisasjonen hjalp norske foreldre med adopsjoner, og at det gjaldt to til tre adopsjoner per år. I møtet orienterte departementet representanten fra Koreamisjonen om barnevernslovens forbud mot å drive adopsjonsformidling uten tillatelse, og Koreamisjonen ble bedt om å sende en skriftlig redegjørelse for virksomheten i en eventuell søknad om formidlingstillatelse.¹⁷ Det er grunn til å merke seg at departementets strengere håndheving overfor Koreamisjonen kom på et tidspunkt da den første formidlingstillatelsen for Sør-Korea var gitt til Norsk Koreaforening. Det var da ikke noen rimelig grunn til å akseptere adopsjoner fra Sør-Korea gjennom andre kanaler uten formell tillatelse. Norske adopsjonsmyndigheter hadde på dette tidspunktet trolig også de alvorlige problemene med Komiteen for Sydøst-Asias virksomhet friskt i minnet.

Den neste formidlingstillatelsen ble gitt til Foreldreforeningen for barn fra Vietnam i 1973. Tillatelsen omfattet formidling av 50 adopsjoner fra landet.¹⁸ Denne foreningen søkte imidlertid også

¹⁶ Se kapittel 20 om Vietnam, punkt 20.5.2 og 20.5.3 med kildehenvisninger.

¹⁷ Se kapittel 19 om Sør-Korea, punkt 19.6.3.

om formidlingstillatelse for Pakistan og Bangladesh i 1973, men fikk avslag på dette i mars 1975.¹⁹ På samme tid bisto Adopsjonsopplysning (senere Adopsjonsforum) familier som ønsket å adoptere fra ulike land. Foreningen begynte for eksempel å bistå med adopsjoner fra Colombia og Bangladesh i henholdsvis 1972 og 1973.²⁰

I 1975 søkte Adopsjonsopplysning om formidlingstillatelse for Bangladesh og Colombia. Svaret som ble gitt fra Sosialdepartementet, var som følger:

Da adopsjonsformidling for tiden er under utredning i departementet, kan departementet for tiden ikke ta stilling til Deres søknad.

Vi vil komme tilbake til saken når nærmere retningslinjer foreligger.²¹

I et internt notat på saken i Sosialdepartementet heter det blant annet at «[v]i har vel her vært noe tvilende til deres form for arbeid som neppe bare kan sies å være opplysning, men der spørsmålet om formidling etterhvert synes å være kommet sterkt inn i bildet». Notatet fremstiller situasjonen slik at Adopsjonsopplysning selv var klar over problematikken og åpen for å endre praksis og eventuelt overlate formidlingsarbeidet til Sosialdepartementet. I notatet anbefales det å svare på søknaden med «noen litt rundere vendinger, selv om vi ikke finner å kunne gi noen annen beskjed på det nåværende tidspunkt».²²

Adopsjonsopplysning/Adopsjonsforum fortsatte å bistå ved adopsjoner til tross for at de ikke hadde fått innvilget en søknad om formidlingstillatelse.²³ Adopsjonsforums virksomhet i Bangladesh pågikk på samme tid som Foreldreforeningen for barn fra andre land på nytt søkte om formidlingstillatelse for Bangladesh, Pakistan og India 24. februar 1976, men ikke fikk innvilget dette. Som for Adopsjonsforum var begrunnelsen fra departementet den pågående utredningen.²⁴ Foreldreforeningen valgte selv 3. september 1976 å trekke søknaden som gjaldt Bangladesh og

begrunnet dette med at «myndighetens holdning i landet [har] medført så betente og korrupte forhold, at det for vår forening ikke synes mulig å gjennomføre et forsvarlig adopsjonsformidlingsopplegg».²⁵ Også i Colombia fortsatte Adopsjonsforum å bistå med adopsjoner. I Sri Lanka bisto Adopsjonsforum med adopsjoner fra 1975.²⁶

Utvalget har ikke funnet opplysninger om at norske adopsjonsmyndigheter reagerte på bistanden Adopsjonsforum ga norske adopsjonssøkere før formidlingstillatelser ble innvilget. I et internt notat til byråsjefen i Sosialdepartementet i 1976 er det imidlertid uttalelser om Adopsjonsforums virksomhet på Sri Lanka:

På grunnlag av denne samtalen [med AFs leder] fikk jeg ikke inntrykk av at organisasjonen bare skal drive opplysningsvirksomhet. Uten å ta noe standpunkt synes jeg Adopsjonsforum handler eller kommer til å handle på kanten av bvl. § 26b.²⁷

Utvalget har imidlertid ikke funnet indikasjoner på at det ble gjort noe videre fra departementets side i denne saken.

De neste formidlingstillatelsene ble gitt først i 1978 til Adopsjonsforum, og da for land der foreningen allerede bisto med adopsjoner (Bolivia, Bangladesh, Colombia, Ecuador, Guatemala, India, Indonesia og Sri Lanka)²⁸ og til Foreldreforeningen for barn fra andre land (India og Pakistan).²⁹

Formidling av adopsjoner fra utlandet startet med andre ord gradvis, og både Adopsjonsforum og Verdens Barn (da Koreaforeningen) hadde allerede bistått ved en rekke adopsjoner før de fikk formidlingstillatelse. Da myndighetene innvilget de første formidlingstillatelsene til Koreaforeningen i 1969 og Adopsjonsforum i 1978, var det dermed i stor grad tale om å formalisere en pågående virksomhet. Det var formidlerne som hadde erfaring, og de hadde antakelig også mer kunnskap om adopsjonssystemet i de enkelte opprinnelseslandene enn norske adopsjonsmyndigheter. Myndighetene skulle dermed regulere en virksomhet som allerede hadde pågått i flere år. Formidlerne hadde etablert kontakter og rutiner,

¹⁸ Se punkt 7.4.2 og 20.5.4.

¹⁹ Søknad fra FBAL til SD (u.d., men mottatt 16. november 1973). Avslag i brev fra SD til FBAL 17. mars 1975.

²⁰ Se kapittel 9 om Bangladesh, punkt 9.1, og kapittel 12 om Colombia, punkt 12.7.1.

²¹ Brev fra SD til Adopsjonsopplysning, datert 16. september 1975.

²² Internt notat i SD «Ad foreningen Adopsjonsopplysnings søknad om bevilling til å formidle adopsjon nv utenlandske barn», datert 8. september 1975.

²³ Se kapittel 9 om Bangladesh, punkt 9.6.1.

²⁴ Brev fra SD til FBAL 22. mars 1976

²⁵ Brev fra FBAL til SD 3. september 1976.

²⁶ Se kapittel 18 om Sri Lanka, punkt 18.5.1.

²⁷ Internt notat 1. september 1976 til byråsjefen i SD.

²⁸ Tillatelse til adopsjonsformidling for AF innvilget av SD, 19. mai 1978.

²⁹ Tillatelse til adopsjonsformidling for FBAL, innvilget av SD, 19. mai 1978.

mens myndighetene måtte sette seg inn i landforhold og formidlingsarbeid på et tidspunkt der de hadde begrenset erfaring med utenlandsadopsjoner. Det må også nevnes at det var Justisdepartementet som behandlet enkeltsakene om utenlandsadopsjoner på denne tiden, mens det var Sosialdepartementet som skulle gi formidlingstillatelser. Utvalget har ikke funnet noen skriftlige spor som viser at det har skjedd noen systematisk erfaringsdeling fra enkeltsakene i Justisdepartementet til Sosialdepartementets vurdering av formidlingstillatelser.

Da norske myndigheter rettet oppmerksomheten mot organisasjonenes bistand ved adopsjoner var virksomheten som nevnt godt i gang. Det var også en virksomhet som var sterkt ønsket av norske adoptivsøkere. Norske myndigheter hadde dermed et ganske annerledes utgangspunkt for vurderingen av om det skulle legges til rette for formidling av adopsjoner fra utlandet til Norge, og på hvilke vilkår, enn de ville hatt dersom virksomheten ikke allerede hadde vært i gang. Slik det er redegjort for innledningsvis, fremstår det også for utvalget som om virksomheten var en tålt praksis som ble ansett som et mer betryggende alternativ fra et rettssikkerhetsperspektiv enn at adoptivsøkere opptrådte helt på egenhånd i opprinnelseslandene. Utvalget mener at dette kan ha hatt betydning for myndighetenes vurdering.

Myndighetenes behov for å få formalisert adopsjonsformidlernes virksomhet, slik at de kunne komme videre med reguleringen av utenlandsadopsjonsfeltet, er også en del av bildet. I et internt notat til ledelsen i Sosialdepartementet går det frem at søknadene om formidlingstillatelse var stilt i bero i påvente av etableringen av Rådet for internasjonale adopsjoner, RIA, men at det var nødvendig å behandle søknadene før rådet ble etablert, da det var bestemt at rådet skulle ha godkjente formidlingsorganisasjoner som medlemmer. Samtidig var det forutsatt at RIA skulle godkjenne formidlernes utenlandskontakter og følge med på formidlernes virksomhet. I notatet heter det videre:

For å kunne løse denne floken vil en foreslå at de respektive foreninger får tillatelse til å drive begrenset adopsjonformidling (jfr. Kgl. res.) men at det skal gis tillatelse for hvert enkelt land, eller distrikt etter hvert som Rådet vil anbefale godkjenning av avtaler i utlandet (utenlandskontakter). Da det vil ta litt tid før en kan få «sjekket» alle nåværende utenlandskontakter, vil en foreslå en overgangsordning på maksimum ett år, under forutsetning at plasse-

ringsutvalget trer snarest mulig i funksjon og at det ikke etableres flere kontakter i utlandet før de er anbefalt godkjent av Rådet.³⁰

Det går med andre ord frem av notatet at tillatelse i realiteten ble gitt før man hadde satt seg grundig inn i forholdene i det enkelte landsamarbeidet, og at dette ble løst ved å stille et vilkår i formidlingstillatelsen om at formidlerne måtte søke godkjenning av utenlandskontaktene innen ett år. Koreaforeningens formidlingstillatelse fra 1969 ble i 1978 formelt trukket tilbake og samtidig erstattet med en ny tillatelse. I den nye tillatelsen ble det ikke stilt noe vilkår om at kontaktpersoner skulle godkjennes innen ett år. Tillatelsen hadde imidlertid en presisering av at tillatelsen gjaldt adopsjonsformidling gjennom Holt, og at dersom Koreaforeningen ønsket å formidle barn via andre kontakter, måtte den sende søknad om dette til RIA. Formidlingstillatelsene som ble gitt til Adopsjonsforum og Koreaforeningen i 1978, var tidsubegrensede.³¹

25.3.3 Adopsjonsformidling før Haagkonvensjonen trådte i kraft i Norge (1978–1997)

25.3.3.1 Lovgivning, forskrifter og annen regulering

Adopsjonsformidling var regulert av barnevernsloven 1953 § 26 bokstav b frem til 1993 og deretter av barnevernloven 1992 § 4-23,³² med et straffesanksjonert forbud for privatpersoner mot å drive adopsjonsformidling og et krav om at organisasjoner måtte ha bevilling av departementet for å drive adopsjonsformidling.

I rundskriv nr. 1 9/78 fra Sosialdepartementet om adopsjon av utenlandske barn fremheves det, med henvisning til Stortingets tilslutning til prinsipper i St.prp. nr. 210 (1976–77), noen grunnleggende prinsipper for adopsjonsformidling, for det første at «[h]ensynet til barnet og dets fremtidige utvikling må være et overordnet prinsipp for all adopsjonsformidling», og for det andre at adopsjon bare skulle skje i tilfeller der «det er grunn til å anta at barnet ikke kan få tilfredsstillende oppvekstvilkår i sitt eget hjemland». Videre måtte adopsjon «skje i samsvar med vedkommende

³⁰ Internt notat fra Sosialavdelingen til den politiske ledelsen i SD, 4. april 1978.

³¹ Tillatelser til adopsjonsformidling for hhv. AF og NKF/VB ble innvilget av SD 19. mai 1978.

³² Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven).

lands lover og regler». Prinsippene det her vises til, ble foreslått i NOU 1976: 55.³³ Myndighetene skulle blant annet «føre kontroll med at det fra norsk side ikke skjer brudd på lover og regler i barnets hjemland», og «arbeide for at en får internasjonale regler om adopsjon av barn fra andre land med andre raser og kulturer». Oppgaven med å «forestå det offentlige arbeid på dette området» og «samordne arbeidet mellom det offentlige og adopsjonsforeningene» ble lagt til RIA, som ble nærmere regulert i rundskrivet.³⁴ RIA omtales nærmere i punkt 6.4.

RIA skulle blant annet følge med på den internasjonale utviklingen på utenlandsadopsjonsfeltet, og, i samarbeid med utenriksstasjonene, på adopsjonsformidlernes virksomhet i utlandet. Rådet skulle også godkjenne avtaler inngått i utlandet om formidling av utenlandsadopsjoner. Videre skulle rådet følge med på virksomheten til adopsjonsformidlerne i Norge og gi informasjon, råd og veiledning til myndighetene om utenlandsadopsjon.³⁵ Rådet kunne gjøre undersøkelser ved å henvende seg til instanser i inn- og utland, og de reiste på informasjons- og kontrollreiser til land det ble formidlet adopsjoner fra, som ledd i tilsynet med adopsjonsformidlerne mv.³⁶

Rundskrivet gjør kort rede for kravene til dokumentasjon om helsemessige forhold hos barnet og krav til at barnet har gyldig pass eller reisedokument som garanterer returadgang til hjemlandet.³⁷ Rundskrivet gjør ellers ikke rede for kravene til prosesser og dokumentasjon i opprinnelseslandet, og det omtaler ikke hvilke krav som skal stilles ved søknader om formidlingstillatelse eller godkjenning av utenlandskontakter.

RIA ga i 1979 ut retningslinjer for godkjenning av utenlandskontakter. Disse retningslinjene består av følgende liste over «minimumsopplysninger» som skal innhentes:

1. Personalialia (Navn, alder, familieforhold, yrke, nasjonalitet).
2. Beskriv kort hvordan foreningen kom i forbindelse med kontakten
3. Oppgi hva det er i kontaktens bakgrunn eller personlige kvalifikasjoner som tilsier at han/

hun egner seg for oppgaven og vil arbeide på en etisk forsvarlig måte.

4. Beskriv kontaktens erfaring med barn/adopsjon og innstilling til samme. Driver kontakten adopsjonsformidling også for andre land?
5. Beskriv måten kontakten vil gå frem på for å finne frem til aktuelle barn.
6. Oppgi hvilket geografisk område kontakten vil dekke, og – så langt mulig – hvilke institusjoner som vil være involvert.
7. Beskriv de forbindelser som vil bli benyttet for å få barna medisinsk undersøkt.
8. Beskriv kontaktens mulighet til å oppnå nødvendige juridiske dokumenter (vergeoppnevne, pass o.l.).
9. Beskriv kontaktens kjennskap til landet, dets lover og regelverk og mulighet for å følge med i eventuelle endringer i disse.
10. Oppgi hvor stor del av kontaktens arbeidstid og arbeidsinntekt som har tilknytning til adopsjonsformidling.
11. Oppgi konkret hvilke utgifter som kan bli aktuelle ved slik formidling, inkl. kontaktens godtgjørelse og utgiftenes størrelse.
12. Oppgi kontaktens objektive referanser i Norge eller i vedkommende land.
13. Oppgi om kontakten er godkjent av angjelende lands myndighet som formidler, eller om det er mulig å oppnå slik godkjenning.³⁸

Denne listen fremstår som ganske detaljert, og den tar opp en rekke sentrale forhold for vurderingen av om adopsjonsformidlingen vil være forsvarlig. Som utvalget vil komme tilbake til i punkt 25.3.3.2 nedenfor, ser det imidlertid ikke ut til at alle disse punktene ble utredet eller vurdert ved alle landsamarbeid.

RIAs retningslinjer for godkjente foreningers adopsjonsformidling fra 1981³⁹ stiller krav til formidlerne. Ved «kontaktetablering av barnet i utlandet» skulle formidlerne påse at adopsjonen skjer i samsvar med lover og regler i opprinnelseslandet, og at det ikke har vært lagt press på de opprinnelige foreldrene om å frigi barnet til adopsjon.

Før barnet ble foreslått for plassering i et konkret hjem, skulle formidlerne «påse evt. gjennom utenlandskontakten, så langt det er mulig», at barnet «definitivt er frigitt for adopsjon», at det «foreligger opplysninger om barnets helse», og at

³³ NOU 1976: 55 *Adopsjon og adopsjonsformidling*, s. 34.

³⁴ Rundskriv nr. 1 9/78 fra SD, *Adopsjon av utenlandske barn*, s. 3–4.

³⁵ Rundskriv nr. 1 9/78 fra SD, *Adopsjon av utenlandske barn*, s. 4.

³⁶ Steenberg, *Norges adopsjonshistorie* (2011), s. 57.

³⁷ Rundskriv nr. 1 9/78 fra SD, *Adopsjon av utenlandske barn*.

³⁸ RIA, Retningslinjer for godkjenning av foreningens utenlandskontakter, 16. oktober 1979.

³⁹ RIA, Retningslinjer for godkjente foreningers adopsjonsformidling, 1981.

«adoptivhjemmet ikke vil bli krevet for andre pengebeløp enn de som kan sees som relevante i forhold til det adoptivbarnet de vil få seg tildelt». Videre ble det stilt krav til subsidiaritet, som ble formulert slik:

Adopsjon til Norge skal kun foregå når det er grunn til å anta at barnet ikke kan få tilfredsstillende oppvekstvilkår i familie i sitt eget land. Foreningene må føre best mulig kontroll med at deres kontakter i utlandet arbeider etter denne retningslinje.

Retningslinjene ga også føringer om forholdet mellom adopsjon og bistand i form av «fjernadopsjon» av barn (fadderordninger). Det ble understreket at forutsetningen for å kunne drive med slikt hjelpearbeid var at «fjernadopsjonsprogrammet ikke brukes som pressmiddel for å oppnå økt antall barn frigitt for adopsjon», og at det var separat regnskapsførsel og revisjon for dette arbeidet. Videre ble det fastsatt at «foreningene står formelt ansvarlige for fjernadopsjonsprogrammet og har rapporteringsansvar til RIA».

Også RIAs retningslinjer fra 1981 understreker grunnleggende prinsipper for adopsjon, som må anses som sentrale for å vurdere om formidlingsvirksomheten er forsvarlig. Som utvalget vil komme tilbake i punkt 25.3.3.2 og videre i kapitlet, ser det ut til at RIAs kontroll med at disse retningslinjene ble fulgt, har vært noe mangelfull.

Som beskrevet i kapittel 6, ble Statens adopsjonskontor (SAK) opprettet med virkning fra 1. januar 1987, da adopsjonsloven av 1986 trådte i kraft, og fra samme tidspunkt ble RIA lagt ned. Mens RIA var et råd med et sekretariat som utøvde forvaltningsmyndighet, var SAK et ordinært forvaltningsorgan med fulltidsansatte. Steenberg fremhever i sin fremstilling av Norges adopsjonshistorie at RIA spilte en viktig rolle. RIA samlet gjennom sitt virke mye kompetanse og erfaring om utenlandsadopsjon, trakk opp generelle retningslinjer for adopsjonsformidling og var et nyttig rådgivende organ for departementene. Rådets virksomhet bidro til at arbeidet med utenlandsadopsjoner kom inn i fastere former, og norske adopsjonsmyndigheter fikk erfaring. Det var imidlertid et tungdrevet organ, og det var både tungvint og ressurskrevende at behandlingen av saker om adopsjon var fordelt på så mange ulike instanser. Derfor var det behov for omorganisering.⁴⁰

I rundskriv I-20/87 gis det en kortfattet oversikt over oppgavene til SAK. Kontoret skulle

«behandle saker etter lov om adopsjon» og dessuten «følge med virksomheten» til adopsjonsformidlerne. Når det gjaldt virksomheten til formidlerne i utlandet, skulle SAK følge med på denne «i samarbeid med de norske utenriksstasjoner». Kontoret skulle også «gi generelle råd og veiledning om adopsjonsvirksomhet». Videre skulle SAK medvirke i forhandlinger i regi av Utenriks- og Sosialdepartementet med myndigheter og organisasjoner i andre land om avtaler om adopsjonsformidling. Kontoret skulle også «holde jevnlig møter med berørte organisasjoner». Det fremgår av dette at SAK hadde vesentlig flere oppgaver enn RIA. SAK behandlet også enkeltsaker om adopsjon, både forhåndssamtykke og registrerings- og bevillingssaker, se punkt 25.2 ovenfor om oppgaver og ressursituasjon.

I de påfølgende årene ga adopsjonsmyndighetene en rekke rundskriv om adopsjon, men ingen av disse behandler hvilke krav som skal stilles, og hvilke vurderinger som må gjøres i forbindelse med søknader om (fornyelse av) formidlingstillatelser eller godkjenning av kontaktnettverk og kontaktpersoner. Utvalget har heller ikke lyktes i å få klarhet i om det fantes skriftlige saksbehandlingsinstrukser eller rutiner for behandling av søknader om formidlingstillatelser i SAK. Når det gjelder perioden 1987–1998 vil utvalget derfor bare vurdere praksisen – innvilgelser og avslag på søknader om formidlingstillatelser og godkjenning av kontaktpersoner – ikke rutiner og instrukser for arbeidet.

25.3.3.2 Behandling av søknader om formidlingstillatelse og godkjenning av kontaktpersoner

Som beskrevet i punkt 25.3.2 fikk Koreaforeningen og Adopsjonsforum tidsubegrensede formidlingstillatelser av Sosialdepartementet i 1978, og tillatelsene ble ikke behandlet på nytt før det i 1999 ble lovfestet at slike tillatelser skulle være tidsbegrensede.⁴¹ Tillatelser som ble gitt etter 1978, ser i stor grad ut til å ha vært tidsbegrensede.⁴² I tillatelsen til Adopsjonsforum i 1978 ble

⁴⁰ Steenberg, *Norges adopsjonshistorie* (2011), s. 58–59.

⁴¹ Jf. ny § 16 d andre ledd i adopsjonsloven av 1986. Noen av de tidsubegrensede tillatelsene ble ikke fornyet, da de var avsluttet før 1999.

⁴² Utvalget har primært sett på formidlingstillatelser for de tolv landene som vi er bedt om å undersøke i mandatet. Det kan derfor ikke utelukkes at det finnes unntak, men uten holdepunkter for noe annet virker det mest sannsynlig at praksisen har vært konsekvent.

det, som nevnt i punkt 25.3.2 ovenfor, stilt vilkår om at foreningene skulle sende RIA en separat søknad om godkjenning av utenlandskontaktene i landene som var omfattet av tillatelsen. RIA besluttet at disse godkjenningene av utenlandskontakter skulle være tidsbegrensede,⁴³ og utover i 1980- og 1990-årene ble det krevd jevnlig regodkjenninger av utenlandskontaktene i alle land, uavhengig av om formidlingstillatelsen var tidsbegrenset eller ble fornyet med jevne mellomrom av departementet. At noen formidlingstillatelser var tidsavgrenset og måtte regodkjennes mens andre var tidsubegrensede førte til en ulikhet i kontrollintensitet og kontrollinstans som kan virke tilfeldig. For de opprinnelige samarbeidslandene med tidsubegrensede formidlingstillatelser var regodkjenningene av kontaktpersoner særlig viktige for kontrollen med samarbeidet. Opplysningene som ble gitt ble ved disse regodkjenningene, var i stor grad de samme som ved behandling av formidlingstillatelser (se RIAs retningslinjer for godkjenning av kontaktpersoner i punkt 25.3.3.1).

Av denne grunn behandler utvalget søknader om formidlingstillatelse og søknader om godkjenning av utenlandskontakter samlet i det følgende.

Søknadene om formidlingstillatelse som utvalget har sett fra tidlige perioder, er korte og lite detaljerte. Vedtakene er enda mer kortfattede, men etter det utvalget har fått opplyst av personer som har arbeidet hos adopsjonsmyndighetene, var det vanlig at begrunnelsen for vedtaket var kortfattet og ikke gikk inn på alle faktorene adopsjonsmyndighetene hadde vurdert når en søknad om formidlingstillatelse ble innvilget. I noen tilfeller har utvalget funnet interne saksnotater med mer utfyllende informasjon og vurderinger, i andre tilfeller har vi ikke funnet dette. Og for de første formidlingstillatelsene som ble gitt i 1978 (se punkt 25.3.2), fremgår det av saksnotatet at myndighetene i liten grad hadde utredet forholdene, og at de la til grunn at den nødvendige utredningen først skulle skje etter at tillatelsene var innvilget, gjennom godkjenning av kontaktpersoner.

Når det gjelder tillatelser og godkjenninger som ble gitt etter at RIA var opprettet, må det tas et forbehold fordi rådets arkiver fra perioden fremstår som ufullstendige, og det kan derfor ha vært mer dokumentasjon i noen saker enn det som finnes i arkivene i dag. I noen tilfeller mener utvalget at det er sannsynliggjort at sentrale forhold og risikofaktorer ikke har vært tilstrekkelig

utredet og opplyst. Som vist i de ulike landkapitlene er utvalget i flere tilfeller kritisk til at formidlingstillatelser er innvilget, noe som til dels handler om manglende saksutredning eller at sentrale risikofaktorer ikke er tilstrekkelig vektlagt. Dette har også støtte i opplysninger vi har fått fra ansatte i adopsjonsmyndighetene, som tilsier at vurderingene gradvis ble mer grundige. Dette vil bli nærmere belyst i punkt 25.3.4 nedenfor.

Eksempler på mangler ved utredningen av tillatelser

Costa Rica

Et eksempel på mangelfullt beslutningsgrunnlag er da adopsjonsmyndighetene ga formidlingstillatelse til Adopsjonsforum for Costa Rica i 1978. I formidlingssøknaden er det ingen beskrivelse av frigivelsesprosessen, bare av prosessen på adoptivforeldrenes side.⁴⁴ Utvalget kan ikke se at denne informasjonen ble etterspurt da søknaden ble behandlet. Det ser ut til at norske adopsjonsmyndigheter først har fått slik informasjon senere, i forbindelse med reiser til og besøk fra Costa Rica i årene 1979 og 1982 (se punkt 13.5.3).

Chile

Et annet eksempel er Chile, hvor Adopsjonsforum fikk innvilget formidlingstillatelse i 1984. I tillatelsen går det frem at RIA hadde innhentet opplysninger fra ambassaden i Santiago, at formannen og sekretariatslederen fra rådet på en «informasjons- og inspeksjonsreise» til Latin-Amerika «hadde en samtale med den norske ambassadøren om saken», og at «rådet fant ingen adopsjonsmessig faglige betenkeligheter ved å gi tillatelse til å foreta inntil 5 prøvesaker av adopsjon». Søknaden ble innvilget mens det var militærdiktatur i Chile. Som utvalget redegjør for i kapittel 11 om Chile, var det flere forhold som ikke ser ut til å ha blitt tilstrekkelig utredet og vektlagt av norske myndigheter. Dette gjelder blant annet opplysninger norske myndigheter mottok fra ambassaden i Santiago om at det fantes korrupte dommere og «svikt i kontrollsystemene». Når det gjelder korrupsjon, nevner ambassaden et tilfelle der en dommer hadde flyktet utenlands etter beskyldninger om at han «hadde mottatt flere tusen dollar for hvert samtykke til adopsjon».⁴⁵ Også Adopsjonsforum fremhevet at det var risiko for ulovligheter

⁴³ Protokoll fra møte i RIA 16. oktober 1979.

⁴⁴ Søknad om formidlingstillatelse fra AF 2. september 1978. I søknaden står det at den costarikanske adopsjonsloven tidligere var sendt til RIA. Denne loven ga imidlertid ikke regler for å erklære barn forlatt etter administrativ prosess. Dette var hjemlet i annet lovverk.

ved adopsjoner fra Chile. I søknaden om godkjenning av kontaktperson, som ble sendt før søknaden om formidlingstillatelse var ferdigbehandlet, skrev Adopsjonsforum følgende:

Som opposisjonell er hun selvfølgelig forberedt på meget grundige undersøkelser omkring barnets bakgrunn i hvert enkelt tilfelle. Dette er spesielt viktig i Chile, da det tidligere har forekommet at barn av fengslede er blitt adoptert bort mot foreldrenes vilje.⁴⁵

Det er imidlertid ikke angitt i søknaden hvordan disse undersøkelsene skulle foregå, og hvordan utenlandskontakten kunne være sikker på at barnet ikke var tatt fra foreldrene mot deres vilje. Det er også vanskelig å se for seg hvordan en enkeltperson skulle kunne foreta forsvarlige undersøkelser av dette. Etter utvalgets vurdering ble RIAs retningslinjer for godkjenning av kontaktpersoner (se punkt 25.3.3.1) ikke fulgt, og saksutredningen var ikke forsvarlig, jf. forvaltningsloven § 17. I retningslinjene er det særlig punkt 5, «Beskriv måten kontakten vil gå frem på for å finne frem til aktuelle barn», som ikke ser ut til å være oppfylt. I søknaden var det ikke beskrevet konkret hvordan kontakten skulle finne frem til adopterbare barn, utover at hun skulle «arbeide gjennom» et nærmere bestemt barnehjem, Casa Nacional del Niño, og barnedomstolen i Santiago. Denne informasjonen var i seg selv utilstrekkelig for å gjøre en forsvarlig vurdering, særlig i lys av den politiske situasjonen i landet, og det Adopsjonsforum skriver om risikoen for at barn ble adoptert bort mot foreldrenes vilje. RIA hadde riktignok, som ledd i rådets forberedelse av saken om formidlingstillatelse for Sosialdepartementet, fått en uttalelse fra den norske ambassaden i Chile om at det aktuelle barnehjemmet og domstolen for mindreårige i Santiago var «seriøst arbeidende institusjoner», men etter utvalgets vurdering ga ikke slike generelle uttalelser et tilstrekkelig grunnlag for at norske adopsjonsmyndigheter kunne besvare de spørsmålene de burde stilt seg om risikoen ved å adoptere fra landet under det daværende regimet.⁴⁶

Svakhetene ved vurderingene av adopsjonsformidling fra Chile ble heller ikke rettet opp ved senere behandling av søknader og rapporter om

adopsjonsformidling fra Chile. Formidlingstillatelsen for Chile ble først gitt i form av en tillatelse til fem prøvesaker.⁴⁸ I Adopsjonsforums rapport om sine første 13 adopsjonssaker fra landet 20. mai 1988⁴⁹ nevnes det ikke at en ny adopsjonslov hadde trådt i kraft i Chile ti dager før rapporten ble datert. Dette er en type informasjon som Adopsjonsforum burde hatt og formidlet til norske myndigheter, og som norske myndigheter også kunne avdekket dersom de hadde undersøkt. Videre forelå det FN-rapporter fra 1987 og 1988 som dokumenterte omfattende og grove brudd på grunnleggende menneskerettigheter. En annen faktor adopsjonsmyndighetene burde vurdert, var risikoen for at det chilenske regimet brukte adopsjoner som et diplomatisk eller politisk virkemiddel. Redegjørelsen i punkt 25.6.6 nedenfor indikerer at dette var en reell risiko.

Enda en risikofaktor var informasjonen om at etterspørselen etter barn fra Chile var «enorm». Denne informasjonen fikk norske myndigheter ved et besøk i Chile i 1988 fra den chilenske barnevernsmyndigheten SENAME.⁵⁰

Også senere søknadsbehandling hadde svakheter. Frem til 1998 ble det innvilget formidlingstillatelse for landet uten at norske myndigheter hadde fått den gjeldende chilenske adopsjonsloven oversatt til norsk eller engelsk. De hadde bare en spansk utgave av loven fra 1988. I innvilgelsesbrevet 30. november 1998 ba departementet om å få tilsendt gjeldende lovgivning oversatt til engelsk. Etter utvalgets vurdering er det å innvilge tillatelsen uten å ha lest og vurdert lovgivningen ikke samsvar med krav til forsvarlig saksutredning etter forvaltningsloven § 17. I et internt notat hos Barne- og familiedepartementet fra november 1998 går det frem at adopsjonsmyndighetene også i andre tilfeller hadde manglet adopsjonslovgivningen i aktuelle opprinnelsesland, blant annet Mexico.⁵¹

Brasil

Et annet eksempel på klare svakheter ved saksutredningen og beslutningsgrunnlaget, finner utvalget i behandlingen av søknader om formidlingstillatelse fra Brasil. Da det ble innvilget formidlingstillatelse for Brasil i juli 1989, i første omgang for

⁴⁵ Brev (telefaks) fra Norges ambassadør til Chile til RIA 16. mars 1984.

⁴⁶ AF, Søknad om godkjenning av kontaktperson, 31. januar 1984.

⁴⁷ Jf. kapittel 11 om Chile, punkt 11.7.2.

⁴⁸ Formidlingstillatelse til AF 29. juni 1984.

⁴⁹ «Rapport vedrørende adopsjoner fra Chile» fra AF til SAK, 20. mai 1988.

⁵⁰ Se kapittel 11 om Chile, punkt 11.8.1.1 med videre henvisninger.

⁵¹ Internt notat, BFD, 13. november 1998, saksnr. 98/03594.

fem prøvesaker, visste ikke norske adopsjonsmyndigheter at barnedomstolene i São Paulo forutsatte en fosterhjemsplasing i ett år før adopsjonsbevillingen ble gitt, med krav om jevnlig oppfølgingsrapporter fra mottakerlandets myndigheter i denne perioden. Dette ble norske adopsjonsmyndigheter først gjort oppmerksom på i forbindelse med søknad om godkjenning av kontaktperson, datert 29. august 1989.⁵² Til tross for dette ble det gitt tillatelse til ytterligere 20 prøvesaker 1. april 1990. På dette tidspunktet var ingen av de første adopsjonene endelig gjennomført. Norske myndigheter hadde heller ikke oversikt over hvilke dokumenter man måtte forvente at fulgte med en lovlig gjennomført adopsjon i Brasil, og det var en tilfeldighet som gjorde at de ble kjent med at Brasil hadde vedtatt en ny adopsjonslov før denne trådte i kraft i oktober 1990.⁵³

Kina

I 1990 søkte Verdens Barn først om tillatelse til «prøvesaker» fra Kina og i 1991 om generell formidlingstillatelse for Kina. Også disse søknadene utgjør etter granskingsutvalgets vurdering et utilstrekkelig beslutningsgrunnlag for norske myndigheter. I søknaden fra 1990 gis det opplysninger om utenlandskontakten og at vedkommende hadde kontakt med enkelte barnehjem, men verken frigivelsesprosessen, lovverk eller tildelingsprosessen ble beskrevet.⁵⁴ Det går imidlertid frem at SAK hadde møter med Verdens Barn og utenlandskontakten før de tilrådet departementet å gi tillatelse til prøvesakene. Ettersom det ikke foreligger referater fra møtene, kan utvalget ikke vurdere hva som ble formidlet der. Heller ikke da Verdens Barn søkte om generell formidlingstillatelse for Kina i mars 1991, var lovverk, frigivelsesprosess eller tildelingsprosess nærmere beskrevet, utover at det ble opplyst om at «[d]et er en adopsjonslov på trappene i Kina, når den kommer er det ingen som vet», at «alle barna er hittebarn» og «kan adopteres bort kort tid etter at de er kommet til barnehjemmet», og at det dersom det «mot formodning [skulle] ha skjedd at et tildelt barn har dødd før foreldrene kommer for å hente barnet, vil foreldrene få tildelt et annet barn, slik at de ikke reiser tomhendt tilbake». Det ble imidlertid

presisert at det ikke under noen omstendighet var slik at foreldrene selv valgte ut barnet.⁵⁵ Departementet ga etter tilråding fra SAK generell tillatelse.⁵⁶

Generelle vurderinger av arbeidet med tillatelser

Til tross for svakhetene utvalget peker på ved behandlingen av søknader om formidlingstillatelse og godkjenning av kontaktnett i Chile og Brasil, er det verdt å merke seg at behandlingen av disse søknadene på noen punkt var grundigere enn det som var vanlig praksis. Videre var behandlingen av disse søknadene vesentlig grundigere enn behandlingen av tidligere tillatelser gitt Koreaforeningen i 1968, samt Adopsjonsforum og Foreldreforeningen for barn fra andre land i 1978. Når det gjelder Chile, var det som nevnt noe kontakt med ambassaden for å innhente informasjon og få deres vurdering av risiko, og dessuten reiste norske adopsjonsmyndigheter til landet. For Brasils vedkommende var det omfattende kommunikasjon med ambassaden, som gjorde undersøkelser, og det var kontakt med brasilianske myndigheter. Det virket imidlertid som om brasilianske myndigheter ikke var innstilt på å medvirke til adopsjon, og ambassaden frarådet adopsjonsformidling fra landet ut fra en vurdering av at det var manglende myndighetskontroll og risiko for at barn kunne bli bortført. Den norske sosialministeren, Tove Strand Gerhardsen (Ap), instruerte imidlertid departementet om å innvilge formidlingstillatelse i strid med rådet fra ambassaden.⁵⁷

Som vist i punkt 25.3.3.1 hadde RIA utarbeidet retningslinjer om hvilken informasjon som var påkrevd i søknaden om godkjenning av kontaktpersoner. Når det gjelder Adopsjonsforums første kontaktperson i Chile, virker det som nevnt som om disse retningslinjene ikke har blitt fulgt. Et annet tilfelle der retningslinjene etter utvalgets vurdering åpenbart ikke ble fulgt og saksutredningen ikke var forsvarlig, jf. forvaltningsloven § 17, var da advokat Roberto Moncayo i 1986 ble godkjent som kontaktperson og juridisk representant for Adopsjonsforum i Ecuador for å formidle fire-fem adopsjoner som «prøvesaker». Retningslinjene ble heller ikke fulgt da han året etter, i

⁵² IA, søknad om godkjenning av IAs kontaktnett i Brasil, 29. august 1989.

⁵³ Se kapittel 10 om Brasil, punkt 10.6.2.2 med videre henvisninger.

⁵⁴ VB til BFD, 22. juni 1990, «Vedrørende godkjenning av adopsjon fra Kina».

⁵⁵ VB til BFD, 11. februar 1991, «Søknad om generell godkjenning for adopsjon av barn fra Kina».

⁵⁶ BFD til VB, 4. april 1991, «Søknad om formidlingsrett for adopsjon fra folkerepublikken Kina», saksnr. 90/03953.

⁵⁷ Dette omtales nærmere i kapittel 10 om Brasil, punkt 10.6.2.1.

1987, ble godkjent som fast kontaktperson og juridisk representant.⁵⁸ Det ble gitt lite informasjon i søknadene om hvor barna Moncayo skulle formidle for adopsjon, kom fra, utover at barna enten ville komme fra forskjellige barnehjem i Ecuador eller var i fosterhjem med Moncayo som oppnevnt verge. Han ble honorert 2000 USD per adopsjon.⁵⁹ Den begrensede informasjonen som ble gitt i søknadene var ikke i samsvar med punkt 5 i RIAs retningslinjer: «Beskriv måten kontakten vil gå frem på for å finne frem til aktuelle barn». Søknaden oppfylte heller ikke punkt 6: «Oppgi hvilket geografisk område kontakten vil dekke, og – så langt mulig – hvilke institusjoner som vil være involvert.» Videre var de heller ikke i samsvar med grunnleggende krav til forsvarlig saksutredning. Både mangelen på informasjon om hvor barna kom fra, og den relativt høye honoreringen per enkeltsak var risikofaktorer som norske adopsjonsmyndigheter burde undersøkt og vurdert nøye, særlig i lys av omfanget av korrupsjon i landet. Som redegjort for i kapittel 14 ble Moncayo senere tiltalt for straffbare forhold knyttet til adopsjonene i Ecuador, og utvalget finner det sannsynliggjort at minst ett av barna som ble formidlet av Moncayo til Norge var bortført fra sin opprinnelige mor.⁶⁰

Moncayo-saken synliggjorde alvorlige risikofaktorer ved adopsjon, og etter utvalgets vurdering burde erfaringene fra denne saken ha ført til endringer i kravene som ble stilt til saksutredning og i vilkårene for formidlingstillatelser og godkjenning av kontaktpersoner. Utvalget har imidlertid ikke sett spor av at saken fikk konsekvenser for behandling og vurdering av formidlingstillatelser og søknader om godkjenning av kontaktpersoner fra andre land. (se også punkt 31.5.4).

Utvalget har intervjuet et mangeårig medlem i RIA. Dette medlemmet ga uttrykk for at rådet i sine møter gjorde lite inngående vurderinger av sakene som var til behandling, og stort sett traff vedtak i samsvar med saksforelegget. Vedkommende opplevde å være den eneste som kom med innvendinger, protokollført som merknader.⁶¹

Som eksempelet med Chile ovenfor viser, har det vært gitt formidlingstillatelser til land som var militærdiktatur da tillatelsen ble gitt. Det har også vært gitt formidlingstillatelser til land som har

vært rammet av krig og konflikter. Både når det gjelder land med militærdiktatur og krigs- og konfliktrammede land, kan det ha vært en risiko for at disse forholdene kan ha påvirket adopsjonsarbeidet i landet, uten at utvalget har sett noen tilstrekkelige risikovurderinger av dette i søknader,⁶² tillatelser eller andre dokumenter i forbindelse med søknadsbehandlingen.⁶³ Eksempler på dette er Chile (militærdiktatur til 1990),⁶⁴ Colombia (konflikter, og borgerkrig 1966–2016),⁶⁵ Etiopia (militærdiktatur frem til 1991),⁶⁶ Sør-Korea (militærdiktatur til 1989),⁶⁷ Indonesia (militærdiktatur i hele formidlingsperioden),⁶⁸ Vietnam (borgerkrig frem til 1975 og sivilt diktatur fra 1975),⁶⁹ Bangladesh (stor politisk uro i hele formidlingsperioden)⁷⁰ og Sri Lanka (borgerkrig 1983–2009).⁷¹

Utvalget har ikke noen komplett statistikk over innvilgelser av og avslag på søknader om formidlingstillatelser fra perioden 1978 til 1997, men har et godt grunnlag for å konkludere med at det store flertallet av søknader om tillatelser til nye landsamarbeid ble innvilget. I denne perioden ble det etablert samarbeid med 17 land. Utvalget er ikke kjent med mer enn ett avslag på søknader som gjaldt nytt landsamarbeid, i tillegg til tre avslag på søknader som gjaldt formidling fra land der en annen formidler var etablert. Siden utvalget ikke har funnet noen oversikt over dette for andre formidlere enn Adopsjonsforum, kan det ikke utelukkes at det var flere avslag.

Når det gjelder Adopsjonsforum har utvalget funnet en oversikt over alle landsamarbeid, og denne viser at det var ett avslag fra denne peri-

⁵⁸ Ved søknadsbehandlingen i 1987 hadde imidlertid SAK overtatt for RIA. Utvalget har ikke funnet retningslinjer tilsvarende RIAs for SAKs behandling av søknader om godkjenning av kontaktperson.

⁵⁹ Se kapittel 14 om Ecuador, punkt 14.9.2.2.

⁶⁰ Se kapittel 14 om Ecuador, punkt 14.9.2.8.

⁶¹ I møteprotokollen for møte i RIA 26. september 1978, har f.eks. medlemmet to protokolltilførsler. For det første ga vedkommende uttrykk for «betenkeligheter ved adopsjonsformidling fra Bangladesh generelt», for det andre påpekte vedkommende «også den tendens til kommersialisering av adopsjonssaker som er åpenbar rundt omkring i verden», og sa at Rådet måtte være oppmerksom på denne faren.

⁶² Se f.eks. «Søknad om tillatelse til å formidle adopsjon av barn fra Chile», brev fra AF til SD, 31. januar 1984, omtalt i kapittel 11 om Chile, punkt 11.8.2.

⁶³ Se f.eks. «Rapport fra reise 8.10. – 30.10.88 i Latin-Amerika», SAK, 22. november 1988, hvor det ikke finnes omtale av den politiske situasjonen i Chile. Rapporten og den videre prosessen frem til formidlingstillatelse ble innvilget er nærmere omtalt i kapittel 11 om Chile, punkt 11.7.2. Se ellers punkt 11.8.1 i samme kapittel.

⁶⁴ Se kapittel 11 om Chile, punkt 11.1 og 11.7.

⁶⁵ Se kapittel 12 om Colombia.

⁶⁶ Se kapittel 15 om Etiopia, punkt 15.7.3 og 15.8.5.

⁶⁷ Se kapittel 19 om Sør-Korea, punkt 19.2.

⁶⁸ Se kapittel 16 om Indonesia, punkt 16.2 og 16.7.

⁶⁹ Se kapittel 20 om Vietnam, punkt 20.2 og 20.5.5.

⁷⁰ Se kapittel 9 om Bangladesh, punkt 9.2 og 9.8.

⁷¹ Se kapittel 18 om Sri Lanka, punkt 18.2 og 18.6.7.1.

oden. Dette gjaldt en søknad om formidling fra Venezuela på begynnelsen av 1990-årene.⁷²

InorAdopt fikk i 1985 avslag på søknad om formidlingstillatelse for landene Nepal, Sri Lanka og Indonesia. Begrunnelsen for alle tre land var at Adopsjonsforum hadde formidlingstillatelse for landene, og at man som hovedregel bare godkjente én forening per geografisk område. Videre ble det fremhevet at Indonesia ikke lenger tillot utenlandsadopsjoner. For Nepal ble det også fremhevet at Adopsjonsforum ikke hadde vært i stand til å gjennomføre de fem prøvesakene som de hadde fått tillatelse til i 1982.⁷³

25.3.4 Adopsjonsformidling etter at Haagkonvensjonen trådte i kraft i Norge (1998–2026)

25.3.4.1 Lovgivning, forskrifter og annen regulering

Som redegjort for i kapittel 23 la Utenriksdepartementet til grunn i sin proposisjon om ratifikasjon av Haagkonvensjonen at norsk rett og adopsjonspraksis i all hovedsak var i samsvar med konvensjonen, og at «kun et fåtall endringer» og ingen lovendringer ville være nødvendige i forbindelse med ratifiseringen.⁷⁴

I desember 1997 sendte Barne- og familiedepartementet ut et brev til de tre adopsjonsformidlerne Verdens Barn, Adopsjonsforum og InorAdopt om ratifikasjonen av konvensjonen, med informasjon om hvilke endringer som krevdes i formidlernes og norske myndigheters arbeid. Departementet utarbeidet blant annet følgende liste over opplysninger som formidlerne skulle oppgi i formidlingssøknadene:

- informasjon om foreningens godkjenning som adopsjonsformidler i opprinnelseslandet
- en oversikt over og vedlegg av opprinnelseslandets adopsjonslovgivning, herunder rettsvirkningene av en adopsjon,
- hvilke myndigheter, eventuelt organisasjoner o.l., som er involvert i adopsjonsprosessen,
- saksgangen i opprinnelseslandet,

- hvilke krav opprinnelseslandet stiller til adoptivsøkerne,
- hvor fyldig opplysningene om barnet kan forventes å være i den enkelte adopsjons-sak, herunder opplysninger om barnets helse,
- kostnadene pr. adopsjon, eventuelle gebyrer som må påregnes og til hvilket formål,
- hvorvidt det kreves oppfølgingsrapporter etter gjennomført adopsjon,
- hvorvidt det forutsettes inngåelse av avtale på forenings- eller myndighetsnivå.

Ved søknad om fornyelse er det tilstrekkelig å redegjøre for de punktene som er endret.⁷⁵

Videre er det et avsnitt om urettmessig økonomisk eller annen vinning:

Både i formålet til konvensjonen og dens artikkel 8 jf. artikkel 32, understrekes at sentralmyndigheter skal treffe alle nødvendige tiltak for å forhindre urettmessig økonomisk eller annen vinning i forbindelse med adopsjon og for å hindre all praksis som er i strid med konvensjonens formål. I denne forbindelse vil vi minne om at det er viktig at foreningene holder adopsjonsmyndighetene løpende orientert om sin virksomhet i utlandet.⁷⁶

Statens adopsjonskontor (SAK) ble lagt ned 1. januar 1998, og Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK) ble samtidig opprettet. SUAK overtok blant annet SAKs oppgaver.⁷⁷

I brev 16. oktober 1998 fra Barne- og familiedepartementet til SUAK ble det blant annet gitt føringer for kontorets arbeid med formidlingstillatelser og godkjenning av kontaktpersoner i opprinnelsesland. Departementet beskrev arbeidet slik:

Formidlingstillatelse på land gis for 2 år av gangen. Dette gir Statens ungdoms- og adopsjonskontor/ departementet mulighet for en rutinemessig gjennomgang av foreningens virksomhet i opprinnelseslandet hvert annet år. Dersom det skjer endringer i perioden som kan ha betydning for vurderingen av formidlingstillatelsen, skal foreningen gi Statens ung-

⁷² AFs notat til landsstyret 8. august 2003.

⁷³ Brev fra SD til IA, Vedrørende søknader om godkjenning til å formidle barn fra utlandet samt til formidlingsrett på landene Nepal, Sri Lanka og Indonesia, 20. november 1985.

⁷⁴ St.prp. nr. 77 (1995–1996), s. 5.

⁷⁵ Brev fra BFD til AF, VB og IA, Ratifikasjon av konvensjon av 23 mai 1991 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner, 19. desember 1997.

⁷⁶ Brev fra BFD til AF, VB og IA, Ratifikasjon av konvensjon av 23 mai 1991 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner, 19. desember 1997.

⁷⁷ Steenberg, *Norges adopsjonshistorie* (2011), s. 89.

doms- og adopsjonskontor og departementet orientering om disse forhold. Spørsmålet om foreningen kan fortsette sin virksomhet i landet ut perioden, vil da bli vurdert.

Det gis videre en oversikt over krav som er relevante ved behandlingen av formidlingstillatelse, og det angis at dette er en utdypning av det som ble informert om i brevet til formidlerne av 19. desember 1997:

- Opprinnelseslandets adopsjonslovgivning, herunder rettsvirkningene av en adopsjon.
- Hvorvidt det forutsettes inngåelse av avtale på forenings- eller myndighetsnivå. Myndighetene bør på et så tidlig tidspunkt som mulig bli orientert om foreningens planer om å starte formidlingsarbeid i et nytt land. Avtaler foreningene ønsker å inngå med f.eks. myndigheter i opprinnelseslandene skal forelegges Statens ungdoms- og adopsjonskontor til vurdering (...) En avtale mellom en forening og opprinnelseslandets myndigheter bør kun inneholde bestemmelser om det praktiske samarbeidet rundt formidlingen og eventuelt utveksling av informasjon om adopsjonsfeltet og nærliggende områder. Departementet gjør imidlertid oppmerksom på at norske myndigheter ikke er bundet av avtaler foreningene inngår med f. eks. myndigheter i opprinnelseslandene.
- Hvilke myndigheter i opprinnelseslandet, eventuelt organisasjoner, o.l., som er involvert i adopsjonsprosessen.
- Saksgangen i opprinnelseslandet.
- Hvilke krav opprinnelseslandet stiller til adoptivsøkerne.
- Hvor fylldige opplysningene om barnet kan forventes å være i den enkelte adopsjons-sak, herunder opplysninger om barnets helse.
- Kostnadene pr. adopsjon og til hvilket formål.
- Hvorvidt det kreves oppfølgingsrapporter før og/ eller etter gjennomført adopsjon.
- Hvordan foreningen tenker seg virksomheten organisert i utlandet, herunder utenlandskontaktnett, jf. pkt. 2.1.2 nedenfor.
- Tillatelse til å formidle barn fra utlandet kan bare gis organisasjoner som har dette som hovedformål. Kravet om at adopsjonsformidlingen skal være hovedformålet, vil likevel ikke utelukke at organisasjoner som får formidlingstillatelse også driver en form for

humanitært hjelpearbeid i vedkommende land. Foreningen bør derfor redegjøre for hvorvidt den vil bli eller er engasjert i noen form for *hjelpearbeid/humanitært arbeid* i opprinnelseslandet, hvilken karakter og omfang dette arbeidet eventuelt har, samt hvordan arbeidet er organisert.

Deretter presiseres at «tillatelse til å drive adopsjonsformidling fra land som ikke har ratifisert Haagkonvensjonen, bare kan gis under forutsetning av at foreningen følger de prinsipper som konvensjonen bygger på».

Brevet redegjør også for hvilke opplysninger SUAK bør vurdere ved behandlingen av søknader om godkjenning av utenlandskontakter og kontaktnett:

- kontaktens kjennskap til det lokale og sentrale administrative apparat for å kunne ha mulighet for å finne fram til aktuelle barn på en etisk forsvarlig måte
- hvordan utenlandskontakten vil sikre at bare barn som definitivt er frigitt for adopsjon blir formidlet gjennom foreningen.
- kontaktens mulighet til å oppnå nødvendige juridiske dokumenter så som vergeoppnevning, pass, o.l.
- kontaktens mulighet for å følge med i endringer i opprinnelseslandets regelverk/lovgivning vedrørende adopsjon
- muligheten for å få det aktuelle barnet medisinsk undersøkt
- kontaktens lønn og/eller godtgjørelse. Der deres medvirkning kan sies å inngå som en del av deres arbeid, skal de kunne få godtgjørelse som er rimelig ut fra lønnsnivået i opprinnelseslandet
- hvilket nærmere fastlagte geografiske område kontakten skal drive sin virksomhet. Flere kontakter bør normalt ikke godkjennes for samme område.
- Statens ungdoms- og adopsjonskontor bør videre følge med i hvordan foreningen vil holde sine utenlandskontakter underrettet om norsk lov og bestemmelser på området.⁷⁸

Fra 1. desember 1999 ble beslutningsmyndigheten i saker om formidlingstillatelser delegert fra Barne- og familiedepartementet til SUAK.⁷⁹

⁷⁸ Brev fra BFD til SUAK, 16. oktober 1998, «Tilsyn med adopsjonsforeningenes virksomhet».

⁷⁹ Steenberg, *Norges adopsjonshistorie* (2011), s. 68-69.

Begrunnelsen var blant annet at SUAK hadde ansvaret for å føre tilsyn med adopsjonsformidlerne.⁸⁰ Siden den gang har beslutningsmyndigheten for formidlingstillatelser ligget på direktoratnivå, med departementet som klageinstans.

1. desember 1999 trådte også et nytt kapittel 3A i adopsjonsloven av 1986 i kraft. I § 16 a ble det gitt en legaldefinisjon av adopsjonsformidling:⁸¹

Med adopsjonsformidling forstås i denne loven enhver virksomhet som har til formål å skape kontakt mellom barn som kan adopteres og personer som ønsker å adoptere, herunder enhver registrering eller utredning av adoptivsøkere, registrering av barn som kan adopteres eller utvelging av foreldre til det enkelte barn.⁸²

Paragraf 16 b i adopsjonsloven av 1986 videreførte forbudet mot adopsjonsformidling som frem til da hadde stått i barnevernsloven. Det ble også tatt inn en ny bestemmelse i § 16 d som satte vilkår for formidlingstillatelser. For å få tillatelse måtte en organisasjon ha adopsjonsformidling «som hovedformål», og den måtte «drives ut fra det som antas å være til gagn for barnet og ikke ha økonomisk vinning for øye». Videre skulle tillatelsen være tidsbegrenset og spesifisert med hensyn til hvilke(t) opprinnelsesland den skulle gjelde for.⁸³ Bestemmelsens tredje ledd ga forskriftshjemmel for nærmere regulering av «hvilke krav som kan stilles til organisasjonen, dens virksomhet og avviking».

I forskrift om adopsjonsformidling (1999) § 4 ble vilkårene for å gi en organisasjon formidlingstillatelse noe nærmere regulert ved at det i tillegg til nevnte vilkår ble gjort noen presiseringer. For det første måtte organisasjonen være «ledet og bemannt av personer som ved sin etiske standard og ved sin utdanning eller erfaring er kvalifisert til å arbeide med internasjonal adopsjon». For det

andre var det et vilkår at organisasjonen «har tillatelse fra vedkommende fremmed stat til å opptre i staten». Disse vilkårene følger av Haagkonvensjonen artikkel 11 bokstav b og c. I forskriftens § 2 var det fastsatt at tillatelse kan gis for inntil tre år.⁸⁴

Lovendringene gikk i stor grad ut på å systematisere og lovfeste gjeldende prinsipper og forvaltningspraksis for adopsjoner.⁸⁵ Verken forskriften eller loven anga hvilke kriterier som skulle anvendes ved behandling av formidlingstillatelser, med hensyn til samfunnsforhold, rettslig regulering og aktuelle samarbeidspartnere i opprinnelsesland.

I SUAKs årsmelding for 1999, det første året de hadde fått delegert myndighet til å avgjøre søknader om formidlingstillatelser, skriver kontoret at det i en del saker hadde «vist seg nødvendig å innhente tilleggsopplysninger» før den endelige behandlingen av søknadene. For «å lette saksgangen» opplyste SUAK at de tok «sikte på å legge til rette for en bedre standardisering av denne typen søknader, for å sikre at alle relevante opplysninger kommer inn».⁸⁶ Derfor ble det utviklet et søknadsskjema med faste punkt som adopsjonsformidlerne måtte fylle ut.⁸⁷ Dette skjemaet inneholdt blant annet spørsmål om:

- ansvarlige instanser i opprinnelseslandet,
- antall og kjennetegn (alder) ved barna som ble adoptert til Norge fra landet,
- antall søkere som var godkjent for landet, lovreguleringen i landet,
- beskrivelse av saksgangen, tildelingsprosessen,
- hvilke opplysninger om barnas bakgrunn som gis,
- opprinnelseslandets krav til søkerne,
- spesifiserte opplysninger om kostnader ved hver adopsjon,
- hvorvidt opprinnelseslandet krever oppfølgingsrapporter,
- beskrivelse av foreningens virksomhet og arbeidsform i opprinnelseslandet,
- beskrivelse av omfanget av foreningens hjelpeprosjekter i opprinnelseslandet,
- utenlandskontakten, inkludert lønn, arbeidsoppgaver og forutsetninger for å utføre disse,
- en rubrikk for «eventuelle øvrige viktige opplysninger».⁸⁸

⁸⁰ Ot.prp. nr. 63 (1997–98), s. 28.

⁸¹ Adopsjonsloven, lov 28. februar 1986 nr. 8, endret ved lov 11. juni 1999 nr. 38.

⁸² Denne definisjonen er i det vesentlige videreført i gjeldende adopsjonslov av 2017, § 29, men med tilføyelse av ordet *handlinger*: «Med adopsjonsformidling menes handlinger og virksomhet som [...]». Formålet med endringen angis i spesialmerkene til bestemmelsen å være at man ønsket å tydeliggjøre at definisjonen «ikke bare rammer organisert virksomhet, men også 'handlinger' som har som formål å skape kontakt mellom barn som kan adopteres og personer som ønsker å adoptere», jf. Prop. 88 L (2016–2017), s. 231.

⁸³ Lov 11. juni 1999 nr. 32 (Adopsjonsformidling og godkjenning av adoptivhjem), jf. Ot.prp. nr. 63 (1997–98) og Innst. O. nr. 53 (1998–99).

⁸⁴ Forskrift om adopsjonsformidling 30. november 1999 nr. 1195.

⁸⁵ Ot.prp. nr. 63 (1997–98), punkt 2.5.5, s. 28 og Steenberg, *Norges adopsjonshistorie* (2011), s. 75.

⁸⁶ SUAK, Årsmelding 1999, s. 8.

⁸⁷ Informasjon fra intervju med en mangeårig avdelingsleder i SUAK, BUFA og Bufdir 27. juni 2024.

Et sentralt punkt for å vurdere forsvarligheten av adopsjonsformidling er politiske og samfunnsmessige forhold, inkludert risiko for korrupsjon i adopsjonsarbeidet. Søknadsskjemaet inneholdt ikke noen spesifiserte rubrikker for slike forhold de første årene, og denne typen opplysninger måtte da eventuelt oppgis under det mer vage «eventuelle øvrige viktige nøkkelopplysninger».

Skjemaet ble noe endret utover 2000-tallet. I 2013 ble spørsmålet om øvrige viktige nøkkelopplysninger presisert med eksempler, blant annet: «politiske og samfunnsmessige forhold», «forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter», «opplysninger om i hvilken grad korrupsjon anses å være et problem i landet, eventuelt også om tiltak som iverksettes for å motvirke korrupsjon og maktmisbruk i landet».⁸⁹ I 2016 hadde skjemaet i stedet en noe mer generell formulering om hvilke risikofaktorer som er knyttet til adopsjoner fra opprinnelseslandet, men i denne versjonen av skjemaet ble det også stilt spørsmål om hvordan formidleren arbeider for å sikre at samarbeidet likevel er forsvarlig.⁹⁰

I adopsjonsloven av 2017 og tilhørende forskrift av 2018⁹¹ er vilkårene for adopsjonsformidling fra 1986-loven i hovedsak videreført, men den vesentlige forskjellen er at det skilles mellom drifts- og formidlingstillatelser, henholdsvis § 31 og § 32.

Forskrift om adopsjon (2018) § 21 stiller to vilkår for formidlingstillatelse: at «det aktuelle landet har behov for adoptivfamilier i utlandet», og at «organisasjonen har innsikt i og kunnskap om lover, andre regler og prosedyrer som gjelder internasjonale adopsjoner i landet».

25.3.4.2 Behandling av søknader om formidlingstillatelser og godkjenning av kontaktnett

Etter 1998 har det blitt gitt tillatelse til å etablere ti nye samarbeidsland.⁹² Bare ett av disse landene, Vietnam, er blant de tolv utvalget har undersøkt. Av de nye samarbeidslandene var det samarbeidet med Sør-Afrika som endte med flest adopsjoner

(271). I motsetning til i perioden fra 1978 til 1997 ble flere søknader om å etablere nye samarbeidsland avslått, enten ved direkte avslag eller ved at formidleren trakk søknaden etter dialog med Bufdir.⁹³ Dette gjaldt sju land.⁹⁴ I tillegg er utvalget kjent med at det ofte var dialog mellom formidlerne og adopsjonsmyndighetene om mulige landsamarbeid før det ble sendt søknad. Det kan hende at dette førte til at formidlerne unnlot å sende søknader om land de visste ville blitt avslått.

I 2000 søkte Adopsjonsforum om formidlings-tillatelse for Tadsjikistan, i første omgang for en enkelt adopsjonssak der de var bedt av adopsjons-søkerne om å bistå.⁹⁵ Vedlagt søknaden var en uautorisert engelsk oversettelse av landets familielov, og det ble opplyst i søknaden at utenlandsadopsjon var noe nytt i landet, og at det foreløpig ikke forelå noen ordning med autorisering av adopsjonsformidlere. SUAK avslo søknaden. Begrunnelsen var som følger:

Vi har ved vurderingen lagt særlig vekt på at det ikke foreligger noen form for dokumentasjon fra landets myndigheter, som bekrefter at Adopsjonsforum kan opptre i landet med sikte på å formidle barn for adopsjon til utlandet. Den fremlagte lovgivningen kan også tyde på at den regulerer bare innenlandsadopsjon, jf § 126 nr 2. I lys av opplysningen om at utenlandsadopsjon er noe helt nytt i landet, må slik dokumentasjon antas å være av stor betydning.

Opplysningene om prosedyrene for frigivelse av et barn for utenlandsadopsjon, er også noe mangelfulle. Vi er også betenkt over at det er barnehjemmets ledelse og advokat som skal være kontaktnettet og som skal ha ansvaret for korrekt saksgang i henhold til landets lovgivning. Det er på denne bakgrunn samlet sett så mange usikkerhetsmomenter knyttet til eventuell adopsjon fra Tadsjikistan, at vi som allerede nevnt finner at søknaden må avslås.

Det ble også vist til at en forutsetning for at formidlingstillatelse skulle kunne innvilges, var at «en eventuell adopsjonsformidling og adopsjonsprosessen i Tadsjikistan kan foregå på en måte som er forenlig med det norske regelverket og de

⁸⁸ Se for eksempel VB til SUAK, søknad om fornyet formidlingstillatelse, 23. februar 2000.

⁸⁹ Se for eksempel AF til Bufdir, 23. september 2013, «Søknad om fornyet formidlingstillatelse for Kina».

⁹⁰ Se for eksempel AF til Bufdir, 19. oktober 2017, «Søknad om fornyelse av formidlingstillatelse for Kina».

⁹¹ Forskrift om adopsjon 22. juni 2018 nr. 959.

⁹² Dette omfatter både som land det ikke før har blitt formidlet adopsjoner til Norge fra, og noen land hvor man tidligere hadde hatt aktive formidlingstillatelser.

⁹³ Jf. oversikt som Bufdir har utarbeidet til utvalget, og søknad fra AF om formidlingsrett fra Tadsjikistan mottatt av SUAK 27. november 2000 (som ikke går frem av Bufdirs oversikt).

⁹⁴ Tadsjikistan, Ukraina, Honduras, Haiti, DR Kongo, Kambojsja og Georgia.

⁹⁵ Søknad fra AF om formidlingsrett fra Tadsjikistan, mottatt av SUAK 27. november 2000.

prinsipper som er nedfelt i Haagkonvensjonen av 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner».

I juni 2005 søkte Adopsjonsforum om formidlingstillatelse fra Haiti. Søknaden ble avslått av Bufdir i januar 2006. Begrunnelsen for avslaget var den farlige politiske situasjonen på Haiti, som førte til at søkere ikke kunne garanteres sikkerhet under oppholdet, samt organisasjonen DanAdopts (dansk adopsjonsformidler) negative erfaringer med landets adopsjonssystem og utilfredsstillende opplysninger om barna. Videre ble det i avslaget vist til at bare fire barn var adoptert fra Haiti til Danmark i perioden fra 2000 til og med 2004. Adopsjonsforum påklaget avgjørelsen til Barne- og likestillingsdepartementet, som opprettholdt avslaget i sitt vedtak av august 2006. Departementet fremhevet i sin begrunnelse at «det er en forutsetning at de adopsjonsorganisasjoner som gis tillatelse til å arbeide i land som ikke er tilsluttet Haagkonvensjonen følger de prinsipper som konvensjonen bygger på». Departementet la «avgjørende vekt på» at den politiske situasjonen på Haiti fremsto som «svært usikker og uforutsigbar», og at den ustabile situasjonen innebar «at det er knyttet usikkerhet til hvorvidt selve adopsjonsformidlingen i landet vil kunne foregå på en forsvarlig og betryggende måte i tråd med de prinsipper som er nedfelt i Haagkonvensjonen». Departementet skriver at det la vekt på at Utenriksdepartementets offisielle reiseråd frarådet reiser til landet som ikke var strengt nødvendige, og informasjonen fra DanAdopt «om at opplysninger om barna har vist seg å være svært lite tilfredsstillende». Departementet viste til Haagkonvensjonen artikkel 16, «som blant annet stiller krav til utarbeidelsen av en rapport med opplysninger blant annet om barnets bakgrunn, sosiale miljø og familie- og helsemessige forhold». Departementet fremhevet at denne bestemmelsen er «et uttrykk for viktige prinsipper i forhold til å sikre at adopsjoner kan skje i ordnede og betryggende former», selv om Haiti ikke hadde ratifisert konvensjonen.⁹⁶

I april 2007 søkte InorAdopt om formidlingstillatelse for DR Kongo samt godkjenning av kontaktperson. Bufdir avsto denne søknaden i april 2008. Bufdir skriver i vedtaksbrevet at DR Kongo ikke hadde ratifisert Haagkonvensjonen, og at landet ikke hadde noen sentralmyndighet for adopsjoner. Bufdir opplyser at de som del av sin saksutredning «via ulike kanaler [har] innhentet infor-

masjon om så vel den politiske situasjonen i DR Kongo som erfaringer vedrørende adopsjonsformidling derfra», blant annet fra den belgisk-franske sentralmyndigheten for internasjonale adopsjoner, International Social Service (ISS)/IRC⁹⁷ og «flere skriv fra UN vedrørende situasjonen i DR Kongo». Direktoratet opplyser at ingen nordiske organisasjoner formidler barn for adopsjon fra landet, at «behovet for adopsjon av enkelte barn nok er til stede, men at situasjonen i landet er kaotisk, systemet er ikke til å stole på, og at heller ikke barnas bakgrunnshistorie er korrekte». Videre skriver de: «En del barn blir feilaktig opplyst å være foreldreløse i den hensikt å gi dem et bedre liv i utlandet.» Bufdir skriver også at InorAdopt «baserer sin søknad på hovedsakelig skriftlig informasjon fra FEPAM⁹⁸ og har ikke selv undersøkt forholdene ved besøk i landet». Bufdir oppsummerer med at avslaget «begrunnes i landets kaotiske politiske situasjon og en utrygg adopsjonsprosess, blant annet hva angår opplysninger om barnets bakgrunn».⁹⁹

I desember 2012 søkte Adopsjonsforum om formidlingstillatelse for Honduras. I søknaden fremhevet de at landet var «ventet» å slutte seg til Haagkonvensjonen, «trolig i 2013».¹⁰⁰ Det ble også fremhevet at advokaten som var foreslått som kontaktperson, «har hatt en sentral rolle når det gjelder adopsjonsarbeidet i Honduras», samt at vedkommende arbeidet med å få på plass en ny adopsjonslov, og at landet ratifiserte Haagkonvensjonen. Søknaden ble avslått av Bufdir 11. mai 2015 etter langvarig saksbehandling. Direktoratet opplyste at den lange saksbehandlingstiden skyldtes at de hadde vært i kontakt med sentralmyndigheten i Honduras, Haagkonferansen og ISS «for å få saken godt opplyst». De hadde også et møte med Adopsjonsforums foreslåtte kontaktperson. Det ble dessuten avholdt et møte med Adopsjonsforum i september 2014, hvor noe ny informasjon ble lagt frem av formidleren, blant annet at ny adopsjonslov og ratifikasjonen av Haagkonvensjo-

⁹⁶ BFD, Klage over avslag på søknad om formidlingstillatelse for Haiti (avslagsbrev til AF), 2. august 2006.

⁹⁷ ISS er en internasjonal, ikke-statlig organisasjon som arbeider med grenseoverskridende sosiale og barnerettslige saker og spørsmål. Se <https://iss-ssi.org>. ISS gjør blant annet undersøkelser og skriver rapporter om forhold i ulike land til bruk for medlemsstatene. Norske adopsjonsmyndigheter bruker slike rapporter blant annet ved behandling av søknader om formidlingstillatelse. IRC (International Reference Center for the rights of children deprived of their family) er et prosjekt i regi av ISS.

⁹⁸ Fuuvi ou Enfants des Parents du Monde, en lokal organisasjon og mulig samarbeidspartner.

⁹⁹ Bufdir, Avslag på søknad om formidlingstillatelse for DR Kongo, 7. april 2008.

¹⁰⁰ AF, Søknad om formidlingstillatelse for Honduras, 14. desember 2012.

nen først var ventet i august 2015. Formidleren fikk deretter frist til slutten av mars 2015 med å ta stilling til om de ville opprettholde eller trekke søknaden, men ga ikke noen tilbakemelding.

I avslaget fremhevet Bufdir at ISS ikke anbefalte adopsjonssamarbeid med Honduras. ISS fremhevet at prosessene med å få lovgivningen i samsvar med internasjonale standarder og tilslutte seg Haagkonvensjonen ikke var sluttført, og at subsidiaritetsprinsippet ikke kunne anses ivarettatt idet det ikke var noen regler om at nasjonale tiltak skulle prioriteres fremfor utenlandsadopsjon. Videre uttrykte ISS bekymring for om barns rettigheter ble ivarettatt ved frigivelsesprosessen på grunn av manglende fødselsregistrering, et stort antall gatebarn og risiko for korrupsjon og menneskehandel. Bufdir fremhevet i avslaget også opplysninger fra Adopsjonsforums foreslåtte kontaktperson, blant annet om at Honduras manglet systemer for å registrere organisasjoner med tillatelse til å ta vare på foreldreløse barn og for å registrere og kontrollere foreldreløse barn som ikke blir ivarettatt av familien. Bufdir fremhevet at Haagkonvensjonen skal legges til grunn for all adopsjonsformidling til Norge. Bufdir fant at det «er per i dag åpenbare mangler og svakheter både i adopsjonssystemet og prosedyrene for frigivelse av barn for internasjonal adopsjon», og at subsidiaritetsprinsippet «kan ikke ses å være ivarettatt verken i lovgivningen eller i praksis». Videre var «stor risiko for menneskehandel og korrupsjon» grunnet de manglende registrerings- og kontrollsystemene.

Bufdir bemerket også at det er adopsjonsformidlerne som gjennom sine søknader må dokumentere at de har kunnskap om landets regelverk og praksis, for «best mulig å sikre en trygg formidlingsvirksomhet til barnets beste».¹⁰¹

Etter det utvalget kan bedømme ut fra avslagsbrevene, er behandlingen av sakene om formidlingstillatelse fra Tadsjikistan, Haiti, Kongo og Honduras eksempler på saksbehandling og vurderinger som er godt i samsvar med Haagkonvensjonen. Saksutredningen og vurderingene er vesentlig mer inngående enn det som ser ut til å ha vært vanlig praksis før Haagkonvensjonen trådte i kraft.

Utvalget har, som vist ovenfor sett klare eksempler på grundigere behandling av søknader om formidlingstillatelser og strengere krav for å få innvilget søknader allerede de første årene etter at Haagkonvensjonen trådte i kraft i Norge. Utval-

gets arkivundersøkelser og intervjuer med ansatte i Bufdir og personer tilknyttet adopsjonsformidlerne gir også et tydelig bilde av at det har skjedd ytterligere markante endringer og innstramminger det siste tiåret. Utvalget har merket seg et konkret eksempel på dette ved behandlingen av Adopsjonsforums søknad om formidlingstillatelse for Vietnam i 2015. Bufdir oppstilte da et vilkår om at alle dokumentene i enkeltsaker, inkludert korrespondanse, måtte oversendes for kontroll.¹⁰²

Utvalget har intervjuet ledere og saksbehandlere i Bufdir som forteller at de fra 2019 begynte en prosess med å stramme inn og gi strengere føringer for formidlingstillatelser. Bufdir begynte også å skrive lengre og mer utførlig begrunnede vedtak. Bufdir og direktoratets forgjengere hadde lenge hatt en praksis med såkalte arbeidsark for det interne arbeidet med søknadene. Da var det mye informasjon og mange vurderinger som ikke ble skrevet ut i vedtakene. I de senere årene har Bufdir skrevet grunnlaget og vurderingene helt ut i vedtakene. Tidligere kunne vedtaksbrevene være på én side, men i de senere årene kan de være på over tjue sider. Det kan imidlertid fortsatt være undersøkelser og vurderinger som er gjort, som ikke går frem av selve vedtaket.¹⁰³

En annen betydelig endring var at adopsjonsmyndighetene tidligere pleide å videreføre formidlingstillatelser til land som norske adopsjonsformidlere hadde samarbeidet med lenge, med mindre man hadde fått informasjon om vesentlige endringer, for eksempel i regelverk. En ansatt i Bufdir som blant annet behandlet søknader om formidlingstillatelse, formulerte det slik:

De landene hvor foreningene hadde hatt langvarige samarbeid, selv om man reagerte på noe eller stusset, skulle det ekstremt mye til før man avsto en søknad. Det hang høyt at det var et langvarig, etablert samarbeid. Som Kina/Korea. Ved fornyelser av land så man på endringer siden sist. Var det ikke noe spesielt vi ønsket å undersøke, eller det ikke hadde skjedd noe, ble det videreført.¹⁰⁴

¹⁰¹ Bufdir, Avslag på søknad om formidlingstillatelse for Honduras, 11. mai 2015.

¹⁰² «Fordi vi har liten erfaring med adopsjon fra Vietnam, er det ønskelig at Adopsjonsforum oversender kopi av alle saksdokumenter (inkludert korrespondanse) knyttet til de tildelingene som eventuelt vil finne sted i løpet av formidlingsperioden» jf. brev til AF fra Bufdir 12. oktober 2015. AF etterspurte en mer eksplisitt liste, og det var noe kommunikasjon rundt dette. Se kapittel 20 om Vietnam, punkt 20.8.1.

¹⁰³ Intervjuer med avdelingsleder i Bufdir fra 2016 11. februar 2026 og saksbehandler i perioden 2007–2018 3. februar 2026.

Det som beskrives her, stemmer også med det utvalget har sett i våre landgranskinger.

Ved behandling av søknad om fornyet formidlingstillatelse for Sør-Korea i 2000 ser utvalget for eksempel at på det interne arbeidsarket som er brukt ved SUAKs saksbehandling, stiller adopsjonsmyndigheten en rekke spørsmål om ulike forhold. Det kommenteres blant annet at det er lite informasjon om frigivelsesprosessen, om hjelpe- og bistandsprosjekter, myndighetenes rolle ved adopsjoner og ivaretagelse av subsidiaritetsprinsippet, samt at det mangler bekreftelse fra myndighetene i Sør-Korea på at Verdens Barn har tillatelse til å opptre som adopsjonsformidler i landet. Likevel ser det ut til at bare spørsmålet om offentlig godkjenning i Sør-Korea har blitt utredet nærmere. Og i innvilgelsesbrevet er bare spørsmålet om den offentlige godkjenningen omtalt i begrunnelsen.¹⁰⁵ Utvalget bemerker at adopsjonsformidlingen fra Sør-Korea startet allerede i 1969, svært lenge før Haagkonvensjonen ble ratifisert av Norge. Derfor kunne man ikke basere behandlingen av fornyelsen på at saksutredning ble utført i tråd med Haagkonvensjonens krav da tillatelsen ble gitt første gang. Mesteparten av teksten i vedtaksbrevet handler likevel om at Verdens Barn ble anmodet av SUAK om å fremskaffe attest fra rette koreanske myndighet på at de hadde tillatelse til å formidle adopsjoner fra Sør-Korea. Dette lyktes ikke, og Verdens Barn søkte Barne- og familiedepartementet om dispensasjon fra kravet. Dispensasjon ble innvilget på anbefaling fra SUAK. Begrunnelsen for anbefalingen om dispensasjon var at norske adopsjonsmyndigheter «gjennom mange år har fulgt Verdens Barns samarbeid med Holt Children's Services i Korea».¹⁰⁶ SUAK skulle undersøke problemstillingen med manglende godkjenning på informasjonsreisen til Sør-Korea senere samme år. Formidlingstillatelsen ble begrenset til å gjelde ut året (ca. elleve måneder).¹⁰⁷

¹⁰⁴ Intervju med saksbehandler i Bufdir i perioden 2007–2018 3. februar 2026. Uttalelser i samme retning kom også i intervju med avdelingsleder i Bufdir fra 2016 11. februar 2026.

¹⁰⁵ VB, søknad om regodkjenning av kontaktnett 30. september 1999, svar fra SUAK 31. januar 2000 om at det også må søkes om fornyet formidlingstillatelse, søknad om formidlingstillatelse fra VB om fornyet formidlingstillatelse 23. februar 2000, tilhørende arbeidsark (datert 3. januar 2000) og brev fra SUAK 8. februar 2002 til VB med innvilgelse av formidlingstillatelsen.

¹⁰⁶ SUAK, Søknad om fornyet formidlingstillatelse til adopsjon av barn fra Korea, 8. februar 2002

¹⁰⁷ SUAK, Søknad om fornyet formidlingstillatelse til adopsjon av barn fra Korea, 8. februar 2002.

Da Verdens Barn igjen søkte om fornyelse av formidlingstillatelsen i desember 2002,¹⁰⁸ ble også denne søknaden innvilget. Søknaden ble innvilget i et kortfattet vedtaksbrev, der BUFA påpekte at de var kjent med at Holt ville forhøye adopsjonsbeløpet til ca. 1000 USD i 2004, og ba «om å bli informert så snart dette er besluttet». De skrev også følgende: «Ikke minst er det viktig å få en redegjørelse om bakgrunnen for en så høy økning av beløpet, også sett på bakgrunn av at det skjedde en tilsvarende økning for ca. 1-2 år siden.» Videre ble Verdens Barn bedt om å «informere sine søkere på Korea om at biologiske mødres navn vanligvis er kjent, men at disse opplysningene ikke fremkommer på det koreanske frigivelsesdokumentet Statement of Release for Adoption, da mødrene er lovet anonymitet».¹⁰⁹ I BUFAs interne arbeidsark som ble brukt da saken ble utredet, skrev saksbehandleren om frigivelsesprosessen at den sørkoreanske praksisen med ikke å angi navnet på barnets opprinnelige mor «volder, ikke minst den adopterte, men også oss mye bry». Vedkommende skrev for øvrig også at «[v]i skal im. ikke glemme at den biologiske moren hadde nøyaktig samme rett til anonymitet i Norge helt frem til 1986, da vår adopsjonslov på dette punktet ble endret og gitt tilbakevirkende kraft».

Verdens Barn imøtekom BUFAs anmodning om å komme med nærmere informasjon om det økte adopsjonsbeløpet, men når det gjaldt vilkåret om å informere søkere om at de opprinnelige mødrenes navn vanligvis var kjent, mente Verdens Barn at dette ville være støtende overfor Holt, og foreningen ba om at det ble utstedt et nytt brev der dette var strøket. Derfor ble det sendt et nytt innvilgelsesbrev uten de to vilkårene som var inn tatt i det opprinnelige brevet.¹¹⁰ Vilket om å informere søkerne ble imidlertid i praksis fulgt opp av Verdens Barn ved at adoptivsøkerne i Verdens Barns brev om tildelinger fra Sør-Korea ble informert om at mødrenes navn vanligvis er kjent i Sør-Korea.¹¹¹ Vi viser ellers til punkt 25.4 om fornyelser av formidlingstillatelser.

Fra 2019 ble det, ifølge de Bufdir-ansatte som utvalget har intervjuet, gjort langt mer inngående vurderinger ved behandling av søknader om for-

¹⁰⁸ VB, Søknad om regodkjenning av Korea som adopsjonsland, 18. desember 2002.

¹⁰⁹ BUFA, Søknad om fornyet formidlingstillatelse for Korea, 11. februar 2003.

¹¹⁰ Det informeres om dette i brev fra BUFA til BFD 6. mars 2003.

¹¹¹ Dette har utvalget sett under gjennomgangen av enkelt saker fra Sør-Korea. Se også omtalen i punkt 19.8.3.

midlingstillatelse, både for fornyelser og nye land. Bufdir begynte også rutinemessig å sjekke flere kilder enn tidligere. Det hadde lenge vært fast praksis å sjekke rapporter fra ISS. Nå begynte Bufdir for det første å sjekke uttalelser fra FNs barnekomité rutinemessig. Videre så de på undersøkelser gjort i opprinnelseslandene, erfaringer fra andre land, rettssikkerhetsindeksen og internasjonale korrupsjonsindekser. Bufdir begynte også å gå gjennom et utvalg enkeltsaker fra det aktuelle opprinnelseslandet som en del av saksutredningen ved søknader om fornyelse av formidlingstillatelse. Det ble imidlertid gjennomført færre reiser til opprinnelsesland enn tidligere. Dette ble begrunnet med ressurs hensyn, men også med en kost-nytte-vurdering med tanke på hva man får klarlagt i møter med for eksempel lokale myndigheter, med at man la vekt på rapporter fra internasjonale uavhengige organisasjoner, og med muligheten for digitale møter og å finne informasjon på internett. Reiser omtales nærmere i punkt 25.7.2.1.

Adopsjonsforum søkte om fornyet formidlingstillatelse for Vietnam i 2021, men søknaden ble avslått. Saksbehandlingen hos Bufdir ser i første omgang ut til å ha vært noe knapp (se punkt 20.8.1). Klagebehandlingen var derimot en lang og nokså omfattende prosess. Bufdir etterspurte dokumentasjon fra Adopsjonsforum i flere omganger, innhentet informasjon fra internasjonale organisasjoner og andre mottakerland, og var i kontakt med den vietnamesiske sentralmyndigheten for adopsjon.¹¹²

I tre vedtak om formidlingstillatelser i 2022 for henholdsvis Adopsjonsforum, Verdens Barn og InorAdopt ble det tatt inn en liste over forhold som skulle sjekkes i forbindelse med kontrollen etter Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c, vedrørende frigivelsesprosessen og tilknyttet dokumentasjon. Dette gjaldt Adopsjonsforums tillatelse for Peru, Verdens Barn for Sør-Afrika og InorAdopts tillatelse for Bulgaria.¹¹³ Denne listen innebar en vesentlig innskjerping hvordan adopsjonsformidlerne skulle kontrollere frigivelsesprosessen av barnet, inkludert spørsmålet om gyldig samtykke, forbudet mot utilbørlig økonomisk fortjeneste og subsidiaritetsprinsippet. Selv om listen konkret gjelder kontrollen i enkeltsaker, vil en presisering av slike krav fra norske myndigheter

overfor adopsjonsformidlerne ha betydning for hvilke landsamarbeid og samarbeidspartnere de norske adopsjonsformidlerne kan ha.

Dette var første gang formidlerne fikk denne listen med vilkår for adopsjonsformidling. Da driftstillatelsen ble gitt i 2019, ble ikke dette oppstilt som vilkår. Slik avdelingslederen i Bufdir så det, var dette ikke nye vilkår, men noe som har «ligget i konvensjonen hele tiden», og som man kunne lese ut fra Guide to Good Practice, om enn «litt spredt», og noe som formidlerne hadde plikt til å holde seg oppdatert på. Bufdir fant imidlertid «grunn til å presisere oppgavene etter art. 17 c overfor organisasjonene».¹¹⁴

Den siste formidlingstillatelsen som er innvilget av norske adopsjonsmyndigheter (per juni 2026), er en fornyelse av formidlingstillatelsen til Adopsjonsforum for Colombia. Denne tillatelsen inneholder flere vilkår. Ett vilkår er at det colombianske barnevernet og sentralmyndigheten ICBF må varsle de opprinnelige foreldrene om datoen for høringen om fratakelse av foreldreansvar, og at barnet skal frigis til adopsjon på andre måter enn det som er vanlig praksis. Etter colombianske regler kreves det i saker der barnet som skal adopteres, har kjente foreldre som ikke har samtykket til adopsjon, at de opprinnelige foreldrene varsles gjennom offentlige oppslag på det lokale sonesenteret, men bare i én dag. Bufdir anser ikke dette som en forsvarlig måte å forkynne avgjørelsen på, fordi det ikke gir de opprinnelige foreldrene noen reell mulighet til å få vite om rettsmøtet og imøtegå avgjørelsen.¹¹⁵ Vilkåret må forstås slik at enten må colombianske myndigheter praktisere en annen form for forkynning enn det som kreves etter colombiansk lovgivning, eller så kan adopsjoner av barn med foreldre som er kjente og i live, ikke formidles til Norge dersom foreldrene ikke har samtykket til adopsjonen.

25.4 Behandling av søknader om fornyelse av formidlingstillatelser

Tidsbegrensede formidlingstillatelser ble vanligvis gitt med to–tre års gyldighet og måtte derfor jevnlig fornyes.

I utvalgets intervjuer med tidligere og nåværende ansatte hos adopsjonsmyndighetene har vi fått opplyst at rutinen var at formidlerne måtte

¹¹² Se kapittel 20 om Vietnam, punkt 20.8.1.

¹¹³ Brev til VB om fornyelse av VBs formidlingstillatelse for Sør-Afrika 29. desember 2022, brev til AF 18. november 2022 med vedtak om fornyet formidlingstillatelse for Peru og brev til IA 17. desember 2022 med vedtak om fornyet formidlingstillatelse for Bulgaria.

¹¹⁴ Intervju med avdelingsleder i Bufdir fra 2018–2025, 11. februar 2026.

¹¹⁵ Bufdir, 30. desember 2025, «Vedtak om formidlingstillatelse for Colombia 2026 – 2028».

sende inn søknadene om fornyelser innen 1. oktober samme år som tillatelsen løp ut. Tillatelsene skulle da være klare innen 31. desember. Dette innebar at mange søknader om fornyelse av formidlingstillatelser måtte behandles samtidig av fagmyndigheten. I for eksempel 1999 ventet SUAK ca. tjue søknader om fornyelser som skulle behandles i løpet av tre–fire måneder.¹¹⁶ Det store antallet søknader som skulle behandles innenfor et relativt kort tidsrom, medførte etter utvalgets vurdering risiko for at kravene til forsvarlig saksutredning, jf. forvaltningsloven § 17, ikke ble oppfylt.

Ansatte hos fagmyndigheten har opplyst til utvalget at arbeidet med fornyelser i stor grad gikk ut på å undersøke om det hadde skjedd noen endringer siden sist – for eksempel endringer i regelverk. Var det ikke noe spesielt de ønsket å undersøke, ble tillatelsen videreført.¹¹⁷ I brev fra Barne- og familiedepartementet som ble sendt til adopsjonsformidlerne i forbindelse med ratifikasjonen av Haagkonvensjonen, listes det opp forhold som skal inngå i søknader om formidlingstillatelse (se punkt 25.3.4.1 ovenfor), men det presiseres at ved «søknad om fornyelse er det tilstrekkelig å redegjøre for de punktene som er endret».¹¹⁸

Utvalget er likevel kjent med at det var variasjoner. Eksempelvis ble det gjort mer grundige vurderinger ved fornyelsen av formidlingstillatelse til Colombia i 1999 blant annet grunnet nyhetssaker i norske aviser høsten 1999 om en markant forverring av den politiske situasjonen i landet.¹¹⁹ Det ble da sendt en henvendelse til utenriksstjenesten med blant annet spørsmål om korrupsjonen det ble rapportert om i mediene også omfattet adopsjonsfeltet, og om også små barn ble rammet av kidnappinger knyttet til den interne konflikten.¹²⁰ Ambassaden svarte at selv om situasjonen i landet var meget vanskelig og korrupsjonen i landet var «omfattende, også innen rettsvesenet» hadde det statlige barnevernet (ICBF) et meget godt omdømme og ble ansett for

å være fritt for korrupsjon. Det samme gjaldt de private adopsjonsinstitusjonene, og ambassaden så dermed ikke grunn til å anbefale å stanse adopsjoner fra Colombia.¹²¹ Tillatelsen ble fornyet med to års gyldighet.¹²² Se også punkt 12.7.4. Også ved fornyelsen av tillatelsen for Colombia i 2001 ble det gjort grundigere vurderinger, da grunnet bekymringer for de såkalte donasjonene som ble betalt ved hver enkelt adopsjon fra de private institusjonene, se punkt 12.7.4.3.

Til sammenligning har utvalget ikke funnet tilsvarende grundige undersøkelser ved fornying av formidlingstillatelser for Sør-Korea, se punkt 25.3.4.2 ovenfor. Forskjellen i behandlingen av søknader om formidling fra henholdsvis Colombia og Sør-Korea kan etter utvalgets vurdering sannsynligvis forklares med at adopsjonsmyndighetene ble klar over konkrete problematiske forhold i Colombia som kunne skape økt risiko i adopsjonsarbeidet. Med andre ord reagerte norske myndigheter på informasjon de fikk, men gjorde i mindre grad selvstendige vurderinger av om det kunne være risiko ved et eksisterende landsamarbeid som det ikke var tatt hensyn til, og som derfor burde undersøkes.

Det var først rundt 2019 at fagmyndigheten begynte å gå gjennom enkeltsaker og systematisk hente informasjon fra flere ulike kilder i forbindelse med fornyelsene (se punkt 25.3.4.2). Utvalget har sett eksempler på at det ble hentet informasjon fra flere kilder også tidligere i 2000-årene, som ISS, ambassaden i landet og sentralmyndighetene i andre mottakerland, men det ser ut til at dette har vært knyttet til bestemte problemstillinger man ønsket mer informasjon om, og at det ikke har vært en systematisk praksis.

25.5 Adopsjon fra land i krisetilstand

25.5.1 Problemstillingen

Ved naturkatastrofer, krig og flyktningkriser kan barn havne i akutte nødsituasjoner. Noen kan bli foreldreløse eller skilt fra foreldrene sine. I møte med slik akutt nød kan det oppstå spørsmål om det er mulig å få adoptere fra landet. Det kan også oppstå slike akutte kriser eller samfunnsmessige endringer i opprinnelsesland det allerede adopteres fra, og som kan reise tilsvarende spørsmål. Samtidig vil slike situasjoner kunne være svært

¹¹⁶ Internt notat SUAK fra seksjonsleder til saksbehandlere, 21. september 1999.

¹¹⁷ Opplysninger fra intervju med saksbehandler i Bufdir, 3. februar 2026, samt opplysninger fra intervju med avdelingsleder i Bufdir, 11. februar 2026.

¹¹⁸ Brev fra BFD til AF, VB og IA, Ratifikasjon av konvensjon av 23 mai 1991 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner, 19. desember 1997.

¹¹⁹ SUAK viste til artikkel i Dagbladet 21. september 1999: «Den glemte krigen», og artikkel i VG 5. september 1999: «Helvete på jord».

¹²⁰ Brev fra SUAK til Den norske ambassaden i Venezuela, 23. september 1999. «Situasjonen og utviklingen i Colombia».

¹²¹ Brev fra den norske ambassaden i Caracas til SUAK, 6. desember 1999. «Situasjonen og utviklingen i Colombia».

¹²² Fra SUAK til AF, 12. januar 2000. «Fornyelse av formidlingstillatelse for Colombia».

uoversiktlige med tanke på å avklare om barnet har foreldre eller andre slektninger i live, noe som medfører stor risiko ved adopsjonsformidling. I dette punktet vil utvalget redegjøre kort for temaet: For det første hvordan Haagkonferansen har forholdt seg til dette (25.5.2), og for det andre hvordan norske adopsjonsmyndigheter har forholdt seg til enkelte slike større kriser (25.5.3).

25.5.2 Anbefalinger fra Haagkonferansen

Spørsmålet om hvordan man skal forholde seg til slike krisesituasjoner som beskrevet har vært tema for Haagkonferansen ved flere anledninger. For det første vedtok Haagkonferansen i 1994 en anbefaling om flyktningbarn. Denne anbefalingen blir vist til i de senere uttalelsene fra Haagkonferansen som omtales i det følgende. I anbefalingen fra 1994 står blant annet dette:

- a) before any intercountry adoption procedure is initiated,
 - all reasonable measures have been taken in order to trace and reunite the child with his or her parents or family members where the child is separated from them; and
 - the repatriation of the child to his or her country, for purposes of such reunion, would not be feasible or desirable, because of the fact that the child cannot receive appropriate care, or benefit from satisfactory protection, in that country;
- b) an intercountry adoption only takes place if
 - the consents referred to in Article 4 c) of the Convention have been obtained; and
 - the information about his or her identity, adoptability, background, social environment, family history, medical history including that of the child's family, the child's upbringing, his or her ethnic, religious and cultural origins, and any special needs of the child, has been collected in so far as is possible under the circumstances.

In carrying out the requirements of subparagraphs a and b, these authorities will seek information from the international and national bodies, in particular the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, and will request their co-operation as needed.¹²³

I 2005, etter tsunamikatastrofen som rammet flere asiatiske og afrikanske land, kom Haagkonferansen med en pressemelding der generalsekretæren uttrykte stor bekymring for mediasaker om «irregular removal of children victims of the recent tsunami disaster». Pressemeldingen fremhever blant annet det følgende:

In the spirit of this Recommendation, it is clear that in a disaster situation, like that brought about by the tsunami, efforts to reunify a displaced child with his or her parents or family members must take priority and that premature and unregulated attempts to organise the adoption of such a child abroad should be avoided and resisted.¹²⁴

Haagkonferansen sendte også ut en «Information note to states and central authorities» i forbindelse med jordskjelvet på Haiti i 2010. Denne uttalen er særlig interessant fordi Haiti ikke hadde ratifisert Haagkonvensjonen. Det understrekes at Haagkonferansen ga en anbefaling i 2000 om at medlemsstatene skulle «as far as practicable, apply the standards and safeguards of the Convention to the arrangements for intercountry adoption which they make in respect of States that have not yet joined the Convention». Videre uttales blant annet dette:

Following the earthquake, many children have become separated from their families and may find themselves without shelter, food, water or other basic necessities. They may also be at risk of illegal adoptions, abduction, sale and child trafficking.

The primary concern should be the safety of these children and some consideration is being given to the possible need for evacuation. However, evacuation should not be confused with intercountry adoption which is a more radical measure changing the parenthood of a child. Adoptions should always be made in the best interests of the child, with respect for his or her fundamental rights and all safeguards should be respected to prevent, among others, the abduction, the sale of, or traffic in children.

Deretter vises det til anbefalingen fra 1994 om flyktningbarn, og det uttales:

¹²³ HCCH, Recommendation on Refugee Children, 21. oktober 1994.

¹²⁴ HCCH, Press Release: «Asian- African Tsunami Disaster and the Legal Protection of Children».

In the spirit of this Recommendation, it is clear that in a disaster situation, like that brought about by the earthquake, efforts to reunite a displaced child with his or her parents or family members must take priority. Premature and unregulated attempts to organise the adoption of such a child abroad should be avoided.

Det fremheves at en humanitær krise «should not be the reason for by-passing essential safeguards for safe adoption» og at «in a situation where child care and protection services have broken down such as in Haiti, the risks are even greater that the adoption may be 'unsafe'. Det understrekes deretter at dette er grunnen til at «in these tragic situations the emphasis should first be on child protection, rather than adoption».¹²⁵

I 2022 kom Haagkonferansen med en uttalelse om krigen i Ukraina. I denne uttalelsen understrekes det innledningsvis at: «In case of an armed conflict, the focus should be on child protection measures other than adoption.» Videre heter det blant annet:

Children who are separated from their parents in situations such as the one in Ukraine cannot be assumed to be orphans and / or in need of adoption. Until the fate of a child's parents or other close relatives can be verified, each separated child should be considered as still having living relatives or legal guardians and, therefore, not in need of adoption. This includes the «[n]early 100,000 children, half of them with disabilities, [living] in institutional care and boarding schools in Ukraine» as reported by UNICEF.

Uttalelsen går også noe lenger enn tidligere uttalelser ved å si at utenlandsadopsjoner fra Ukraina bør forbys i den pågående krigssituasjonen:

In light of the above, in a situation of armed conflict,

- the conflict should not be used as a justification for expediting intercountry adoptions, or for circumventing or disregarding international standards and essential safeguards for safe adoption;
- adoption procedures should be prohibited from taking place. As UNICEF notes,

«[a]doption should not occur during or immediately after emergencies»¹²⁶

25.5.3 Norske adopsjonsmyndigheters tilnærming til krig, naturkatastrofer og andre situasjoner som medfører særlig risiko ved adopsjoner

Som beskrevet i kapittel 9 og 20 ble det formidlet adopsjoner til Norge fra Vietnam og Bangladesh under ulike krisesituasjoner.

Den første formidlingstillatelsen til adopsjonene fra Vietnam ble gitt i 1968, mens borgerkrigen pågikk for fullt (se punkt 20.5.2). I april 1973 fikk Foreldreforeningen for barn fra Vietnam tillatelse til å formidle inntil 50 adopsjoner fra Vietnam (se punkt 20.5.4.). På bakgrunn av krigssituasjonen i Vietnam våren 1975 fikk Foreldreforeningen en særskilt tillatelse fra Sosialdepartementet til å hente inntil 40 barn til Norge før adopsjonen var endelig gjennomført i Vietnam. Norske myndigheters bevissthet om risikofaktorer ved adopsjon fra konfliktområder ser ut til å ha vært liten på dette tidspunktet. Utvalget anerkjenner at på dette tidspunktet var det internasjonale samarbeidet og retningslinjene for internasjonal adopsjon lite utviklet.¹²⁷

I 1974 brøt det ut hungersnød som følge av flom og politiske uroligheter i Bangladesh, og i 1975 ble det gjennomført militærkupp i landet. Landet befant seg i en vedvarende krisesituasjon og fattigdom var et stort sosialt problem.¹²⁸ I denne perioden ble det også foretatt adopsjoner til Norge. Som beskrevet i punkt 9.8 kan utvalget ikke se at norske myndigheter gjorde noen konkrete vurderinger av i hvilken grad de grunnleggende prinsipper for internasjonale adopsjoner som Stortinget i 1977 hadde gitt tilslutning til, kunne ivaretas ved adopsjoner fra Bangladesh. Utvalget kan heller ikke se at det ble gjort noen konkret vurdering av hvilke risikoer den krevende situasjonen i landet medførte, før myndighetene ga forhåndssamtykke til adoptivsøkere (fra rundt 1973) og deretter ga Adopsjonsforum formidlingstillatelse i 1978.

I 1985 førte et vulkanutbrudd ved byen Armero i Colombia til et massivt jordskred der

¹²⁵ HCCH, Information note to states and central authorities. Haiti earthquake and intercountry adoption of children, 20. januar 2010.

¹²⁶ HCCH, Children deprived of their family environment due to the armed conflict in Ukraine: Cross-border protection and intercountry adoption Information Note from the Permanent Bureau of the HCCH, 16. mars 2022.

¹²⁷ Se nærmere om rettsutviklingen når det gjelder internasjonale konvensjoner i punkt 5.2.2.

¹²⁸ I 1983 levde over en tredjedel av befolkningen i ekstrem fattigdom (se punkt 9.2).

mer enn 23 000 personer omkom. Det er indiksjoner på at mer enn 400 barn ble skilt fra foreldrene sine, og at flere siden ble adoptert innenlands og til utlandet (se punkt 12.7.2.3). I norske aviser fikk katastrofen mye omtale, og mange ønsket å hjelpe barn som hadde blitt foreldreløse. Ekspedisjonssjefen i Sosialdepartementet uttalte i den forbindelse at «det skal ikke stå på norske myndigheters vilje dersom det er ønskelig å forsere normale rutiner ved adopsjon fra utlandet for å avhjelpe situasjonen i Colombia». Adopsjonsmyndighetene i Colombia uttalte derimot at de *ikke* lettet på rutinene eller fremskyndte frigivelses- eller godkjenningssprosessene for utenlandsadopsjoner.¹²⁹ Antallet adopsjoner fra Colombia til Norge sank fra 1985 til 1986 (mens man i Danmark så en økning), men det steg betydelig fra 1987 (jf. punkt 12.7.2.3).

Som omtalt i punkt 15.8.5 førte ikke krigen som brøt ut mellom Etiopia og Eritrea i 1998, til stans i adopsjoner til utlandet, heller ikke til Norge. Tidligere leder i SUAK har opplyst at SUAK var kritisk til videre formidling under krigen og tok til orde for å trekke formidlingstillatelsen inntil situasjonen var avklart, men at departementet avviste dette. Vurderingene ble ikke skriftliggjort, og utvalget har heller ikke funnet dokumentasjon. Daværende ekspedisjonssjef i departementet har opplyst å ikke huske en slik diskusjon.

Som beskrevet i punkt 12.7.4 og i punkt 25.4 ovenfor ble det i 1999 innhentet en vurdering fra ambassaden i Caracas om hvorvidt det var forsvarlig å fortsette adopsjonsformidlingen fra Colombia. Dette skjedde etter at norske adopsjonsmyndigheter, gjennom nyhetssaker i norske aviser, ble oppmerksom på at den politiske situasjonen i landet var kraftig forverret. Ambassaden mente da at det var forsvarlig å fortsette adopsjonssamarbeidet, og tillatelsen ble fornyet.

I desember 2004, da tsunamien rammet Sør- og Sørøst-Asia, hadde Adopsjonsforum få måneder tidligere søkt om fornyelse av formidlingstillatelsen for Sri Lanka. Denne ble fornyet av Bufdir 12. januar 2005, uten at katastrofen er nevnt i vedtaket. Utvalget har ikke funnet dokumentasjon på at det ble innhentet opplysninger om eller gjort vurderinger av om katastrofen kunne påvirke forsvarligheten av adopsjonsprosessene i landet.¹³⁰ I et skriv fra ISS fra februar 2005 som utvalget har funnet i arkivene til norske adopsjonsmyndigheter, fremgår det imidlertid at sentralmyndigheten i

Sri Lanka hadde utstedt en rekke direktiver om barns beskyttelse etter katastrofen.¹³¹

Som omtalt i punkt 18.5.6.3 sendte norske adopsjonsmyndigheter i november 2006 en henvendelse til ambassaden i Colombo i forbindelse med Adopsjonsforums søknad om fornyet formidlingstillatelse fra Sri Lanka, hvor de ba om «informasjon om aktuelle forhold i Sri Lanka som kan ha betydning for vurdering av nevnte søknad». I svaret fra ambassaden fremgår det at ulovlige adopsjoner og smugling av barn ut av landet etter tsunamien hadde vært et problem og at ambassaden fulgte nøye med på utviklingen. I tillegg meldte den om at konflikten i landet hadde eskalert. Arbeidet med tillatelsen trakk av ulike årsaker ut, og da denne ble fornyet i februar 2008, var det på vilkår om at Adopsjonsforum skulle sende en «utførlig rapport» om de to neste gjennomførte adopsjonene. Årsaken var imidlertid knyttet til andre forhold enn ringvirkningene av tsunamien og borgerkrigen.

I januar 2010, kort tid etter at jordskjelvet rammet Haiti, ble det stilt spørsmål fra Stortinget om utenriksministeren «ville ta initiativ til en internasjonal avtale som sikrer adopsjon av barn som i spesielle omstendigheter ved katastrofer står uten slektninger og omsorgspersoner».¹³² Utenriksministeren pekte da på risikoen for kidnapping, bortføring og menneskehandel av barn i forbindelse med katastrofer, ved at de fremstilles som foreldreløse og uten nære omsorgspersoner. Utenriksministeren henviste til FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen 1993 som skal sikre at adopsjoner skjer med respekt for barnets grunnleggende rettigheter og hindre bortføring og handel med barn. Videre henviste utenriksministeren til at FNs høykommissær for flyktninger advarer mot å legge opp til adopsjon av barn i kjølvannet av krisesituasjoner, og at i forbindelse med jordskjelvet på Haiti ga sekretariatet for Haagkonferansen klart uttrykk for hvor viktig det var ikke å koble behovet for nødhjelp med utenlandsadopsjon i en slik krisesituasjon. Utenriksministeren hadde også fått opplyst at UNICEF og Redd Barna advarte mot adopsjon av barn slik situasjonen nå var på Haiti. Utenriksministeren konkluderte med at det ikke kunne tas forhastede beslutninger om adopsjonsformidling av barn fra Haiti, og at adopsjonsformidling fra landet ikke kan vurderes før situasjonen er avklart og landets myndigheter har

¹²⁹ VG, 20. november 1985: «Ingen barn i julegave».

¹³⁰ Sak 2004/7938 i Bufdirs digitale arkiv.

¹³¹ ISS/IRC Monthly reviews, Nr. 2005/2, februar 2005.

¹³² Skriftlig spørsmål fra Trine Skei Grande (V) til utenriksministeren, dok nr. 15:537 (2009–2010), 25. januar 2010.

muligheter og kapasitet til å arbeide med adopsjon i samsvar med internasjonale standarder.¹³³

Samlet sett viser eksemplene at norske adopsjonsmyndigheter har gjort mangelfulle vurderinger av risiko ved nyoppståtte krisesituasjoner i opprinnelsesland i flere perioder. Samtidig er det en gradvis utvikling mot økt bevissthet, mer informasjonsinnhenting og tydeligere vektlegging av internasjonale standarder i senere år.

25.6 Risiko ved økt konkurranse i opprinnelsesland mellom private formidlere

En annen type generell risiko som kan oppstå i opprinnelsesland, og som utvalget har sett at gjorde seg gjeldende i flere av de tolv prioriterte landene, er økt konkurranse mellom private formidlere fra ulike mottakerland om å få tildelinger. Særlig ble dette fremtredende i Etiopia fra rundt 2000 (jf. punkt 15.3.2), men også i Kina fra slutten av 1990-årene (jf. punkt 17.5.6.1 og punkt 17.5.7.1).

Denne typen risiko var en sentral bakgrunn for arbeidet med Haagkonvensjonen 1993, som nettopp tok sikte på å motvirke kommersialisering, press og konkurranse mellom formidlere, og å etablere klare rammer for samarbeid mellom stater gjennom sentralmyndigheter. Dette er også grundig utdypet i Haagkonferansens *Guide to Good Practice No. 2* (2012), hvor det understrekes at akkrediterings- og tilsynsordninger må bidra til å forebygge konkurranse som kan påvirke etiske standarder eller svekke ivaretagelsen av hensynet til barnets beste, særlig i opprinnelsesland med begrenset institusjonell kapasitet.

Helt siden 1970-årene har norske myndigheter hatt som et utgangspunkt at det bare skal gis formidlingstillatelse til én norsk formidler per opprinnelsesland.¹³⁴ Utvalget mener dette er et positivt og risikoreduserende grep. Imidlertid kan ikke utvalget se at det samlede antallet private adopsjonsformidlere fra ulike mottakerland i et opprinnelsesland har blitt systematisk kartlagt

eller vurdert i forbindelse med at formidlingstillatelser eller fornyelser av formidlingstillatelser er innvilget.

Utvalget mener at dette er en betydelig svakhet ved norske adopsjonsmyndigheters risikovurderinger. Manglende oversikt over det samlede internasjonale aktørbildet i opprinnelsesland kan bidra til å undervurdere risikoen for press, uheldige insentiver og svekkede etiske standarder, i strid med de grunnleggende prinsippene i Haagkonvensjonen.

25.7 Generelt tilsynsarbeid

I dette punktet vil utvalget gjøre rede for funn vedrørende norske adopsjonsmyndigheters tilsyn og kontroll med adopsjonsformidling. I det følgende vil det først bli gitt en oversikt over reguleringen av tilsyn, før det blir gjort rede for ulike former for tilsyn som i varierende grad har vært gjennomført gjennom perioden med adopsjonsformidling til Norge.

Innledningsvis vil utvalget bemerke at KPMG gjorde en utredning i 2013, på oppdrag fra Bufdir, av internkontroll i Bufdirs seksjon for adopsjon. Rapporten hadde en rekke kritikkpunkter som handlet om manglende struktur og rutiner i seksjonen.¹³⁵ Overordnet sett mente revisjonsselskapet at adopsjonsseksjonen «mangler [...] både en hensiktsmessig struktur og en rekke rutiner gitt tildelte oppdrag». De fremhevet blant annet at saksbehandling og oppgaveløsning «er i stor grad basert på medarbeidernes lange erfaring og lovfortolkning snarere enn rutinebeskrivelser, sjekklister mv. som kan bidra til strukturert, systematisk, ensartet og lite personavhengig saksbehandling».¹³⁶ KPMG var kritisk til blant annet mangelfulle rutiner for håndtering av særlige risikoer ved adopsjonsformidling fra utlandet, tilsynet med adopsjonsformidlerne og planlegging og gjennomføring av informasjons- og tilsynsreiser (se nærmere om sistnevnte i punkt 25.6.2 nedenfor).¹³⁷

¹³³ Skriftlig spørsmål fra Trine Skei Grande (V) til utenriksministeren, dok nr. 15:537 (2009–2010). Besvart: 1. februar 2010 av utenriksminister Jonas Gahr Støre (Ap).

¹³⁴ Unntak er imidlertid gjort for store land (som Kina, India og Brasil), og hovedsakelig der formidlerne skulle operere i ulike deler av landet.

¹³⁵ KPMG, Bufdir – Vurdering av internkontroll i Seksjon for adopsjon 1. november 2013.

¹³⁶ KPMG, Bufdir – Vurdering av internkontroll i Seksjon for adopsjon 1. november 2013, punkt 1.2.

¹³⁷ KPMG, Bufdir – Vurdering av internkontroll i Seksjon for adopsjon 1. november 2013, se særlig punkt 3.3, 4, 5.3.2 og 5.3.5 samt vedlegg 1 og 2.

25.7.1 Reguleringen av tilsyn

25.7.1.1 *Regulering av tilsyn før Haag-konvensjonen trådte i kraft i Norge (1. januar 1998)*

I § 26 b i barnevernsloven fra 1953 var det fastslått at myndighetene hadde en plikt til å føre tilsyn med adopsjonsformidlere som hadde formidlings-tillatelse. Som nevnt i punkt 25.3.3.1 var tilsyn med adopsjonsformidlerne del av oppgavene til RIA (1978–1986) og SAK (1987–1998).

For RIA ble det gitt noen føringer om tilsyn i rundskriv I-9/78 fra Sosialdepartementet om adopsjon av utenlandske barn. RIA skulle følge med på utviklingen internasjonalt med utenlandsadopsjoner og, i samarbeid med utenriksstasjonene, på adopsjonsformidlernes virksomhet i utlandet. Videre skulle RIA følge med på virksomheten til adopsjonsformidlerne i Norge og gi informasjon, råd og veiledning til myndighetene om utenlandsadopsjon.¹³⁸ RIA kunne gjøre undersøkelser ved å henvende seg til instanser i inn- og utland, og de reiste på informasjons- og kontrollreiser til land det ble formidlet adopsjoner fra som et ledd i tilsynet med adopsjonsformidlerne med videre.¹³⁹

I rundskriv I-20/87 gis det føringer blant annet for SAKs generelle tilsynsarbeid med formidlerne. SAK skulle generelt «følge med [på] virksomheten» til adopsjonsformidlerne. Når det gjaldt virksomheten til formidlerne i utlandet, skulle SAK følge med på denne «i samarbeid med de norske utenriksstasjoner». Videre skulle SAK medvirke i forhandlinger i regi av Utenriksdepartementet og Sosialdepartementet med myndigheter og organisasjoner i andre land om avtaler om adopsjonsformidling. Kontoret skulle også «holde jevnlig møter med berørte organisasjoner».

25.7.1.2 *Regulering av tilsyn etter at Haagkonvensjonen trådte i kraft (1. januar 1998)*

Haagkonvensjonen artikkel 11 bokstav c stiller krav om at adopsjonsformidlere skal «være underlagt kontroll av myndighetene i vedkommende stat med hensyn til sammensetning, drift og økonomi».

I brev 16. oktober 1998 fra Barne- og familiedepartementet til SUAK ble det gitt føringer for SUAKs tilsyns- og kontrollansvar med adopsjons-

formidlerne. I brevet er det henvist til § 2 i en instruks for SUAK av 30. april 1998. Utvalget har forsøkt å få fremskaffet instruksen, men det har ikke lyktes å finne dette. Utvalget vil derfor gjengi sentral informasjon fra brevet. I brevet fremhever departementet innledningsvis hva som er norske myndigheters ansvar når det gjelder utenlandsadopsjoner:

Norske myndigheter har hele tiden sett det som en viktig oppgave å legge forholdene til rette for forsvarlige ordninger når det gjelder adopsjonsformidling over landegrensene. Formålet med tilretteleggingen har vært å sikre barn frigitt for adopsjon et godt og varig hjem, og å hindre at det forekommer bortføring og handel med barn. Videre har formålet vært å sikre at adoptivsøkerne og deres interesser blir tatt hånd om på en god måte under hele adopsjonsprosessen.

Videre i brevet fremheves det at SUAK skal være sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen, og deretter angis hvilke oppgaver dette medfører:

Det er viktig at myndighetene til en hver tid er løpende orientert om den virksomhet foreningene driver i inn- og utland. Departementet vil presisere at formidling av barn fra fremmed stat er en type virksomhet som stiller høye krav til organisasjonens etiske standard. Brudd på lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen kan være av så alvorlig karakter at virksomheten må stoppes umiddelbart.

I denne forbindelse er det svært viktig at Statens ungdoms- og adopsjonskontor har en løpende gjennomgang av sine rutiner for systematisering av relevant informasjon. Denne informasjonen må gjøres lett tilgjengelig for kontorets egen og departementets behandling av saker etter adopsjonsloven.

Departementet fremhever at instruksen gir SUAK «stor frihet til å utvikle rutiner for å ivareta sitt kontroll- og tilsynsansvar» og angir hvilke måter tilsynet kunne skje på. En del av kontrollen vil skje i forbindelse med behandlingen av formidlingstillatelser, godkjenning av utenlandskontakter og foreleggelse av utkast til avtaler foreningene ønsker å inngå med utenlandske myndigheter. SUAK har også innsyn i foreningenes regnskap og budsjett og vil vurdere om vedtektsendringer hos foreningene skal tillates. Kontroll kan dessuten skje ved kontroll- og informasjonsreiser, og ved besøk fra myndighetspersoner og uten-

¹³⁸ Rundskriv I-9/78 fra SD, *Adopsjon av utenlandske barn*, s. 4.

¹³⁹ Steenberg, *Norges adopsjonshistorie* (2011), s. 57.

landskontakter fra opprinnelsesland. Departementet fremhever videre at faste møter med foreningene og behandling av saker om forhåndssamtak vil «gi kontoret god oversikt over organisasjonenes arbeid og utviklingen i opprinnelseslandene», og at Haagkonvensjonen artikkel 7 sier at sentralmyndighetene skal samarbeide og gi informasjon om sin adopsjonslovgivning og annen generell informasjon, samt holde hverandre orientert «om konvensjonens virkemåte». Departementet nevner også årlige nordiske møter, og presiserer så at det «forutsettes videre at kontoret aktivt bruker utenriktjenesten for på denne måten å holde seg orientert om utviklingen med utenlandsadopsjonene».

Departementet fremhever at det «synes [...] å være særlig foreningenes virksomhet i inn- og utlandet, de økonomiske sidene ved utenlandsadopsjon og foreningenes informasjon til adoptivsøkerne som Statens ungdoms- og adopsjonskontor bør konsentrere sitt tilsyn om».

Når det gjelder tilsyn med økonomiske forhold, skriver departementet at SUAK skal:

- påse at foreningene årlig rapporterer om disponeringen av foreningenes inntekter og utgifter, både i Norge og i opprinnelseslandene. Departementet har i ulike sammenhenger presisert at der foreningene også driver hjelpearbeid, er det viktig at foreningen *skiller ut hjelpearbeidet fra adopsjonsformidlingen hva gjelder økonomi og personell*. Foreningen må derfor utarbeide egne regnskap for formidlingsarbeidet og hjelpearbeidet, eventuelt andre virksomhetsområder som foreningen driver.
- påse at regnskapet for hjelpearbeidet er gjenstand for årlig revisjon på linje med foreningens øvrige regnskap.
- holde seg oppdatert når det gjelder kostnadsnivået i foreningene. Videre må kontoret innhente opplysninger om kostnader blant foreningene i de øvrige nordiske land. Haagsamarbeidet vil for øvrig også gi Statens ungdoms- og adopsjonskontor et grunnlag for å vurdere hva som må anses som rimelige kostnader og utgifter i foreningenes formidlingsarbeid.
- sørge for en løpende dialog mellom kontoret og foreningene om de økonomiske sidene med foreningenes virksomhet

I adopsjonsloven av 1986 ble det ved lovendring i 1999 tatt inn regler om tilsyn med adopsjonsformidlerne. I § 16 d fjerde og femte ledd heter det:

Departementet fører tilsyn med virksomheten og kan gi organisasjonen pålegg om å rette på forhold som er i strid med lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen. Tillatelsen kan trekkes tilbake om lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen ikke er oppfylt.

I forarbeidene til bestemmelsen bemerker barne- og familiedepartementet at bestemmelsen langt på vei innebærer «en lovfesting av gjeldende rett» og at de «vilkår som stilles i bestemmelsen for formidlingstillatelse skiller seg ikke ut fra de krav som er stilt til de tre organisasjonene som i dag formidler barn fra utlandet». En lovfesting «vil imidlertid bidra til å tydeliggjøre gjeldende rett og dermed skape ryddigere og mer ordnede forhold». Departementet fremhever viktigheten med forsvarlig tilsyn med adopsjonsformidlerne:

I likhet med de høringsinstanser som påpeker nødvendigheten av å føre et forsvarlig tilsyn, ser departementet det som viktig at formålet med og omfanget av Statens ungdoms- og adopsjonskontors kontrollvirksomhet tydeliggjøres og klargjøres. Vi ser det også som viktig at kontorets økonomiske og juridiske kompetanse styrkes for å sikre tilsynet.

Departementet fremhever videre blant annet at det er fastsatt i Haagkonvensjonen «at offentlig godkjent organisasjon skal være bemannet av personell som ved sin etiske standard og ved sin utdanning eller erfaring er kvalifisert til å arbeide med internasjonale adopsjoner». Videre fremhever departementet at det kan gis pålegg til adopsjonsformidlerne om å rette opp forhold og at tillatelsen kan trekkes tilbake dersom henholdsvis forholdene eller virksomheten er i strid med lov, forskrift eller vilkårene for tillatelsen. Det understrekes at det ikke er krav om å gi pålegg om retting før en tillatelse eventuelt trekkes tilbake, og at det ikke bare er brudd på pålegg som kan føre til tap av formidlingstillatelse. Departementet skriver følgende:

Departementet vil presisere at formidling av barn fra fremmed stat er en type virksomhet som stiller høye krav til organisasjonenes etiske standard. Brudd på lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen, kan være av en så alvorlig karakter at virksomheten må stoppes umiddelbart.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Ot.prp. nr. 63 (1997–98) Om lov om endringer i lov 28 februar 1986 om adopsjon m m, s. 28.

Det ble i forbindelse med lovendringene i 1999 gitt en forskrift «om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon». Forskriftens § 3 hadde en bestemmelse om at SUAK «fører tilsyn med alle sider av organisasjonens virksomhet». Bestemmelsen påla adopsjonsformidlerne å «gi tilsynsmyndigheten nødvendig informasjon og bistand til innsyn i organisasjonens virksomhet i inn- og utland». Bestemmelsen ga også hjemmel til å gi pålegg «om å rette på forhold som er i strid med lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen» og hjemmel til å trekke tilbake formidlingstillatelsen dersom «lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen ikke er oppfylt».

Forskriften fastsatte at vedtekter og vedtektsendringer måtte godkjennes av SUAK, jf. § 7. Videre pliktet formidlerne å utarbeide årsregnskap revidert av autorisert revisor og årsmelding i samsvar med departementets krav til slike, jf. § 8. Det var presisert i forskriftsbestemmelsen at dersom adopsjonsformidleren «drev hjelpearbeid eller annen virksomhet i tilknytning til formidlingsvirksomheten», skulle det utarbeides egne regnskap for hvert virksomhetsområde. Både årsregnskap og årsmelding skulle legges frem for SUAK.

Også «Samarbeidsavtaler organisasjonen vurderer å inngå med andre lands myndigheter» skulle forelegges SUAK for godkjenning, jf. § 9.

I § 10 var det regler om plikt for formidlerne til «straks» å varsle SUAK om «endringer i organisasjonens virksomhet i Norge eller i utlandet som kan ha betydning for formidlingstillatelsen», og om «endringer i politiske, juridiske eller andre forhold i utlandet som kan ventes å få betydning for formidlingsvirksomheten». Adopsjonsformidlerne skulle også informere SUAK dersom de vurderte å starte formidlingsvirksomhet i et nytt land.

I veilederen *Guide to Good Practice* (2012) gis det detaljerte anbefalinger for tilsyn med formidlerne. En av de sentrale føringene er at tilsynet særlig skal fokusere på følgende:

In particular, their observance of the three most important principles to protect the child should be taken into account: the child's best interests, the subsidiarity principle and the absence of improper gain.¹⁴¹

Når det gjelder den nærmere innretningen av tilsynet med formidlerne, fremhever veilederen at

¹⁴¹ HCCH, *Guide to Good Practice* (2012), punkt 7.4.

hver stat må utvikle regler som legger til rette for tilsyn med formidlerne, og «specify how these functions will be conducted and who will be responsible for them», og at statene må sørge for tilstrekkelige ressurser for å gjennomføre tilsynet.¹⁴²

Veilederen anbefaler også at når det er nødvendig og passende, skal tilsynsorganet (i utgangspunktet sentralmyndigheten¹⁴³) gi formidlerorganisasjonene «the best possible professional support in connection with their duties, for example the establishment of an effective partnership to provide the accredited bodies with tools, assistance and training, including training on how to apply the 1993 Hague Convention». Videre fremheves det at samarbeidet skal rettes mot å oppnå «the difficult balance between supervision and support».¹⁴⁴

Formålet med tilsynet er angitt slik: «The competent authority should ascertain that the accredited body is able to perform its duties in a professional and competent manner.» Tilsynsaktivitetene kan ifølge veilederen bestå av blant annet regelmessige møter mellom tilsynsmyndigheten og formidleren, stedlige tilsyn og rapporter fra formidleren om bemanning («composition»), virksomhet og økonomi. Rapportene bør avlegges årlig, og bør være lovpålagt. Det bør også være lovregulering om stedlig tilsyn. Videre kan tilsynsorganet ifølge veilederen pålegge «any other necessary or desirable requirements which the accredited body must meet».

Veilederen fremhever at også gjennomgang av enkeltsaker kan være en form for tilsyn: «Central Authority also has the opportunity to monitor standards when it reviews an adoption file before giving agreement under Article 17 c)».

Det anbefales også at mottakerlandet «undertake missions or visits to assess the activities of accredited bodies in the State of origin and to understand the current situation of intercountry adoption there».¹⁴⁵

25.7.1.3 Regulering etter at adopsjonsloven av 2017 trådte i kraft

Någjeldende adopsjonslov har regler om tilsyn i § 34 som lyder:

¹⁴² HCCH, *Guide to Good Practice* (2012), punkt 7.4.

¹⁴³ HCCH, *Guide to Good Practice* (2012), punkt 7.4.1.

¹⁴⁴ HCCH, *Guide to Good Practice* (2012), punkt 7.4.

¹⁴⁵ HCCH, *Guide to Good Practice* (2012), punkt 7.4.2.

Adopsjonsmyndigheten fører tilsyn med alle sider av adopsjonsorganisasjonens virksomhet.

Adopsjonsorganisasjonene kan gis pålegg om å rette på forhold som er i strid med lov, forskrift eller vilkår for tillatelser etter §§ 31 og 32.

Tillatelsene kan trekkes tilbake dersom lov, forskrift eller vilkår for tillatelsene etter §§ 31 og 32 ikke er oppfylt.

Bestemmelsen innebærer ifølge forarbeidene i hovedsak en videreføring av tidligere rettstilstand. I forarbeidene til bestemmelsen understrekes viktigheten av å føre tilsyn med adopsjonsformidlerne:

På grunn av adopsjonens inngripende rettsvirkninger og den sentrale rollen adopsjonsorganisasjonene spiller på feltet, er det behov for at tilsynet omfatter «alle sider» av virksomheten.

Videre spesifiseres det at områder «det kan være spesielt aktuelt å føre tilsyn med er adopsjonsorganisasjonens økonomi, drift, sammensetning og adopsjonsorganisasjonenes informasjon til søkerne», men at dette ikke er noen uttømmende liste. Departementet presiserer at å «føre tilsyn med adopsjonsorganisasjonenes ‘sammensetning’ ikke innebærer at organisasjonene skal involvere adopsjonsmyndigheten i tilsettingsprosessen av nye medarbeidere». Det som skal vurderes, er «om adopsjonsorganisasjonen har tilstrekkelig arbeidskraft og kompetente medarbeidere som gjør det mulig for adopsjonsorganisasjonen å utføre sine oppgaver på forsvarlig vis». Departementet uttaler at denne oppgaven «er særlig viktig når antallet internasjonale adopsjoner går ned».¹⁴⁶

Det er gitt nærmere regler i adopsjonsforskriften av 2018 om ulike spørsmål relatert til tilsyn, som samsvarer med tidligere regulering:

- Alle endringer av adopsjonsformidlernes vedtekter skal godkjennes av Bufdir, jf. § 20 andre ledd.
- Adopsjonsformidlerne plikter straks å melde fra til Bufdir om endringer i virksomheten i Norge eller utlandet som kan ha betydning for drifts- og formidlingstillatelsen, jf. § 22 bokstav a.
- Adopsjonsformidlerne plikter straks å melde fra til Bufdir om endringer i politiske-, juridiske- eller andre forhold i utlandet som kan

få betydning for formidlingstillatelsen, jf. § 22 bokstav b.

- Adopsjonsformidlere med driftstillatelse skal utarbeide årsregnskap revidert av autorisert revisor og årsmelding i samsvar med kravene i driftstillatelsen. Hjelparbeid og annen eventuell virksomhet i tillegg til adopsjonsformidling skal ha separate regnskap. Regnskap og årsmelding skal sendes til Bufdir innen 1. juni hvert år, jf. § 24.

25.7.2 Informasjons- og kontrollreiser, besøk fra opprinnelsesland og annen kommunikasjon med myndigheter i opprinnelsesland

25.7.2.1 Informasjons- og kontrollreiser

Det var vesentlig flere informasjons- og kontrollreiser i de første tiårene med adopsjonsformidling til Norge enn i de siste om lag 25 årene. Dette opplyser flere personer som har vært ansatt i adopsjonsmyndighetene i intervjuer med granskingsutvalget, og stemmer med det inntrykket utvalget har fått gjennom våre egne undersøkelser av norske myndigheters og adopsjonsformidlernes arkiver.¹⁴⁷

Utvalget har ingen fullstendig oversikt over adopsjonsmyndighetenes reiser til opprinnelsesland gjennom perioden med utenlandsadopsjoner til Norge, men for de tolv prioriterte landene i mandatet finner utvalget totalt 45 landbesøk i perioden 1978–2025, hvorav 16 fra 1978 til 1987, 14 fra 1988 til 1997, 10 fra 1998 til 2007 og 5 fra 2008 til 2025. Ser man på perioden 2000–2025, har norske adopsjonsmyndigheter hatt tolv reiser til land blant de prioriterte landene i utvalgets mandat. Gjennom årene med adopsjonsformidling til Norge har det imidlertid vært aktive formidlingstillatelser for 36 land,¹⁴⁸ så tallene for disse tolv landene gir ikke et fullstendig bilde av reisevirksomhetens omfang.

Adopsjonsformidlerne hadde i mange år en sentral rolle i forbindelse med informasjons- og kontrollreisene, hvor de laget deler av programmet og deltok på en del av møtene. Så sent som i

¹⁴⁷ Intervju med hhv. seksjonsleder i SUAK, BUFA og Bufdir 5. februar 2026, seksjonsleder i Bufdir fra 2012 18. februar 2026, saksbehandler i Bufdir i perioden 2007–2018 3. februar 2026 og avdelingsleder i Bufdir fra 2018–2025, 11. februar 2026.

¹⁴⁸ At formidlingstillatelsen har vært aktiv, betyr at det har blitt formidlet barn fra det aktuelle landet, se nærmere omtale i punkt 6.2.1.

¹⁴⁶ Prop. 88 L (2016–2017) *Lov om adopsjon*, s. 233.

2000 er det angitt i arbeidsplanen til Barne- og ungdomsseksjonen i SUAK at adopsjonsformidlerne skal inkluderes i forberedelser til eventuelle informasjons- og kontrollreiser.¹⁴⁹ En som var ansatt hos norske adopsjonsmyndigheter fra 2007 til 2018, sier at vedkommende har inntrykk av at «reisene tidligere var mer informasjonsreiser enn tilsynsreiser, i den forstand at man ikke tok opp problematiske saker eller at det var særlige forhold vi hadde behov for å undersøke nærmere». Den ansatte mener det «er begrenset hvilket tilsyn vi kunne føre i utlandet».¹⁵⁰

Ressurshensyn ser etter hvert ut til å ha lagt vesentlige begrensninger på muligheten til å foreta reiser, i strid med det sentralmyndigheten selv anså som hensiktsmessig og nødvendig. I intervjuer med granskingsutvalget forteller en mangeårig leder i adopsjonsmyndighetene, først i SUAK og senere i BUFA og Bufdir at man fra 1998 bare hadde ressurser til å gjennomføre én reise i året, noe vedkommende anså som altfor lite ut fra antall land det ble formidlet adopsjoner fra. Til sammenligning hadde Sverige et eget budsjett for reiser og personer dedikert til denne oppgaven. Ifølge lederen meldte adopsjonsmyndigheten fra om dette til departementet. Det ble likevel ikke tildelt noen øremerkede ressurser til dette formålet, og det ble et ressursmessig spørsmål i etaten om reiser kunne prioriteres i en situasjon hvor man også hadde utfordringer med lang saksbehandlingstid.¹⁵¹

I SUAKs virksomhetsplan for år 2000 går det frem at det ut fra budsjettfordelingen til etaten «ikke [vil] være samme mulighet som tidligere til å foreta informasjons- og kontrollreiser». Det heter videre at det «har til nå ikke vært mulig å avsette midler til deltakelse på internasjonale møter og reiser». Samtidig fremheves det at det er «behov for å foreta reiser av informasjonsinnhentende karakter til land som Colombia, Guatemala og Russland». Det nevnes også at adopsjonsformidlingen fra Vietnam og Romania ble avviklet i 1999, og at det kan tenkes at det er aktuelt å gjenoppta formidlingen «dersom utviklingen i landene skulle åpne for dette». Det presiseres imidlertid at før dette kunne skje, burde det være avholdt møter med myndighetene i begge land, og at det for Vietnam kunne være aktuelt å fremforhandle

en særskilt avtale med landets myndigheter om adopsjonsformidling.¹⁵² I arbeidsplanen for året fremhever Barne- og adopsjonsseksjonen i SUAK at det på dette tidspunktet foreligger formidlings-tillatelser for 30 ulike opprinnelsesland, noe som medfører at det «vil gå svært mange år mellom hver gang SUAK har kapasitet [og] mulighet til å foreta informasjons- og kontrollreiser». Barne- og adopsjonsseksjonen mener at dette «kan til en viss grad kompenseres gjennom en generell ansvarliggjøring av aktuelle norske utenriksstasjoner når det gjelder problemstillinger knyttet opp mot internasjonal adopsjon i de enkelte land».¹⁵³ I planen er det imidlertid ikke konkretisert hvordan en slik ansvarliggjøring skulle skje, og utvalget har gjennom sine arkivstudier og intervjuer ikke fått indikasjoner på at det har vært gjort noe planmessig arbeid for å oppnå dette.

Det har i årene fra 2000 til 2016 normalt vært foretatt reiser til ett til tre land i året, med variasjoner ut fra den økonomiske og personellmessige ressursituasjonen.

Noen av kritikkpunktene i KPMGs rapport om adopsjonsseksjonen i Bufdir i 2013 handlet om tilsynsreiser. KPMG var kritisk både til dokumentet som beskrev hvordan tilsynet skulle gjennomføres og dokumenteres, og til måten reiserapportene ble utformet på. Når det gjelder dokumentet som beskriver rutiner for tilsynsreiser, var dette for det første merket «under arbeid» og dermed ikke ferdigstilt. For det andre hadde KPMG følgende kritiske merknader til innholdet:

Dessuten tar ett av disse dokumentene, som presumtivt skal beskrive hvordan tilsynsreiser skal gjennomføres, i liten grad for seg beskrivelse av hvordan selve *tilsynet* skal utøves og dokumenteres. For eksempel beskriver punkt fire i rutinen hvilke *faste poster* som står på programmet på tilsynsreiser. Av de syv punktene som står listet opp beskriver alle hvilke instanser det skal avtales møter med. KPMG finner derimot ikke beskrevet hvilke *tilsynsaktiviteter* som skal gjennomføres under slike møter. Her ville vi forventet at tilsynsreiser innebærer en viss grad av konkrete «granskende» aktiviteter (tilsvarende revisjonsmålsetninger for en revisjon) og aktiviteter designet for å identifisere brudd på norske og internasjonale lover og konvensjoner. Slike definerte tilsynsaktiviteter og dokumentasjon av disse ville også gitt til-

¹⁴⁹ SUAK, Arbeidsplan år 2000 BAS (Barne- og adopsjonsseksjonen), s. 14.

¹⁵⁰ Intervju med saksbehandler i Bufdir i perioden 2007–2018 3. februar 2026.

¹⁵¹ Intervju med seksjonsleder i SUAK, BUFA og Bufdir 5. februar 2026.

¹⁵² SUAK, Virksomhetsplan 2000, s. 12.

¹⁵³ SUAK, Arbeidsplan år 2000 BAS (Barne- og adopsjonsseksjonen), s.16.

synsarbeidet et mer systematisk og ensartet løp, med de fordelene det fører med seg.¹⁵⁴

KPMG ble forelagt og vurderte rapporter fra to tilsynsreiser til henholdsvis Sør-Afrika og Madagaskar i 2012. KPMG kritiserte mangelen på en felles struktur for rapportene, som gjorde det «mer krevende å sette seg inn i rapportene og trekke ut essensen av dem». KPMG foreslo at strukturen for eksempel kunne vært «1) Oppsummering, 2) Hvor, 3) Deltakere, 4) Metode for tilsynet og gjennomførte tilsynsaktiviteter, 5) Kritiske faktorer ved tilsynet, 6) Organisasjoner det er ført tilsyn med, 7) Sentralmyndigheter, 8) Annet». KPMG var imidlertid særlig kritisk til selve innholdet i rapportene:

Viktigere er det at disse rapportene i liten grad adresserer konklusjoner på gjennomførte tilsynsaktiviteter, hva som var Bufdirs metode for gjennomføring av tilsynet, hva som er oppfølging av tilsynet, krav til dokumentasjon og lignende. For eksempel har seksjonen selv definert en trussel for at barn fra utlandet kan være offer for trafficking og kidnapping, men vi kan ikke se at det er gjennomført konkrete tilsynsaktiviteter for å adressere og redusere denne risikoen. KPMG forstår at tilstedeværelse og intervjuer med sentrale personer vil gi et inntrykk av risiko, men vi etterlyser en systematisk tilnærming og beskrivelse av hvordan Bufdirs tilsyn gjennomføres og dokumenteres, herunder hvordan konkrete aktiviteter blir utført for å redusere risiko.

Rapportene bærer isteden preg av å være informasjonsnotater om sosiale forhold i besøkslandet, om adopsjonsstatistikk, relevante lover for adopsjon i besøkslandet, møtereferater og annen svært detaljert informasjon om organisasjonene som etter vårt skjønn har begrenset relevans for selve tilsynsoppgaven og konklusjoner på denne. Slik denne informasjonen er presentert er det vanskelig å tolke hvordan informasjonen underbygger selve tilsynet. Vi etterlyser at det i stedet beskrives hvorfor denne informasjonen er innhentet, hva som er konsekvensene av informasjonen (eksempelvis at det er stort antall hiv-smittede) for selve tilsynet, og hvordan eventuelle funn følges opp av Bufdir. Altså, hva er gjennomførte tilsynsaktiviteter og konklusjoner på disse.¹⁵⁵

KPMG mente at svakhetene ved rapportene speilet svakhetene ved rutinebeskrivelsen for tilsynsreisene.¹⁵⁶

Basert på det utvalget har sett i sin gransking av de tolv prioriterte landene i mandatet, har kvaliteten på reiserapportene variert, men det har vært en positiv utvikling gjennom perioden med adopsjonsformidling til Norge. Rapportene i 1980-årene og noe utover 1990-årene bar først og fremst preg av informasjonsinnhenting, mens rapporter etter Haagkonvensjonen trådte i kraft i Norge, ser ut til å være mer preget av at det gjøres kritiske vurderinger.

Siden 2018 er det bare gjennomført to reiser til opprinnelsesland: Ungarn i 2019 og Colombia i 2025. Som nevnt i punkt 25.3.4.2 om behandlingen av formidlingstillatelser var reisevirksomheten begrenset av ressurshensyn, men daværende avdelingsleder i Bufdir gir uttrykk for at dette også handlet om en kost-nytte-vurdering av reiser versus andre tilgjengelige informasjonskilder og andre måter å skaffe informasjon på. Denne siste perioden omfatter også covid-pandemien fra 2020 til 2022, noe som i stor grad hindret utenlandsreiser. Imidlertid opplyser avdelingsleder i Bufdir i denne perioden at det uansett ikke var planlagt noen reiser som ble avlyst grunnet pandemien.¹⁵⁷ Det er også rimelig å anta at norske adopsjonsmyndigheter, som andre, tok i bruk løsninger for digitale møter.

25.7.2.2 Andre arenaer for kontakt med opprinnelsesland

De norske adopsjonsformidlerne har regelmessig hatt besøk av myndigheter og kontaktpersoner fra ulike opprinnelsesland. I den forbindelse har norske adopsjonsmyndigheter gjerne fått et møte med de besøkende. For eksempel nevnes det i årsrapporten for SUAK for 1999 at det dette året hadde vært besøk fra Russland, Etiopia og Kina samt av leder for EurAdopt.¹⁵⁸ Også Bufdir fikk møte de utenlandske delegasjonene til landet. En ansatt i Bufdir som utvalget har intervjuet, sier at møtene i hovedsak handlet om informasjonsutveksling, og at det ikke ble stilt mange kritiske spørsmål.¹⁵⁹

¹⁵⁴ KPMG, Bufdir – Vurdering av internkontroll i Seksjon for adopsjon 1. november 2013, punkt 2.5.1.

¹⁵⁵ KPMG, Bufdir – Vurdering av internkontroll i Seksjon for adopsjon 1. november 2013, punkt 2.5.1.

¹⁵⁶ KPMG, Bufdir – Vurdering av internkontroll i Seksjon for adopsjon 1. november 2013, punkt 2.5.1.

¹⁵⁷ Intervju med avdelingsleder i Bufdir fra 2018–2025 11. februar 2026.

¹⁵⁸ SUAK, Årsrapport 1999, s. 9.

¹⁵⁹ Intervju med ansatt i Bufdir fra 2007, 3. februar 2026.

25.7.3 Dialog med adopsjonsformidlerne

Allerede da RIA ble opprettet i 1978, ble det etablert en fast arena for dialog mellom adopsjonsmyndighetene og adopsjonsformidlerne ved at hver av formidlerne hadde en egen representant i rådet.

Etter at SAK ble opprettet i 1987, var det jevnlig møter mellom adopsjonsformidlerne og adopsjonsmyndighetene,¹⁶⁰ i perioder kvartalsvis. Personer som har hatt sentrale roller hos formidlerne, gir i intervjuer og møter med granskingsutvalget uttrykk for at det lenge var god kontakt og godt samarbeid, og at man åpent drøftet forhold i de enkelte opprinnelseslandene, men at møtehyppigheten og myndighetenes holdning til formidlerne endret seg etter hvert (se nedenfor).¹⁶¹ Lenge var det også slik at representanter fra adopsjonsmyndighetene møtte på adopsjonsformidlernes årsmøter.

I SUAKs årsmelding for 1999 fremheves det blant annet at SUAK har «et spesielt ansvar for å følge opp økonomistyringen og regnskapene til adopsjonsforeningene», og at organet derfor «deltar bl.a. i faste ledermøter med foreningene».¹⁶² I et avsnitt om tilsyn med adopsjonsformidlerne skriver SUAK videre at det i tråd med vanlig praksis har «vært holdt regelmessige kontaktmøter der foreningenes formenn, daglige ledere og enkelte ansatte er representert», i tillegg til «egne møter på ledernivå». Formålet var «å legge grunnlaget for en bedre dialog og dermed et mer konstruktivt samarbeid med foreningene». SUAK skriver at tilbakemeldingen fra møtene «har entydig vist at dette har vært et riktig tiltak».¹⁶³

I arbeidsplanen for 2000 oppstiller Barne- og adopsjonsseksjonen i SUAK to resultatmål som handler om dialog med adopsjonsformidlerne.¹⁶⁴

19. God dialog og kontakt med adopsjonsforeningene i det løpende samarbeidet og om aktuelle saker og samarbeidstema

20. Jevnlige kontaktmøter for informasjonsutveksling og drøfting av aktuelle saker

Punktet om kontaktmøter spesifiseres i planen, og det står at det skal innkalles til kontaktmøter tre-fire ganger i året. I planen står det også at man skal trekke formidlerne «inn i det forberedende arbeidet til informasjons- og kontrollreiser» og delta på faglige møter i regi av foreningene på eventuell invitasjon.¹⁶⁵

Som nevnt opplevde flere representanter fra adopsjonsformidlerne som utvalget har intervjuet, en endret holdning fra myndighetenes side. Flere av dem tidfester denne endringen til ca. 2013. Ansatte i norske adopsjonsmyndigheter har bekreftet endringen i intervjuer med utvalget. De fremhever at det tidligere hadde vært et litt for vennskapelig og lite profesjonelt forhold mellom myndigheter og adopsjonsformidlere. Det var behov for å stramme inn myndighetenes tilsyn og kontroll, noe som kunne skape misnøye hos formidlerne. Videre hadde man behov for å tydeliggjøre Bufdirs rolle som tilsynsorgan. At det var behov for å skjerpe myndighetenes tilsynsrolle, samsvarer med utvalgets funn i landgranskningene. Som det fremgår av punkt 24.3.7, har formidlerne i noen tilfeller ikke gitt norske myndigheter vesentlig informasjon. Og som vist blant annet i punkt 25.3 er det også vesentlig informasjon norske myndigheter ikke har etterspurt.

Både formidlerne og Bufdir forteller om en krevende dialog de siste årene. Dette startet da Bufdir begynte å stille strengere krav til formidlingssøknadene fra ca. 2015, og tilspisset seg ved Bufdirs anbefaling om midlertidig stans av utenlandsadopsjoner til Norge i 2023 i påvente av granskingsutvalgets rapport.

Den krevende dialogen mellom Bufdir og formidlerne fikk også Barne- og familiedepartementets oppmerksomhet da adopsjonsformidlerne tok kontakt med departementet om problemstillingen. Utvalget har sett korrespondanse mellom departementet og Bufdir fra 2023 og 2024, der Bufdir anmodes om å prøve å skape en bedre dialog med formidlerne.¹⁶⁶ Ansatte som har arbeidet med adopsjon i Bufdir, sier de opplever situasjonen som krevende. Formidlerne på sin side uttrykker at de har opplevd situasjonen som uforutsigbar.

¹⁶⁰ Se f.eks. Ot.prp. nr. 63 (1997–98), s. 26.

¹⁶¹ En mangeårig seksjonsleder i SUAK, BUFA og Bufdir mente på sin side at det var lite tillit mellom adopsjonsformidlerne og SUAK da vedkommende begynte i stillingen, dvs. i 1998, og fremhevet noen eksempler på at det særlig var friksjon i forholdet til AF de første årene, jf. intervju med seksjonsleder i SUAK, BUFA og Bufdir 27. juni 2024.

¹⁶² SUAK, Årsrapport 1999, s. 5.

¹⁶³ SUAK, Årsrapport 1999, s. 8.

¹⁶⁴ SUAK, Arbeidsplan år 2000 BAS (Barne- og adopsjonsseksjonen), s. 14.

¹⁶⁵ SUAK, Arbeidsplan år 2000 BAS (Barne- og adopsjonsseksjonen), s. 14.

¹⁶⁶ Brev fra BFD til Bufdir 20. desember 2023 og 12. mars 2024.

25.7.4 Informasjonsflyt fra og til ambassader i opprinnelsesland

Som det er gjort rede for ovenfor, har norske myndigheter ved noen anledninger innhentet informasjon og rådført seg med norske ambassader i opprinnelsesland i forbindelse med søknader om formidlingstillatelser og når det har kommet informasjon om potensielt problematiske forhold. Ved behandlingen av den første formidlingstillatelsen for Chile ble ambassaden konsultert, og ved behandlingen av formidlingstillatelsen for Brasil var det omfattende kontakt mellom adopsjonsmyndighetene og ambassaden (se nærmere om dette i punkt 25.3.3.2). Etter at ambassaden i Brasil hadde utført egne undersøkelser og kontakten til brasilianske myndigheter, var den tydelig kritisk til å åpne for adopsjonsformidling fra Brasil. Da norske adopsjonsmyndigheter likevel valgte å gi formidlingstillatelse, ble verken Utenriksdepartementet eller ambassaden varslet. Da ambassaden fikk kjennskap til formidlingen gjennom Inor-Adopts tilstedeværelse i Brasil, reagerte ambassaden negativt på dette.¹⁶⁷

Da SAK i 1996 behandlet en søknad om fornyet formidlingstillatelse fra Vietnam ba SAK ambassaden i Hanoi om å bistå med å utrede de økonomiske sidene ved adopsjonsarbeidet, blant annet hvem som bestemte størrelsen på donasjonsbeløpene, hvordan betalingene ble gjennomført og hvem som fikk pengene. Ambassaden lyktes imidlertid ikke med å finne svar på dette.¹⁶⁸ SAK konkluderte med at ettersom man ikke hadde noe bevis for at det forekom korrupsjon, og ambassaden ikke hadde antydning noe om dette, kunne man forlenge tillatelsen.¹⁶⁹

I 1980-årene tok den norske ambassaden i Mexico med sideakkreditering for Guatemala på eget initiativ og i flere omganger opp bekymringer knyttet til adopsjoner fra Guatemala. De sendte flere rapporter til Norge, blant annet om institusjonen Casa Guatemala, som Adopsjonsforum samarbeidet med.¹⁷⁰ Ambassaden ba blant annet om en politisk vurdering av den nåværende adopsjonspraksisen fra Guatemala. Adopsjonsmyndighetene mente imidlertid at de problematiske forholdene ambassaden beskrev, ikke gjaldt de adopsjonene som gikk til Norge, og rapportene fikk

ingen konsekvenser for formidlingen fra landet, se punkt 21.3. Dette er det klareste eksempelet utvalget har sett på at en ambassade har engasjert seg tydelig i spørsmål knyttet til adopsjonsformidling utover å sende kort informasjon om medieoppslag eller å svare på bestillinger fra norske adopsjonsmyndigheter.

I 2000-årene var ambassaden i Sri Lanka aktiv i å undersøke en enkeltsak om adopsjon fra landet, etter at den hadde reagert på uregelmessigheter i barnets fødselsattest (se punkt 18.5.6.4). Ambassaden ble også rådspurt i forbindelse med fornyelse av formidlingstillatelsen for landet i 2006 og ga da en fyldig rapport om forhold som kunne påvirke Bufdirs vurdering av søknaden (se punkt 18.5.6.3). Da norske adopsjonsmyndigheter i 2009 på ny henvendte seg til Utenriksdepartementet for lignende opplysninger, kan ikke utvalget se at de fikk et svar.¹⁷¹ Dette underbygger utvalgets inntrykk om at bistanden norske adopsjonsmyndigheter fikk fra utenriksstasjonene, var varierende og personavhengig.

Ut fra det utvalget har sett i granskingen av de tolv prioriterte landene i utvalgets mandat, og gjennom intervjuer med ansatte i norske adopsjonsmyndigheter, har det imidlertid ikke vært fast praksis å rådføre seg med ambasadene.¹⁷² Utvalgets undersøkelser gir heller ikke inntrykk av at norske adopsjonsmyndigheter i særlig grad har mottatt rapporter fra ambasadene om forhold som gjelder adopsjon. Utvalget har imidlertid ikke gjort systematiske generelle søk i Utenriksdepartementets arkiver og kan derfor ikke utelukke at det har blitt rapportert om adopsjonsrelevante forhold til norske myndigheter som ikke har blitt formidlet videre og tatt hensyn til av norske adopsjonsmyndigheter.

25.7.5 Dialog med andre mottakerland, og med internasjonale organer og organisasjoner

I flere intervjuer har nåværende og tidligere ansatte hos adopsjonsmyndighetene pekt på hvor viktig det internasjonale samarbeidet er for arbeidet med tilsynet med adopsjonsformidlerne og adopsjonsvirksomheten. Dette gjelder samarbeid og informasjonsutveksling med andre mottaker-

¹⁶⁷ Se punkt 25.3.3.2 med videre henvisninger.

¹⁶⁸ Se punkt 25.3.4.2 med videre henvisninger.

¹⁶⁹ SAK, Kommentar til ambassadens svar på vårt brev av 26. mai 1997, 1. august 1997.

¹⁷⁰ Ambassadens telefakser og brev til Utenriksdepartementet og adopsjonsmyndighetene 26. september, 26. oktober og 1. desember 1988, 30. mai 1989 og 21. november 1990.

¹⁷¹ Bufdir til UD, 14. desember 2009, Anmodning om opplysninger om den aktuelle situasjonen på Sri Lanka. På saken ligger det ikke journalført et svar (2009/57158).

¹⁷² Intervju med hhv. saksbehandler i Bufdir i perioden 2007–2018 3. februar 2026, og avdelingsleder i Bufdir fra 2018–2025 11. februar 2026.

land og med internasjonale organer og organisasjoner.

Utvalget har i sine undersøkelser sett at det gjennom perioden med adopsjonsformidling til Norge har vært kontakt med andre mottakerland. I starten var det tale om mer sporadisk kontakt med andre nordiske land. Fra starten av 1980-årene ser det ut til å ha vært regelmessige møtepunkt. Det ble holdt nordiske seminarer om internasjonale adopsjoner for berørte myndigheter i 1981, 1982 og 1984.¹⁷³ Utvalget er ikke kjent med hvilken hyppighet slike seminarer hadde videre i 1980-årene, men etter vedtakelsen av Haagkonvensjonen i 1993 skal sentralmyndighetene i Norden ha hatt årlige møter.¹⁷⁴

Siden Haagkonvensjonen ble vedtatt i 1993, har også sentralmyndighetene i europeiske land hatt årlige uformelle konferanser for å drøfte spørsmål og problemstillinger i konvensjonssamarbeidet.¹⁷⁵

I et intervju med utvalget fremhever den tidligere avdelingslederen i Bufdir (fra 2018 til 2025) hvor viktig de faste nordiske møtene (årlig) og de faste møtene i nettverket ICAN (to ganger i året) er og har vært. ICAN består av sentralmyndigheten for internasjonale adopsjoner fra Norge, Sverige, Danmark, Nederland, Belgia, Frankrike, Italia, Spania, Tyskland, Irland, USA og Sveits. Dette er en arena for erfaringsdeling, og på møtene diskuterer deltakerne nyheter og utvikling i enkeltland. Målet er å legge til rette for åpne og frie diskusjoner og erfaringsutvekslinger, og det skrives derfor ikke referat fra møtene. Ifølge den intervjuede avdelingslederen har flere deltakerland fortalt om en utvikling i retning av strammere føringer for adopsjonsformidling. For Norges vedkommende har særlig resultatet av den nederlandske granskingen og Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption, som ble publisert av Haagkonferansen i 2023, vært viktig. Møtene i ICAN er fysiske, og har skapt et nettverk med kontakter som kan benyttes ved utredning av enkeltspørsmål om blant annet forhold i opprinnelsesland. Det hender at deltakerne ber om møter med andre deltakere ved behov. I tillegg er det en felles e-postgruppe for medlemmene.¹⁷⁶

¹⁷³ RIAs årsmelding 1984.

¹⁷⁴ Steenberg, *Norges adopsjonshistorie* (2011), s. 101 og SUAK, Årsrapport 1999, s. 9.

¹⁷⁵ Steenberg, *Norges adopsjonshistorie* (2011), s. 101.

¹⁷⁶ Intervju med avdelingsleder i Bufdir fra 2018–2025 11. februar 2026.

Rapporter fra International Social Service (ISS) har vært en sentral kilde til informasjon om opprinnelsesland for norske myndigheter i minst 25 år.¹⁷⁷ Norge har i alle fall siden 2003 gitt en årlig støtte til organisasjonen, blant annet for å få tilgang til nyhetsbrev og informasjon om enkeltland. Det har også vært mulig å bestille landrapporter om land Norge ønsker utredet.¹⁷⁸

Ifølge Haagkonvensjonens artikkel 42 skal Haagkonferansen for internasjonal privatrett med jevne mellomrom innkalle konvensjonsstatene til oppfølgingsmøter (spesialkommisjoner) for å gå gjennom anvendelsen av konvensjonen i praksis. Slike møter er holdt i 1994, 2000, 2005, 2010, 2015 og 2022.¹⁷⁹ Norge deltok også aktivt i utarbeidningen av Guide to Good Practice (2008).¹⁸⁰

Av og til kan det se ut til at begrensede ressurser har begrenset kontakten med andre lands sentralmyndigheter og internasjonale organisasjoner. I arbeidsplanen til Barne- og ungdomsseksjonen i SUAK for år 2000 er det angitt at de skulle være «representert på aktuelle konferanser og møter om internasjonal adopsjon» og «holde nær kontakt og utveksle aktuell informasjon med sentralmyndighetene i de øvrige nordiske land». Samtidig ble det bemerket at deltakelse på møter i utlandet fordret en ekstrabevilling til SUAK.¹⁸¹

I tillegg til å delta på møter har norske myndigheter kunnet ta kontakt med (sentral)myndigheter i andre mottakerland ved vurderinger av konkrete hendelser eller ved vurderinger av nye landsamarbeid. For eksempel tok norske adopsjonsmyndigheter kontakt med svenske myndigheter ved nemnden for internasjonale adopsjoner (Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, NIA) da de i 1979 vurderte Adopsjonsforums første søknad om formidling av adopsjoner fra Chile.¹⁸² Adopsjonsmyndighetene i andre nordiske land ble også kontaktet da Bufdir i 2006 skulle finne ut hva som hadde skjedd da det mot slutten av 2005 kom flere presseoppslag om ulovlige adopsjoner i Hunan-provinsen i Kina.¹⁸³

Ut fra intervjuer med ansatte hos adopsjonsmyndighetene har utvalget inntrykk av at det gradvis har blitt mer vanlig å ta kontakt med

¹⁷⁷ ISS, Child protection & Adoption, <https://iss-ssi.org/iss-resources/child-protection-adoption/> Lesedato: mai, 2026.

¹⁷⁸ Intervju med avdelingsleder i Bufdir fra 2018–2025 11. februar 2026.

¹⁷⁹ Haagkonferansens nettsider, hcch.net

¹⁸⁰ Steenberg, *Norges adopsjonshistorie* (2011), s. 101.

¹⁸¹ SUAK, Arbeidsplan år 2000 BAS (Barne- og adopsjonsseksjonen), s. 15.

¹⁸² Se kapittel 11 Chile, punkt 11.7.2.

¹⁸³ Se kapittel 17 Kina, punkt 17.5.8.3.

andre mottakerlands sentralmyndigheter for å utrede aktuelle problemstillinger. Intervjuene har også avdekket at samarbeidet ikke alltid ga en så god informasjonsflyt som ønskelig. Da Norge i 2006 tok kontakt med Sverige og Danmark i forbindelse med ulovlige adopsjoner i Kina, viste det seg at svenske myndigheter allerede var klar over situasjonen og noen måneder tidligere hadde initiert dialog med kinesiske myndigheter, uten at de hadde varslet norske myndigheter.¹⁸⁴

25.7.6 Tilsynsarbeid gjennom behandling av enkeltsaker om registrering eller adopsjonsbevilling

Utvalget har stilt spørsmål om sammenhengen mellom behandlingen av enkeltsaker og behandlingen av formidlingstillatelser i flere intervjuer med nåværende og tidligere ansatte i Bufdir og direktoratets forgjengere. Dette har gitt et entydig bilde av at det i størstedelen av perioden det har vært formidlet adopsjoner til Norge, ikke har vært noen systematisk informasjonsflyt fra behandlingen av enkeltsaker til behandlingen av formidlingstillatelser. Behandlingen av enkeltsaker har, som utvalget vil komme tilbake til i kapittel 27, vært sett på som en ganske teknisk og administrativ oppgave som ikke krever juridisk kompetanse eller inngående innsikt i landforhold. Dette gjelder enten det har vært tale om saker der adopsjonsbevilling gis i Norge, eller om anerkjennelse av adopsjoner foretatt i utlandet med eller uten forhåndssamtykke fra norske myndigheter (bevillings-, registrerings- og anerkjennelsessaker). Det er først de senere årene at man har sett på et utvalg av enkeltsaker ved behandlingen av søknader om (fornyelse av) formidlingstillatelse. Ansatte i norske adopsjonsmyndigheter som utvalget har intervjuet opplyser at dette har man først gjort de senere årene, i noen grad fra cirka 2014–2015 for enkelte opprinnelsesland, men mer systematisk fra cirka 2018.¹⁸⁵

I Norge har det siden 1987 vært det samme organet som har behandlet enkeltsaker og formidlingstillatelser. I prinsippet skulle altså forholdene ligge til rette for systematisk overføring av læring fra enkeltsaker til behandling av søknader om formidlingstillatelser, godkjenning av kontaktpersoner og tilsyn. Etter det utvalget har fått formidlet

gjennom intervjuer med personer som har arbeidet med enkeltsaker eller i andre roller hos norske adopsjonsmyndigheter, har det likevel ikke vært rutiner for systematisk erfaringsoverføring. Erfaringsoverføringen har begrenset seg til uformelle og mer tilfeldige samtaler. Et forhold som har begrenset muligheten til å føre kontroll, har vært at det var formidlerne som fikk oppgaven å gjennomføre kontrollen etter Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c. Denne oppgaven ble først overtatt av Bufdir i 2025. Da formidlerne hadde denne oppgaven, fikk myndighetene først enkeltsakene til behandling når adopsjonen skulle registreres.¹⁸⁶ Norske adopsjonsmyndigheter fikk i den forbindelse ikke tilsendt dokumentene som handlet om prosessen på barnets side, og de hadde dermed ikke mulighet til å avdekke svakheter ved denne behandlingen. Den samme praksisen gjaldt i saker der adopsjonsbevilling ble gitt i Norge.

Dette betyr at svakheter ved dokumentasjonen i enkeltsaker inntil de aller siste årene ikke har vært kjent for de som har behandlet formidlingstillatelsene, noe som ser ut til å kunne ha fått betydning for tillatelsene som er gitt. Prosessene ved registrerings- og bevillingssaker og hvilke dokumenter som ble krevd av norske myndigheter i den forbindelse, vil bli redegjort for og vurdert i kapittel 27.

Et eksempel som illustrerer svakhetene ved den norske praksisen, og som er omtalt i punkt 11.7.3 i kapittelet om Chile, er adopsjoner som fant sted i årene da landet var militærdiktatur. Utvalgets gjennomgang av 36 enkeltsaker i årene 1987 til 1991¹⁸⁷ viste at 32 av sakene var fra byen Temuco, og i minst 20 av disse hadde barnet urfolksbakgrunn (araukansk). Videre omtalte rettsavgjørelsene i flere tilfeller opprinnelig mor/familie og mors/familiens levekår i ordelag som fremstår nedsettende, og rettsavgjørelsene antyder i flere tilfeller en kobling mellom fattigdom og manglende moralske, kulturelle eller sosiale kapasiteter som forsørger. Videre var barnet i tolv av de undersøkte sakene under to måneder gammelt ved chilensk rettsavgjørelse om vergeoppnevning og utreisetillatelse. Barna fra Chile kom til

¹⁸⁴ Utvalgets intervju 5. februar 2026 med tidligere avdelingsleder hos Bufdir i avdelingen med ansvar for utenlandsadopsjoner.

¹⁸⁵ Intervju med hhv. saksbehandler i Bufdir fra 2007–2018 3. februar 2026 og avdelingsleder i Bufdir fra 2018–2025 11. februar 2026.

¹⁸⁶ Et unntak var/er saker som gjelder barn med særlig omsorgsbehov, og som skulle/skal forelegges Faglig utvalg / Faglig rådgivende utvalg / Faglig utvalg for adopsjonssaker. Bufdir og direktoratets forgjengere var / er sekretariat for disse utvalgene. Ansatte i Bufdir som utvalget har snakket med, har opplyst at oppgaven med å forberede sakene lå/ligger hos de kontorlaglig ansatte.

¹⁸⁷ Sakene fordelte seg med 2 fra 1987, 18 fra 1988, 9 fra 1989, 4 fra 1990 og 3 fra 1991

Norge med adoptivsøkerne oppnevnt som verger, og adopsjonene skulle gjennomføres i Norge og etter norsk rett.¹⁸⁸ Etter datidens norske adopsjonslov var det et krav at foreldrenes samtykke til adopsjon ikke kunne gis før to måneder etter at barnet var født. Dokumentene i flere av sakene har også selvmotsigelser eller mangelfulle opplysninger. Dersom norske adopsjonsmyndigheter hadde lest dokumentene i enkeltsaker som ledd i arbeidet med å vurdere forsvarligheten av adopsjonsformidlingen fra landet, ville denne informasjonen gitt grunnlag for å reagere.

Et annet eksempel er adopsjoner fra Etiopia. På en tilsynsreise til Etiopia i 2003 tok norske myndigheter opp som problemstilling at den etiopiske adopsjonsloven hadde en bestemmelse om at båndene til opprinnelig familie ikke ble brutt ved utenlandsadopsjon. Som svar på dette opplyste en representant fra ministeriet at problemstillingen sjelden var aktuell fordi 95 prosent av adopterte barn hadde ukjent bakgrunn.¹⁸⁹ Adopsjonsforum oppga i formidlingssøknaden i 2002 at «de aller fleste» barna var hittebarn, mens det i søknadene fra 2005 og 2008 står at henholdsvis «de fleste», og «mange av» barna var hittebarn. Utvalgets gjennomgang av 150 enkeltsaker viser at opplysningene om at de fleste av barna ikke hadde kjent bakgrunn på de aktuelle tidspunktene, er uriktige. I om lag halvparten av de gjennomgåtte sakene har utvalget funnet opplysninger om barnas bakgrunn som viser at de opprinnelige foreldrene var kjent. De fleste av disse opplysningene er funnet i «Barnarkivet», som ikke har vært del av saken om registrering av adopsjonen hos norske myndigheter. Se nærmere informasjon om disse dokumentene i punkt 29.3.1.1. Dokumentene er samlet inn av adopsjonsformidleren, som har ettersendt dem separat til arkivering hos Bufdir. Noen ganger kommer det også frem mangelfull og/eller selvmotsigende informasjon i dokumentene, for eksempel at barnet er overgitt av en besteforelder, samtidig som det står at barnets foreldre er ukjente.¹⁹⁰ Dersom norske myndigheter hadde sett på dokumentene i enkeltsaker, også på dokumentene som inngikk i «Barnarkivet», i forbindelse med tilsyn med adopsjonsformidlingen samt ved behandlingen av søknader om formidlingstillatelse, ville de beskrevne forholdene kunne blitt avdekket.

Gjennomgangen viser dessuten at nesten halvparten av barna som ble adoptert i 2005 og 2006

hadde dokumenter med opplysninger om «no orphanage involved». Utvalget forstår dette som at barna har blitt levert direkte til Adopsjonsforums transitthjem for adopsjon, Debab, enten gjennom en sosialarbeider eller andre myndighetspersoner og organer i ulike regioner eller, i enkelte saker, direkte fra barnas opprinnelige foreldre eller familie. I noen av tilfellene hadde det gått svært kort tid – i ett tilfelle bare to dager – fra barnet skulle være funnet forlatt i en annen region, til det ankom Debab. Utvalget legger til grunn at en del av disse barna ikke hadde rukket å bli frigitt til adopsjon før ankomst til transitthjemmet. I disse tilfellene måtte barnet representeres av et lokalt barnehjem eller en lokal organisasjon i adopsjonsprosessen og adopsjonskontrakten, og dette var aktører som tilsynelatende hadde hatt svært lite eller ingenting å gjøre med barna i praksis.¹⁹¹ At barn i flere tilfeller ble plassert på transitthjem for barn som skulle adopteres til utlandet, kort tid etter at deres opprinnelige omsorgssituasjon var brutt, tyder på at adopsjon ble sett på som et førstevalg, og at subsidiaritetsprinsippet dermed ikke ble fulgt.¹⁹²

Sammenholdt med opplysninger om det såkalte Søskenprosjektet, som innebar at det ble gitt støtte til gjenværende søsken og omsorgspersoner av bortadopterte barn,¹⁹³ ville informasjonen fra enkeltsakene (barnas dokumenter sammenholdt med dokumenter i registreringssaken) gitt god grunn til å stille spørsmål og gjøre kritiske vurderinger av adopsjonsformidlingen.

Enda et eksempel er Sør-Korea. Utvalget gikk gjennom 65 enkeltsaker om adopsjon fra Sør-Korea i perioden 1960–2021.¹⁹⁴ Som det er gjort rede for i punkt 19.7.5 ble de aller fleste barn som skulle adopteres, frem til en lovendring i 2012, registrert i et såkalt orphan hojoek, et nytt familierregister med barnet selv som familieoverhode. Dette kunne isolert sett gi inntrykk av at barna var foreldreløse. I flere enkeltsaker om adopsjoner til Norge der barnet hadde en slik familierregistrering, forelå det imidlertid andre dokumenter som viste at barnets foreldre var i live. Disse opplysningene fremgikk i dokumenter som adopsjonsformidleren Koreaforeningen / Verdens Barn og adoptivforeldrene fikk, men som ikke ble sendt til norske myndigheter, og som myndighetene heller ikke etterspurte da adopsjonsbevilgingen skulle vedtas. Dersom norske myndigheter

¹⁸⁸ LOV-1986-02-28-8 § 7 andre ledd.

¹⁸⁹ Se kapittel 15 om Etiopia, punkt 15.3.2.

¹⁹⁰ Se kapittel 15 om Etiopia, punkt 15.7.4.3.

¹⁹¹ Se kapittel 15 om Etiopia, punkt 15.7.4.3

¹⁹² Se kapittel 15 om Etiopia, punkt 15.7.5.

¹⁹³ Se kapittel 15 om Etiopia, punkt 15.7.6.

¹⁹⁴ Se kapittel 19 om Sør-Korea, punkt 19.3.

hadde innhentet de aktuelle dokumentene ved behandlingen av bevillingssakene eller søknadene om formidlingstillatelse, ville dette gitt grunn til nærmere undersøkelser. Utvalget har intervjuet en person som var ansatt ved Statens adopsjonskontor i første halvdel av 1990-årene, og som da blant annet jobbet med å utstede adopsjonsbevil-linger. Vedkommende ble svært overrasket da utvalget fortalte at opplysningene om ukjente foreldre som gis i dokumenter fra det sørkoreanske famileregisteret, ofte ikke er riktige.¹⁹⁵ Det ble med andre ord truffet vedtak om adopsjonsbevil-ling uten kjennskap til at deler av beslutningsgrunnlaget ga uriktig informasjon. En annen per-son som fra slutten av 1990-årene i flere år var leder for adopsjonsarbeidet hos adopsjonsmyndig-hetene, opplyste til utvalget at vedkommende ikke var klar over at en del av barna hadde kjente foreldre, før det etter noen år kom henvendelser fra opprinnelige mødre i Sør-Korea.¹⁹⁶

Eksemplene illustrerer tydelig at norske myn-digheter frem til 2020-årene organiserte arbeidet med utenlandsadopsjoner på en slik måte at det medførte store svakheter i beslutningsgrunnlaget for vurderinger, ikke bare i enkeltsaker, men i behandlingen av formidlingstillatelser, godkjen-ningen av kontaktpersoner og det generelle tilsyn-et og kontrollen med adopsjonsformidlingen. Etter utvalgets vurdering er dette kritikkverdig.

25.8 Målrettet tilsyn med ulike sider ved adopsjonsformidlernes virksomhet

25.8.1 Tematiske tilsyn med adopsjonsformidlerne

Adopsjonsmyndighetene har ved noen anlednin-ger gjennomført mer tematiske tilsyn med ulike sider ved formidlernes virksomhet.

I tillegg har ulike temaer vært diskutert i Rådet for internasjonale adopsjoner eller i kon-taktmøter mellom formidlerne og adopsjonsmyn-dighetene, og formidlerne har gjerne informert om praksis på ulike områder. I tilfeller der dette har blitt gjort med en viss grundighet, og særlig når formidlerne i forkant av slike møter har sendt inn oversikter over praksis, kan dette anses som en form for målrettet tilsyn. Slikt tilsyn er behand-let i punkt 25.7.3. Tilsyn i form av reiser til opprin-

nelsesland er behandlet i 25.7.2. Her behandles andre målrettede tilsynsaktiviteter.

Utvalget har ikke utarbeidet noen uttøm-mende liste over slike aktiviteter, men vil gi en oversikt over de viktigste målrettede tilsynene vi har kommet over.

Reland-rapportene

I 1994 og 1995 ble siviløkonomen Petter Reland engasjert av Barne- og familiedepartementet og Statens adopsjonskontor for å skrive to rapporter om adopsjonsformidlerne. Bakgrunnen for opp-nevnelsen var Statens adopsjonskontors tilsynsan-svar overfor formidlerne.¹⁹⁷ Temaene for de to rapportene var 1) formidlernes og utenlandsadop-sjonenes økonomi¹⁹⁸ og 2) formidlernes og uten-landsadopsjonenes arkiver¹⁹⁹. Rapporten om arki-vene var blant annet avgjørende for at det ble besluttet at alle formidlernes dokumenter fra enkeltsaker med opplysninger fra opprinnelses-landene skulle overføres til adopsjonsmyndighe-tenes arkiver.

I rapporten om økonomiske forhold var risi-koen for at betalinger til eller i utlandet kan gli ut, ett av seks hovedtrekk ved kommentarene og for-slagene til rapportskriveren. Dette ble oppsum-mert slik:

Det er ikke vesentlige forskjeller mellom foreningene i nødvendige administrasjonsutgifter i Norge – til saksbehandlerlønninger, husleie, lys og oppvarming, telefon osv. Prisene som foreningene må betale er de samme eller rela-tivt like. Hva formidlingshonoraret angår (eskorte- og henteutgifter holdt utenfor), er det formidlernes utgifter i utlandet som skaper for-skjellene. Det dreier seg om etablerings- og konsolideringsutgifter, men også om betalinger i forbindelse med gjennomføring av adop-sjoner – betaling til myndigheter, barnehjem, kontakter og diverse fagfolk. Det er viktig at foreningene – og myndighetene har et bevisst og kritisk forhold til dette komplekset.²⁰⁰

¹⁹⁷ Etter kongelig resolusjon 12. desember 1986 § 2 skulle SAK følge med på virksomheten til de organisasjonene som har tillatelse til å drive adopsjonsformidling i Norge.

¹⁹⁸ Reland, Petter R. *Sider ved adopsjonsforeningenes og uten-landsadopsjonenes økonomi*. Utg. Barne- og familiedeparte-mentet. Oslo. 1994.

¹⁹⁹ Reland, Petter R. *Adopsjonsforeningenes og utenlandsadop-sjonens arkiver*. Utg. Barne- og familiedepartementet. Oslo. 1995.

²⁰⁰ Reland (1994), s. 138.

¹⁹⁵ Intervju med saksbehandler i SAK fra 1988–1995 29. okto-ber 2025.

¹⁹⁶ Se kapittel 19 om Sør-Korea, punkt 19.8.3.

Stedlige tilsyn

Høsten 2006 ble det foretatt tilsynsbesøk til de tre adopsjonsformidlerne med hovedfokus på økonomi, regnskapsførsel, fondsavsetninger og hjelpearbeid. Utvalget har ikke funnet noen nærmere informasjon om gjennomføringen av tilsynet og funnene derfra.²⁰¹

Høsten 2012 og vinteren 2013 ble det gjennomført stedlige tilsyn med adopsjonsformidlerne for å se på kvalifikasjonene til de ansatte, hvordan man kontrollerte at samarbeidspartnere i utlandet utførte oppgavene sine i samsvar med det som var avtalt, og hvordan kommunikasjonen med samarbeidspartnerne ble dokumentert. Et hovedformål var å vurdere om kravene i § 4 i forskrift om adopsjonsformidling fra 1999 var oppfylt. Etter fjerde ledd i bestemmelsen skal en adopsjonsformidler være «ledet og bemannet av personer som ved sin etiske standard og ved sin utdanning eller erfaring er kvalifisert til å arbeide med internasjonal adopsjon». Som ledd i tilsynet ble det gjennomført intervjuer med ansatte hos formidlerne med aktive roller i adopsjonsprosessen.²⁰² I tilbakemeldingene til de tre formidlerne ble det konkludert med at organisasjonene totalt sett var ledet av og bemannet med personer som tilfredsstilte kvalifikasjonskravet i adopsjonsforskriften § 4 fjerde ledd, men det ble også pekt på noen forbedringspunkt.²⁰³ I tilbakemeldingene til Adopsjonsforum og Verdens Barn ble det påpekt enkelte skriftlige rutiner som burde forbedres. Adopsjonsforum fikk også følgende tilbakemelding:

De ansatte synes også å ha varierende grad av bevissthet i forhold til de utfordringer som ligger i at organisasjonen både er en interesseorganisasjon og forvalter offentlig myndighet. Vi anbefaler organisasjonen å øke fokuset på intern informasjonsspredning, og også å arbeide videre med å øke de ansattes bevissthet knyttet til den doble rollen organisasjonen innehar i sin formidlingsvirksomhet. I denne sammenheng bør det fremheves for de ansatte at i tilfelle interessekonflikt mellom rollene som medlemsorganisasjon og myndighetsforvalter, må organisasjonen alltid prioritere å forvalte tildelt offentlig myndighet som forutsatt.

Rapporter fra private konsulentfirmaer

Myndighetene har innhentet to utredninger av adopsjonsfeltet fra private konsultentselskaper.

I 2013 foretok KPMG på oppdrag fra Bufdir en utredning av internkontrollen i seksjon for adopsjon. Rapporten gjelder adopsjonsmyndighetens eget arbeid og organisering og kan derfor ikke regnes som en del av tilsynet med formidlerne i seg selv, selv om KPMG gir vurderinger av hvordan dette skal utføres.

PwCs rapport fra 2018 gjaldt imidlertid både Bufdirs arbeid (med tilsyn og drifts- og formidlingstillatelser) og forhold hos adopsjonsformidlerne. Det ble blant annet gjennomført en økonomisk analyse av de tre formidlerne og av hvilke kompetansekrav som burde stilles til de ansatte og styret (se nærmere om dette i punkt 24.3.2). Rapporten hang sammen med med implementeringen av reglene i den nye adopsjonsloven av 2018.

25.8.2 Når myndighetene blir klar over potensielt problematiske forhold eller slike forhold blir offentlig kjent i Norge eller opprinnelseslandet

I utvalgets mandat er det spesifisert at utvalget «skal vurdere korleis norske styresmakter har handtert situasjoner der dei har fått varsel eller kunnskap om omstende i opphavslanda med behov for oppfølging». Videre heter det: «Utførte vurderingar og tiltak skal undersøkast, under dette om styresmaktane har avbrote samarbeid med opphavsland når det har vore grunnlag for det.»

I det følgende vil det bli gjort rede for utvalgets funn knyttet til forskjellige potensielt problematiske forhold som norske myndigheter har blitt kjent med på ulike måter, og hvordan disse har blitt håndtert.

Utvalgets undersøkelser har for det første avdekket flere tilfeller av opplysninger i søknader og annen korrespondanse mellom adopsjonsformidlere og norske adopsjonsmyndigheter som det har vært grunn til å reagere på, men uten at utvalget finner indikasjoner på at opplysningene har blitt fulgt opp fra adopsjonsmyndighetenes side. Dette gjelder også opplysninger som er formidlet i korrespondanse mellom myndigheter, og opplysninger som er formidlet ved landbesøk. Et eksempel er opplysninger i et brev fra Adopsjonsforum til Statens adopsjonskontor i 1987 om adopsjoner fra Chile, der Adopsjonsforum uttaler følgende om «måten kontakten vil gå frem på for å

²⁰¹ Jf. e-post fra Bufdir til BLD 29. desember 2006.

²⁰² Bufdirs brev til VB 11. desember 2013.

²⁰³ Brev til VB, AF og IA, 11. desember 2013.

finne frem til aktuelle barn», hvilket geografisk område kontakten ville dekke, og hvilke institusjoner som ville være involvert:

Vår foreslåtte juridiske representant har direkte forbindelse med [dommeren] i Barne- og ungdomsdomstolen i byen Temuco, som vi allerede har fått flere barn gjennom. Han har også direkte kontakt med dommere i Punta Arenas og Concepción.²⁰⁴

Utvalget har ikke funnet informasjon som tilsier at det ble stilt kritiske spørsmål til dette. Som utvalget gjør rede for i kapittel 11 om Chile, ble en betydelig andel av barna som ble adoptert til Norge fra Chile i perioden 1985–1995, adoptert gjennom domstolen og dommeren som omtales i sitatet.

Et annet eksempel fra samme periode, som er omtalt i punkt 25.3.3.2 ovenfor, er godkjenningen av advokaten Roberto Moncayo som kontaktperson i adopsjonssamarbeidet med Ecuador. I søknaden om godkjenning går det ikke frem hvordan han finner frem til adopterbare barn, men det står at han har barn boende hjemme hos seg som han vil formidle til adopsjon, enten til Norge eller et annet land. Dette er forhold som det etter utvalgets vurdering burde vært stilt spørsmål ved.²⁰⁵

Ved adopsjonsformidlingen fra Sri Lanka mottok norske myndigheter ved flere anledninger informasjon som burde gitt grunn til undersøkelser eller vurderinger av om formidlingstillatelsen burde avsluttes. For det første møtte norske myndigheter ved en tilsynsreise i 1980 uvillighet fra srilankiske myndigheter til å forholde seg til norske krav om forhåndssamtykke. Dette ga inntrykk av at man i det srilankiske adopsjonssystemet ikke var særlig opptatt av å forsikre seg om at foreldrene som barna tildeles, er godt og grundig vurdert. På samme reise fikk norske myndigheter motstridende opplysninger om hvilke institusjoner som hadde myndighet til å tildele barn til utenlandsadopsjon, uten at utvalget kan se at dette førte til reaksjoner eller ytterligere undersøkelser. Ved en tilsynsreise tolv år senere, i 1992, fikk norske adopsjonsmyndigheter opplyst at den nye adopsjonsloven i landet ikke fungerte etter hensikten, og at den ene av landets to domstoler som hadde tillatelse til å behandle utenlandsadopsjoner, fulgte sitt eget «reglement». Heller ikke disse opplysningene ser ut til å ha blitt fulgt opp av nor-

ske adopsjonsmyndigheter. Et annet eksempel er fra 1994. Da opplyste Adopsjonsforum norske adopsjonsmyndigheter om at de mistenkte at tildelingene til utenlandske søkere ble foretatt på andre grunnlag enn søkernes egnethet, noe utvalget oppfatter som en antydning om uredelighet hos srilankiske adopsjonsmyndigheter. Utvalget har ikke sett informasjon som tyder på at dette ble fulgt opp av norske adopsjonsmyndigheter.²⁰⁶

Et nyere eksempel, fra 2011, gjelder landsamarbeidet med Etiopia. I et brev til Bufdir i 2011 om omlegginger av bistandsprosjektet Søskenprosjektet kom det frem informasjon om forhold som tilsa at adopsjoner kunne foregå på måter som ikke var i samsvar med grunnleggende prinsipper for adopsjon. Adopsjonsforum skriver følgende:

Det er svake tradisjoner for nasjonale adopsjoner og fosterhjem i Etiopia. En av våre samarbeidspartnere – et barnehjem i Oromia region – framstilte internasjonal adopsjon som «første valg» for barn som kom til institusjonen. Adopsjonsforum valgte umiddelbart å suspendere adopsjonsarbeidet fra denne institusjonen inn til det er foretatt videre undersøkelser om hvordan adopsjonsarbeidet foregår der. Mens det tidligere ikke var lov for etiopiske foreldre å gi fra seg barn frivillig til adopsjon, ble dette tillatt etter regelendringer for en tid tilbake. Et økende antall barn i Etiopia er derfor frivillig overgitt til adopsjon av foreldre eller andre slektninger. Det er imidlertid usikkerhet rundt hvor god informasjon som gis til foreldrene/slektningene om konsekvensene av internasjonal adopsjon. Det er også viktig å sikre at det ikke foregår noen tvilsomme økonomiske transaksjoner i samband med slike adopsjoner.²⁰⁷

Informasjonen i dette brevet ble ikke fulgt opp av norske myndigheter.

Utvalget gjør i landkapitlene også rede for tilfeller der adopsjonsmyndighetene har vært klar over, og også stilt spørsmål om, problematiske forhold de har blitt gjort kjent med. Men også i slike tilfeller har myndighetene vært villige til å fornye tillatelser og vært tilbakeholdne med å trekke tilbake gjeldende tillatelser eller å gi pålegg til formidlerne. Norske myndigheter var for eksempel, som utvalget vil gjøre rede for i punkt 25.9.4, oppmerksom på de høye donasjonene til private institusjoner i Colombia ved hver enkelt adopsjon alle-

²⁰⁴ Brev fra AF til SAK 15. oktober 1987. Se nærmere om dette i kapittel 11 om Chile, punkt 11.7.2.

²⁰⁵ Se kapittel 14 om Ecuador, punktene 14.9.2.2 og 14.9.2.3.

²⁰⁶ Se kapittel 18 om Sri Lanka, punkt 18.6.7.

²⁰⁷ Brev fra AF til Bufdir 19. januar 2011.

rede i 1984 og fikk deretter ved flere anledninger informasjon fra det colombianske barnevernet ICBF om at de var skeptiske til denne praksisen. Adopsjonssamarbeidet med de private institusjonene besto frem til Adopsjonsforum selv valgte å avslutte det i juni 2006.²⁰⁸

Et eksempel på et tilfelle der det ble gjort relativt grundige undersøkelser, er da en konflikt mellom hovedstyret og Indonesia-teamet i Adopsjonsforum ble omtalt i norske medier i 1981. Konflikten handlet om forhold ved adopsjonsarbeidet i Indonesia. I dette tilfellet valgte Rådet for internasjonale adopsjoner å sende sekretariatslederen til Indonesia for å undersøke saken sammen med to representanter for Adopsjonsforum. Formålet med reisen var todelt: Man ønsket dels å undersøke saken, dels å få gjennomført påbegynte adopsjonsprosesser.²⁰⁹

I starten av 2006 ble en alvorlig sak om ulovligheter ved adopsjoner fra Kina kjent for norske adopsjonsmyndigheter, den såkalte Hunan-saken, som utvalget behandler i punkt 17.5.8 om adopsjonsformidling fra Kina. Denne saken gjaldt i korte trekk at det ble avdekket at en gruppe kriminelle hadde overlevert et stort antall barn til ulike barnehjem i Hunan mot betaling. Forholdene kan ha strukket seg tilbake til 1995. Det er uklart hvor barna kom fra, og om de var bortført fra familiene sine. I Norge ble Bufdir klar over Hunan-saken etter omtaler i norske og internasjonale medier, og da med informasjon om at praksisen strakk seg tilbake til 2002, og at seks ulike barnehjem i Hunan var involvert. Norske adopsjonsmyndigheter forsøkte i samarbeid med adopsjonsformidlerne å undersøke hvorvidt saken kunne berøre adopsjoner til Norge, og i så fall i hvilket omfang, og de reiste så til Kina for å møte sentralmyndigheten der. I møtet fikk adopsjonsmyndighetene inntrykk av at kinesiske myndigheter tok saken alvorlig. Etter reisen konkluderte norske adopsjonsmyndigheter med at det fremsto forsvarlig å fortsette adopsjonssamarbeidet med landet. Ansatte i fagmyndigheten og departementet som utvalget har intervjuet, har påpekt at det ville blitt «politisk bråk» av å stanse formidlingen til Kina. Det ble lagt vekt på at 51 prosent av barna som ble adoptert til Norge i 2005, kom fra Kina, og at en stans ville hatt store konsekvenser for de mange norske familiene som ønsket å adoptere fra Kina.

Som vist er Hunan-saken et eksempel på at norske myndigheter gjorde undersøkelser for å

avklare hva som hadde skjedd, og i hvilken grad barn som var adoptert til Norge, var omfattet av sakskomplekset. Norske myndigheter var raske med å iverksette undersøkelser som også omfattet å reise til Kina. De vurderingene som ble gjort i etterkant, fremsto imidlertid som mangelfulle, og saken ble ikke fulgt opp med en bredere utredning av hvilke konsekvenser Hunan-saken burde få for videre adopsjonsformidling fra Kina. I denne sammenhengen fremstår Kina som et land der samarbeidsvilkårene i stor grad var gitt, og der norske adopsjonsmyndigheter synes å ha lagt til grunn de rammene, usikkerhetene og risikoene som forelå, uten at det ble inngående vurdert om disse var forenlige med en forsvarlig videreføring av samarbeidet.

Utvalgets inntrykk etter landgranskingene er ellers at i de fleste tilfellene der adopsjonsmyndighetene har konkludert med at det må gjøres noen grep grunnet problematiske forhold som er avdekket, har tiltakene overveiende vært fremtidsrettede, for eksempel at samarbeid med visse samarbeidspartnere, eller i ytterste konsekvens en formidlingstillatelse, måtte avsluttes.

Utvalget har bare funnet noen få eksempler på at det har vært gjort reelle undersøkelser av om enkeltadopsjoner har foregått på riktig vis. Hunan-saken er ett slikt eksempel, men her førte manglende åpenhet fra kinesiske myndigheter til at norske myndigheter reelt sett måtte nøye seg med å stole på det de ble fortalt. Et annet eksempel er det ene barnet som ble adoptert til Norge via advokaten Roberto Moncayo, der det var sannsynliggjort at barnet var bortført fra sin opprinnelige mor. Her ble det gjort undersøkelser, selv om hovedfokuset tidlig synes å ha vært på å finne en minnelig løsning.²¹⁰ Et tredje eksempel er enkelt-saken fra Sri Lanka på 2000-tallet, der ambassaden mistenkte at barnets fødselsattest var forfalsket, og norske adopsjonsmyndigheter sørget for at det ble innledet en omfattende undersøkelse av saken (se punkt 18.5.6.4). Utvalget har ikke funnet noen forekomster av at adopsjoner har blitt omgjort basert på avdekking av problematiske forhold knyttet til frigivelsen i opprinnelseslandet.

Utvalget finner grunn til å understreke at det ikke er gitt at en adopsjon må omgjøres selv om det er avdekket ulovligheter i forbindelse med adopsjonen. I denne vurderingen er barnets beste et tungtveiende hensyn. Utvalget har imidlertid heller ikke funnet dokumentasjon på at det er gjort noen reell *vurdering* av om en adopsjon

²⁰⁸ Se kapittel 12 om Colombia og punkt 25.3.5.4 ovenfor.

²⁰⁹ Se kapittel 16 om Indonesia, punkt 16.6.3.

²¹⁰ Se kapittel 14 om Ecuador, punkt 14.9.2.

burde omgjøres, i tilfeller der det ville være nærliggende å gjøre en slik vurdering.²¹¹

25.9 Kontrollen med økonomiske forholds påvirkning på adopsjonsprosessen

25.9.1 Innledning

I mandatet er granskingsutvalget blant annet gitt i oppgave å «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 opphavlandet, og mellom aktørar i opphavlandet». I Haagkonvensjonen artikkel 32 nr. 1 heter det at ingen «skal ha urettmessig økonomisk eller annen vinning av virksomheter som har forbindelse» med utenlandsadopsjon, i nr. 2 er det presisert at «[b]are kostnader og utgifter, herunder rimelige honorarer for faglig bistand fra personer som har hatt befatning med adopsjonene kan forlanges og betales», og videre i nr. 3 at «[l]edere, saksbehandlere og ansatte i organer som har befatning med en adopsjon, skal ikke motta godtgjørelser som, er urimelig høye i forhold til de tjenester som er ytet». Som det er gjort rede for i kapittel 5, har tilsvarende prinsipper og regler vært gjeldende lenge før Haagkonvensjonen trådte i kraft. Vi viser til fremstillingen i punkt 5.4.

I dette punktet vil utvalget redegjøre for hvordan norske myndigheter har forholdt seg til risiko som følge av økonomiske forhold knyttet til adopsjonsformidling i utlandet. Dette dreier seg i hovedtrekk om fire typetilfeller:

- korrupsjon i opprinnelseslandet (25.9.2)
- høye godtgjørelser til kontaktpersoner (25.8.3)
- pengebidrag som har koblinger til institusjoner som formidler adopsjoner (25.9.4)
- risiko ved bistandsprosjekter (25.9.5)

Det understrekes at de ulike kategoriene vil overlappe.

25.9.2 Korrupsjon

Gjennom FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner er norske myndigheter forpliktet til å sikre at adopsjon fra utlandet til Norge skjer til det enkelte barnets beste, og å hindre at

adopsjonsvirksomhet utnyttes til handel med barn eller urettmessig økonomisk vinning.

I praksis innebærer dette at norske adopsjonsmyndigheter skal føre tilsyn med at adopsjoner gjennomføres på en lovlig og etisk forsvarlig måte. Omfanget og karakteren av korrupsjon i et land bør derfor alltid utredes som en generell risikofaktor når det skal vurderes om det skal gis formidlingstillatelse. På adopsjonsfeltet er det særlig viktig å være oppmerksom på risiko for korrupsjon innenfor rettsvesenet og hos de aktørene som er involvert i beslutningsprosesser knyttet til frigivelse av barn til adopsjon. Det må også vurderes om det kan være større eller mindre korrupsjonsrisiko knyttet til samarbeidspartnere.

Utvalgets undersøkelser har avdekket at det både før og etter at Haagkonvensjonen trådte i kraft i Norge, har vært gitt formidlingstillatelser og fornyelser av tillatelser for land som scorer høyt på korrupsjonsindekser, samtidig som norske myndigheter har fått informasjon om relativt store pengesummer i spill i adopsjonsarbeidet. Dette gjelder eksempelvis Kina og Colombia (se kapittel 12 og 17). Et annet eksempel, som det er gjort rede for i punkt 20.6.1, er den andre formidlingsperioden for adopsjoner fra Vietnam.

I land med høy korrupsjonsforekomst er det en reell risiko for at offentlige myndigheters avgjørelser påvirkes av privatøkonomiske hensyn fremfor rettslige og faglige kriterier. På adopsjonsfeltet kan dette innebære at hensynet til barnets beste ikke tillegges tilstrekkelig vekt, eller at det settes helt til side.

Fra midten av 1990-årene fikk norske adopsjonsmyndigheter flere ganger og fra flere ulike hold informasjon om korrupsjon og risikoen for korrupsjon. Blant annet skal Adopsjonsforums (tidligere) utenlandskontakt i Vietnam ha vært delaktig i bestikkelser for å få en sak raskere behandlet. Problematikken ble drøftet med departementet, men tillatelsen ble likevel videreført, riktignok slik at den skulle revurderes årlig fra 1996. Vurderingen i 1996 bygget i stor grad på opplysninger fra Adopsjonsforum, og det ble ikke foretatt noen egen kontroll av bankkontoer eller regnskaper eller gjennomført noen tilsynsreise.

Det kom også frem informasjon under SUAKs besøk til Vietnam høsten 1998 om at det var en betydelig risiko for korrupsjon. På tross av dette tillot myndighetene at adopsjonene fortsatte frem til søknaden om fornyelse ble avslått sommeren 1999.

Som det er gjort rede for i punkt 20.6.2 finner utvalget det kritikkverdige at norske myndigheter ikke fulgte opp de forholdene som ble avdekket –

²¹¹ Dette gjelder også i Moncayo-sakskomplekset.

og de som ikke lot seg avklare – langt tettere i 1996, og at SAK i 1996 utelukkende baserte vurderingen på informasjon fra Adopsjonsforum uten å foreta egne undersøkelser. Utvalget mener også at formidlingstillatelsen burde ha vært trukket tilbake som en følge av forholdene som ble avdekket på tilsynsreisen i 1998, blant annet om korrupsjon og maktkamp internt i Vietnam mellom ulike offentlige myndigheter.

I perioden 1999–2006 sluttet Norge seg til de viktigste internasjonale instrumentene mot korrupsjon: OECD-konvensjonen mot bestikkelse av utenlandske tjenestemenn (ratifisert 1998/1999), Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon (signert 1999), Europarådets sivilrettslige konvensjon mot korrupsjon (signert 1999), FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, CATOC (signert 2000, ratifisert og i kraft 2003), og FNs konvensjon mot korrupsjon, UNCAC (signert 2003, ratifisert 2006). Konvensjonene førte også til lovendringer i Norge. Korrupsjonsbestemmelsene ble tatt inn i norsk straffelov i 2003, etter at Europarådets konvensjon mot korrupsjon ble implementert.

En avgjørende effekt av konvensjonene var at norsk strafferett fikk virkning utenfor landets grenser. Korrupsjonsbestemmelsen i straffeloven ble blant annet utvidet til å omfatte bestikkelser overfor utenlandske offentlige tjenestemenn. Utvalget mener at norske myndigheter etter 1999 hadde et særlig ansvar for å forebygge og bekjempe korrupsjon innen adopsjonsfeltet.

Det faktum at norske myndigheter gjentatte ganger ble varslet om mulig korrupsjon og ulovligheter knyttet til adopsjonsprosesser uten at de reagerte, representerer etter utvalgets syn et alvorlig gap mellom Norges folkerettslige forpliktelser (etter 1999) og faktisk myndighetspraksis.

25.9.3 Høye godtgjørelser til kontaktpersoner

Dersom landkontakter eller juridiske representanter for de norske adopsjonsformidlerne får så høye økonomiske godtgjørelser for arbeidet sitt at det avviker vesentlig fra det alminnelige lønns- og kostnadsnivået i landet der de arbeider, kan dette skape risiko for at økonomiske hensyn går foran hensynet til barnets beste i adopsjonsarbeidet. Et ønske om å opprettholde en jobb med høy lønn eller om å øke godtgjørelsen ved å sørge for flere adopsjoner kan påvirke adopsjonsarbeidet på mange ulike måter, avhengig av systemet i det aktuelle opprinnelseslandet og hvilken rolle utenlandskontakten har der. Det kan for eksempel medføre en risiko for at de velger å overse feil og

uregelmessigheter i dokumentasjonen, eller at de legger press på mødre som vurderer adopsjon.

I noen tilfeller kan store godtgjørelser også skape risiko for korrupsjon eller utilbørlig økonomisk påvirkning ved at deler av godtgjørelsen kan benyttes for å påvirke adopsjonsprosessen, for eksempel ved å bestikke offentlige aktører eller påvirke beslutninger som tas av opprinnelige foreldre.

Et eksempel på en godtgjørelse som er såpass høy at den kunne være egnet til å skape risiko for korrupsjon eller for at barns og opprinnelige foreldres rettigheter ikke ble ivaretatt, er et funn fra utvalgets landgransking av Etiopia. Personen som var Adopsjonsforums landkontakt i Etiopia i perioden 1990 til 2004, mottok godtgjørelser og hadde avtaler om andre økonomiske ordninger som medførte at vedkommende etter utvalgets vurdering totalt sett hadde en uforholdsmessig høy inntekt knyttet til adopsjonsvirksomheten. Da formidlingstillatelsen skulle fornyes i 1994, bemerket Barne- og familiedepartementet i et internt notat at kontakten var «svært bra lønnet», på dette tidspunktet 1000 USD per måned, og anså det dessuten som uheldig at kontakten samtidig arbeidet for en belgisk adopsjonsformidler. Utvalget har imidlertid ikke funnet korrespondanse der disse kritiske synspunktene formidles til Adopsjonsforum. Norske myndigheter ble holdt orientert om kontaktens lønnsnivå i forbindelse med søknader om formidlingstillatelser i 1996, 1998, 2000 og 2002. I 1996 skrev Adopsjonsforum at «en viss justering av honoraret er nå til vurdering». I 1998 hadde det imidlertid økt til 1200 USD, og det var angitt som uendret i 2000 og 2002.²¹² På en tilsynsreise i 2003 fikk norske adopsjonsmyndigheter også kjennskap til at utenlandskontakten og hennes familie fikk inntekter fra drift av gjestehus som ble brukt av adoptivforeldre på hentereise.²¹³

Utover selve størrelsen på godtgjørelsene som kontaktpersoner mottar, vil det kunne være problematisk dersom kontaktpersonen betales per sak eller får ekstra betalt basert på antall saker. En lønns- og godtgjørelsesordning som i stor grad er basert på hvor mange adopsjonssaker som behandles, kan gjøre kontaktpersonen avhengig av å gjennomføre et visst antall adopsjoner og dermed skape risiko for at andre hensyn enn å ivareta barnets beste og sikre forsvarlige prosesser blir styrende.

Et eksempel på dette er vilkårene Adopsjonsforums juridiske representant advokat Roberto Moncayo fikk da han ble godkjent som kontakt-

²¹² Se kapittel 15 om Etiopia, punkt 15.7.2.4.

²¹³ Se kapittel 15 om Etiopia, punkt 15.7.2.4.

person i Ecuador i november 1987. Han skulle da motta 2000 USD per adopsjon, som skulle innbefatte å ivareta typiske utenlandskontaktfunksjoner samt føre sakene for retten. Da han ble godkjent var flere problematiske forhold i adopsjonsarbeidet i Ecuador kjent, for eksempel at saker kunne stagnere i flere år i byråkratiet av uforklarlige grunner. Videre var det ingen opplysninger i søknaden fra Adopsjonsforum om hvordan han skulle gå frem for å finne frem til adopterbare barn. Dette ble heller ikke undersøkt nærmere av norske adopsjonsmyndigheter.²¹⁴

Enda et eksempel på en høy godtgjørelse per sak var avtalen Adopsjonsforums juridiske representant i Chile hadde i perioden 1987 til 1992. I søknaden om godkjenning ble det opplyst at vedkommende skulle få 1000 USD per sak. Det ble også opplyst at en sosionom gjorde «mesteparten av 'fotarbeidet'» under den juridiske representantens ledelse, og at sosionomen mottok 300 USD per måned for denne jobben.²¹⁵ Den juridiske representanten jobbet under begrenset kontroll fra Adopsjonsforum i Norge, og det ble i tillegg opplyst i søknaden at vedkommende hadde en «direkte forbindelse» til én bestemt dommer. Aktører utvalget snakket med under landbesøket til Chile i oktober 2024, mente at beløpet var høyt. I lys av den juridiske representantens selvstendige rolle burde det høye beløpet per adopsjon foranlediget nærmere utredning fra norske myndigheters side. Etter det utvalget har sett, ble en slik vurdering ikke gjort.²¹⁶ I alle fall da Moncayo-saken ble kjent for norske myndigheter i starten av 1989, burde man ha gjort en ny vurdering av forsvarligheten av ordningen til den juridiske representanten i Chile.²¹⁷

Etter utvalgets vurdering burde norske myndigheter i større utstrekning stilt kritiske spørsmål til adopsjonsformidlerne. De burde også stilt vilkår i formidlingstillatelsene for å sikre at kontaktpersoner og juridiske representanter ikke mottok uforholdsmessig høy betaling for arbeidet, da dette kunne være i strid med kravene i Haagkonvensjonen og medføre en risiko for at økonomiske hensyn gikk foran hensynet til barnets beste.

25.9.4 Pengebidrag som har koblinger til institusjoner som formidler adopsjoner

En annen problemstilling som omhandler økonomisk vinning ved adopsjoner, gjelder pengebidrag som gis til institusjoner som formidler barn til adopsjon, og som ikke skal dekke utgifter påløpt ved omsorg, helsehjelp eller andre forhold knyttet til det enkelte barnet som skal formidles til adopsjon. Særlig i tilfeller der slike institusjoner selv kan tildele barn til utenlandsadopsjon, er det risiko for at dette kan påvirke adopsjonsarbeidet på en uheldig måte. I noen tilfeller kan slike institusjoner også være utenlandskontakt for norske formidlere.

Et slikt tilfelle er de såkalte donasjonene som ble gitt til de private institusjonene i Colombia ved hver enkelt adopsjon, som var kombinerte mødre-hjem og adopsjonshjem. Slike pengebidrag var en fast ordning ved adopsjonsformidling fra disse institusjonene. Utvalget har funnet opplysninger om at norske adopsjonsmyndigheter helt tilbake til 1980-årene mente at pengebidragene knyttet til adopsjoner fra private institusjoner i Colombia var høye. Imidlertid har utvalget funnet lite dokumentasjon som viser at denne bekymringen førte til systematiske eller gjennomgående kritiske vurderinger fra myndighetenes side i denne perioden. Donasjonene fortsatte å stige utover i 1990-årene (jf. tabell 1 i kapittel 12). I 1997 ble det reist spørsmål om kostnadsutviklingen, men først rundt 2001–2002 ble pengebidragene aktivt vurdert mot Haagkonvensjonen og norske forskriftskrav, og norske adopsjonsmyndigheter instruerte Adopsjonsforum om å finne alternative ordninger. Likevel fikk formidlingen fra de private institusjonene, og dermed også de faste pengebidragene, fortsette helt frem til Adopsjonsforum selv vurderte at adopsjonsformidlingen fra private institusjoner burde suspenderes.²¹⁸ Overordnet sett er bildet at den norske sentralmyndigheten for adopsjoner, SUAK, og senere Bufdir, gjorde forsøk på å forsikre seg om at det ikke ble gitt donasjoner i strid med forbudet mot «improper financial gain» ved adopsjoner, jf. Haagkonvensjonen artikkel 32, men at departementet ikke var villig til å være like strenge i sin vurdering. Se nærmere informasjon om departementets behandling av spørsmålet i punkt 12.7.4.3 og 12.7.4.4.

I tilfellet med Colombia var norske adopsjonsmyndigheter tidlig bevisst på problematikken med de såkalte donasjonene. Utvalget har imidler-

²¹⁴ Se kapittel 14 om Ecuador, punkt 14.9.2.2 og 14.9.2.3.

²¹⁵ Brev fra AF til SAK 15. oktober 1987. Se nærmere omtale i kapittel 11 om Chile, punkt 11.7.2.

²¹⁶ Se kapittel 11 om Chile, punkt 11.8.2.

²¹⁷ Se kapittel 14 om Ecuador, punkt 14.9.2.8.

²¹⁸ Se kapittel 12 om Colombia, punkt 12.7.4.5.

tid sett eksempler på at adopsjonsmyndighetene ikke i alle perioder og sammenhenger har vært bevisst på den generelle risikoen som ligger i at slike pengebidrag per adopsjon gis til institusjoner som formidler barn for adopsjon. På en reise til Sri Lanka i 1985 fikk norske adopsjonsmyndigheter i et møte med Adopsjonsforums utenlandskontakt informasjon som tydet på at «mangelen på tildeling av barn» fra institusjonen, et kombinert mødre- og barnehjem, «kunne være forårsaket av at søkerne ikke betaler for de utgifter institusjonene har hatt på barna». I reiserapporten skrev norske adopsjonsmyndigheter at selv om institusjonene ikke ville angi et beløp, var det klart at de var avhengige av donasjoner for å få dekket driftsutgiftene, og at det kunne dreie seg om ca. 400 USD per barn. De konkluderte med at «AF bør vurdere hvordan det kan ordnes med at institusjonene får de nødvendige tilskudd uten at foreldrene får følelsen av å ha kjøpt sine barn». Det ble foreslått at «RIA bør diskutere det prinsipielle ved dette spørsmålet og gi foreningen antydning om hvor grensene går for det akseptable». Utvalget viser til sin nærmere vurdering av denne anbefalingen fra RIA og risikoen ved donasjoner til kombinerte mødre- og barnehjem ved hver enkelt adopsjon i punkt 18.6.3.6.²¹⁹

I Vietnam var det i de to siste periodene med adopsjonsformidling til Norge, 1991–1999 og 2014–2021 et system med såkalte donasjoner til institusjonene der barna oppholdt seg. Donasjonene var knyttet til hver enkelt adopsjon. Norske adopsjonsmyndigheter (SAK) ble for første gang gjort oppmerksom på problemstillingen i midten av 1990-årene (se redegjørelse i punkt 25.9.2). De gjorde da et forsøk på å undersøke forholdene ved å stille spørsmål til Adopsjonsforum og ambassaden i Hanoi, men de fikk ikke klarhet i hvem som bestemte størrelsen på donasjonsbeløpene, hvordan betalingene ble gjennomført, og hvem som fikk pengene. Først i 1999 ble Adopsjonsforums søknad om å fornye formidlingstillatelsen avslått, men avslaget skyldtes andre forhold.

Da adopsjonsformidlingen startet opp igjen i 2014, hadde Vietnam innført et system der adoptivsøkere kunne registreres på to ulike lister: én liste med friske barn og én liste med barn med helseanmerkninger. For friske barn hadde myndighetene fastsatt et gebyr på cirka 2.500 USD per barn, mens de ikke hadde fastsatt noe gebyr for barn med helseanmerkninger. Likevel var det vanlig praksis at adopsjonsformidlerne betalte et selvvalgt beløp som frivillig donasjon til barnehjem-

mene ved adopsjon av barn med helseanmerkninger. Beløpet Adopsjonsforum betalte, var først 1000 USD, men i 2018 opplyste Adopsjonsforum Bufdir om at de ønsket å øke til 2000–3000 USD. Bufdir besluttet da å forby frivillige bidrag eller donasjoner helt, og høsten 2018 stilte direktoratet som vilkår for fortsatt formidlingstillatelse at det ikke ble betalt bidrag som ikke var myndighetsfastsatte i forbindelse med adopsjon av barn. Adopsjonsforum påklaget vedtaket til departementet, som i februar 2019 opphevet vedtaket med den begrunnelsen at det ikke anså saken som tilstrekkelig utredet. Saken falt imidlertid bort som følge av en ny forskrift i Vietnam som fastsatte at gebyret for adopsjon for barn med og uten helseanmerkninger skulle være likt.²²⁰

Adopsjonsforum søkte om fornyet formidlingstillatelse i juni 2021, men søknaden ble avslått 20. oktober 2021. Avslaget var begrunnet med flere svakheter ved adopsjonsprosessen i Vietnam som gjorde at Bufdir ikke kunne «være trygge på at prinsippene i Haagkonvensjonen 1993 om internasjonale adopsjoner er ivaretatt» (se punkt 25.3.4.2 og 20.8.1). Dette var blant annet knyttet til spørsmål om ivaretagelse av subsidiaritet og økonomiske forhold ved det vietnamesiske adopsjonssystemet. Adopsjonsforum påklaget vedtaket, men departementet opprettholdt avslaget.²²¹

I Kina var det helt fra begynnelsen av formidlingsperioden krav om høye pengebidrag knyttet til hver enkelt adopsjon, blant annet til kinesiske barnehjem (se kapittel 17 om Kina). Det forelå tidlig opplysninger om «økt kommersialisering av adopsjoner», og Adopsjonsforum ga flere ganger uttrykk overfor norske adopsjonsmyndigheter for at de var bekymret over kostnadsnivået (se punkt 17.5.3). Da Verdens Barn og Adopsjonsforum søkte om fornyet godkjenning for formidling fra Kina i 1994, ba Statens adopsjonskontor Barne- og familiedepartementet om en vurdering av om 4000 USD var et urimelig donasjonsbeløp, og hva man i så fall burde gjøre med problemet. Departementet konkluderte med at kravene om pengebidrag kunne aksepteres ettersom de kom fra kinesiske myndigheter. De henstilte adopsjonsforeningene selv om «til enhver tid å vurdere rimeligheten av et slikt krav» og ba om at betalingene «skjer i kontrollerte former».²²²

²²⁰ Se kapittel 20 om Vietnam, punkt 20.7.1 med videre kildehenvisninger.

²²¹ Bufdir, avslag på formidlingstillatelse Vietnam 20. oktober 2021. Se kapittel 20 om Vietnam, punkt 20.7.1 med kildehenvisninger.

²¹⁹ Se kapittel 18 om Sri Lanka, punkt 18.5.3.6

Som beskrevet i kapittel 17 hadde barnehjemmene som mottok donasjonene, også en sentral rolle i frigivelsesprosessen. I 2002 opplyste kinesiske sentralmyndigheter dessuten at det ikke ble ført detaljert kontroll med bruken av donasjonene. Pengebidragene knyttet til hver enkelt adopsjon skapte insentiver til en rekke ulovlige og uetiske praksiser, som ble dokumentert i flere tilfeller, uten at norske adopsjonsmyndigheter revurderte samarbeidet med landet eller vilkårene i formidlingstillatelsene av den grunn (se punkt 17.6.1).

25.9.5 Risiko ved bistandsprosjekter og norske myndigheters tilsyn med dette

Som det er gjort rede for i flere av landkapitlene og i punkt 24.3.6, har adopsjonsformidlerne og adoptivforeldre tilknyttet disse hatt hjelpeprosjekter og gitt bistand til ulike institusjoner i mange av landene det er formidlet adopsjoner fra. Der bistand gis til institusjoner som det adopteres fra, eller til organisasjoner som har innflytelse på tildeling av barn for adopsjon til ulike land, kan dette være rettslig og etisk problematisk. Det er, som det er gjort rede for i punkt 5.4.6, forbud mot økonomisk vinning ved adopsjoner i nasjonal norsk lovgivning, FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen. Dette er et middel for å sikre at det er barnets beste, og ikke økonomiske motiver som er styrende i adopsjonsavgjørelser.

Som vist i punkt 24.3.6 og i punkt 25.9.4 har det i flere tilfeller blitt gitt økonomisk bistand med slik tilknytning til adopsjonsformidlingen at det reiser rettslige og etiske problemstillinger. Dette gjelder eksempelvis bistanden gitt til ulike prosjekter og formål i regi av adopsjonsformidleren Holt i Sør-Korea. Et annet eksempel er det såkalte Søskenprosjektet for gjenværende søsken av adopterte i Etiopia, der det var risiko for at opprinnelige foreldre/omsorgspersoner ble kjent med muligheten for å få økonomisk støtte til gjenværende barn ved adopsjon. En annet typetilfelle, som skiller seg noe ut, er faste pengebidrag gitt ved enkeltadopsjoner fra barnehjem i Kina, Vietnam, Sri Lanka og private institusjoner i Colombia.

Som det er gjort for i punkt 25.3.3.1 og 25.7.1, har det fra RIA ga sine retningslinjer for adopsjonsformidling i 1981 vært føringer for forholdet mellom adopsjon og bistand. Det ble da understre-

ket at fjernadopsjonsprogram (fadderordninger) ikke måtte «brukes som pressmiddel for å oppnå økt antall barn frigitt for adopsjon», og at det måtte være separat regnskapsførsel og revisjon for dette arbeidet hos formidleren. Formidlerne hadde plikt til å rapportere om bistandsarbeidet til RIA.²²³

I et brev til de tre adopsjonsformidlerne i 1997 fremhevet departementet sentralmyndighetens plikt til å «treffe alle nødvendige tiltak for å forhindre urettmessig økonomisk eller annen vinning i forbindelse med adopsjon og for å hindre all praksis som er i strid med konvensjonens formål», og at de derfor ville «minne om at det er viktig at foreningene holder adopsjonsmyndighetene løpende orientert om sin virksomhet i utlandet».²²⁴ Dette måtte, etter utvalgets vurdering, tolkes slik at det omfattet informasjon om innretningen av bistandsprosjekter.

I brev 16. oktober 1998 fra Barne- og familiedepartementet til SUAK ble bistand fremhevet som ett av forholdene det måtte føres tilsyn med:

Departementet har i ulike sammenhenger presisert at der foreningene også driver hjelpearbeid, er det viktig at foreningen *skiller ut hjelpearbeidet fra adopsjonsformidlingen hva gjelder økonomi og personell*. Foreningen må derfor utarbeide egne regnskap for formidlingsarbeidet og hjelpearbeidet, eventuelt andre virksomhetsområder som foreningen driver.

Videre skrev departementet at SUAK måtte «påse at regnskapet for hjelpearbeidet er gjenstand for årlig revisjon på linje med foreningens øvrige regnskap».

I § 8 i forskrift om adopsjon fra 1999 var det gitt en bestemmelse om at dersom adopsjonsformidleren drev «hjelpearbeid eller annen virksomhet i tilknytning til formidlingsvirksomheten», skulle det utarbeides egne regnskaper for hvert virksomhetsområde. Denne regelen er videreført i gjeldende adopsjonsforskrift § 24.

Og da det i 2000 ble innført søknadsskjema for formidlingstillatelse, ble det også der inntatt en rubrikk for «beskrivelse av omfanget av foreningens hjelpeprosjekter i opprinnelseslandet».

Med andre ord var det regler og retningslinjer som tydeliggjorde viktigheten av å føre tilsyn med

²²³ RIA, 1981. Retningslinjer for godkjente foreningers adopsjonsformidling.

²²⁴ Brev fra BFD til AF, VB og IA, Ratifikasjon av konvensjon av 23 mai 1991 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner, 19. desember 1997.

²²² BFD til AF, 7. september 1994, «Søknad om regodkjennelse av formidlingstillatelse for folkerepublikken Kina – Adopsjonsforeningen Adopsjonsforum», 91/02003.

forholdet mellom adopsjonsformidling og bistand. Likevel har utvalgets gransking avdekket at den kontrollen som ble ført, var utilstrekkelig.

Norske myndigheter var, som det er gjort rede for blant annet i punkt 25.3.5.4 ovenfor, oppmerksom på risikoen ved pengebidrag tilknyttet enkeltadopsjoner, men uten at kontrollen og reguleringen av dette i praksis ble særlig effektiv. Andre former for bistand synes å ha fått langt mindre oppmerksomhet. Intervjuer utvalget har gjennomført med personer som har arbeidet med formidlingssøknader i sentralmyndigheten og departementet bekrefter dette inntrykket. Adopsjonsmyndighetene var opptatt av atskilte regnskaper i Norge, men de ser ikke ut til å ha vært tilstrekkelig bevisste på problemstillingen med at skillet sett fra opprinnelseslandets side likevel kunne bli uklart.

På spørsmål fra utvalget om skillet mellom (foreldredrevet) bistand og adopsjoner var tydelig for aktørene i opprinnelseslandet, svarer en mangeårig leder ved adopsjonsmyndighetene eksempelvis slik: «Kan være at det ikke var så synlig. Men jeg kan ikke huske at vi gjorde et stort poeng av dette.» En annen leder svarte tilsvarende, på spørsmål om hvor synlig skillet var, når det var adopsjonsformidleren som delte ut midlene foreldrene hadde samlet inn: «Jeg tror ikke vi hadde nok oppmerksomhet på dette, nei.» Ytterligere en leder for adopsjonsmyndighetene fremhevet at man hadde vært opptatt av donasjoner til barnehjem det ble adoptert fra, både i forbindelse med behandling av formidlingstillatelser og i møter med adopsjonsformidlerne, men kunne «ikke huske at vi har sett på annet bistandsarbeid mer generelt».

En saksbehandler i Bufdir svarer følgende på spørsmål om det noen gang har blitt vurdert om det kunne være en risiko for uheldig sammenblanding mellom bistandsarbeidet og adopsjonsvirksomheten: «Vi har ikke hatt dette som særlig fokusområde. 'Nå skal vi gå gjennom dette for alle land', for eksempel. Det har ikke vært et systematisk arbeid her.» Vedkommende fremhever imidlertid et eksempel fra nyere tid da hen gikk grundig inn forholdet mellom adopsjoner og bistand i forbindelse med behandling av en formidlingssøknad i 2024:

Da jeg behandlet den siste søknaden for Thailand, gikk jeg grundig inn i betalingsordningen mellom Holt Sahathai og Verdens Barn. Det så ut som de nesten drev fosterhjemsarbeidet til organisasjonen sammen. Betalingene for adopsjonene til Norge var et veldig viktig bidrag til

fosterhjemsvirksomheten. Men man skulle grave godt i dette for å se dette. Her var samarbeidsorganisasjonen i Thailand så avhengige av adopsjonene til Norge for sitt hovedformål, at dette var en del av avslagsgrunnen. Det er i nåtid. Har ikke konkrete eksempler fra tidligere perioder.²²⁵

Utvalget mener at norske myndigheter, ved ikke å føre systematisk tilsyn med adopsjonsformidlerens bistandsprosjekter, har bidratt til økt risiko for ulovlige og uetiske forhold ved adopsjonsformidling til Norge. Kontrollen har ikke vært forsvarlig. Dette er kritikkverdig.

25.10 Ivaretagelse av forpliktelsen til å sende oppfølgingsrapporter til opprinnelsesland

Enkelte opprinnelsesland har stilt krav om at det utarbeides oppfølgingsrapporter om barnet etter ankomst til Norge: enten som et vilkår for å kunne gjennomføre adopsjonen, for eksempel i en prøvetid før endelig adopsjon, eller som påkrevd rapportering etter at adopsjonen er formelt gjennomført. Disse to typene oppfølgingsrapporter har historisk vært regulert og praktisert ulikt.

I RIAs retningslinjer fra 1981 for godkjente foreningers adopsjonsformidling ble det lagt til grunn at det offentlige hadde ansvar for tilsyn dersom barnet oppholdt seg hos adoptivsøkere som fosterbarn i påvente av adopsjon. Samtidig ble det forutsatt at adopsjonsforeningene «må imidlertid kunne påse at nødvendige oppfølgingsrapporter blir utferdiget og sendt utlandet».²²⁶

Ved formidling av adopsjoner fra Brasil før 1990 overlot norske adopsjonsmyndigheter til InorAdopt å sikre at adoptivsøkernes lokale sosialkontor utarbeidet de oppfølgingsrapportene som var nødvendige for å få adopsjonen gjennomført. Som det er gjort rede for i kapittel 10, mener utvalget at departementet i slike tilfeller burde ha fulgt opp forpliktelsen, for eksempel ved å utrede muligheten for å pålegge kommunene å utarbeide rapportene. Dersom norske myndigheter ikke selv kunne sikre at kravene ble oppfylt, burde det etter utvalgets syn heller ikke vært gitt tillatelse til å formidle adopsjoner fra Brasil.

²²⁵ Sitater fra intervjuer med hhv. avdelingsleder ved SUAK, BUFA og Bufdir 12. februar 2025, avdelingsledere i Bufdir hhv. 11. og 18. februar 2026, og saksbehandler i Bufdir 3. februar 2026.

²²⁶ RIA, 1981. Retningslinjer for godkjente foreningers adopsjonsformidling, punkt 8.

Ved revisjonen av adopsjonsloven i 1999 ble det fastslått at norske myndigheter hadde ansvar for oppfølgingsrapporter som var nødvendige for å få gjennomført adopsjonen. Det ble her presisert at kommunen skulle bistå med å opplyse søknaden etter barnets ankomst til Norge, slik at adopsjonen kunne gjennomføres.²²⁷

Når det gjelder oppfølgingsrapporter som opprinnelseslandet krever etter at adopsjonen er gjennomført, var ansvarsforholdet lenge mer uklart. I departementets rundskriv fra 2002 ble det lagt til grunn at det var «naturlig for adoptivforeldrene» å følge opp slike rapporter, eventuelt i samarbeid med adopsjonsorganisasjonen som hadde formidlet adopsjonen. Samtidig ble det åpnet for at kommunen kunne bistå dersom adoptivforeldrene ba om det, uten at dette ble definert som en plikt.²²⁸

Hove-utvalget understreket i 2009 at når norske myndigheter tillater adopsjonsformidling fra land som stiller krav om oppfølgingsrapporter, følger det en plikt til å bistå i utarbeidelsen av slike rapporter. Etter Hove-utvalgets syn måtte oppfølgingsrapporter anses som en forpliktelse der de var en forutsetning for adopsjonssamarbeid, i samsvar med Haagkonvensjonen. Utvalget anbefalte at denne plikten ble tydelig hjemlet i lov eller forskrift, en anbefaling som også ble støttet av Adopsjonslovutvalget.²²⁹

I gjeldende adopsjonslov av 2017 er ansvaret for oppfølgingsrapporter tydeligere regulert også for perioden etter gjennomført adopsjon. Etter § 23 skal adopsjonsmyndigheten utarbeide eller godkjenne oppfølgingsrapporter som kreves av opprinnelseslandet, i inntil tre år etter at barnet har kommet til Norge, med kommunal bistand der dette er nødvendig. Dette innebærer en utvidelse og presisering av myndighetenes ansvar sammenlignet med tidligere regelverk.

Oppfølgingsrapporter har altså hatt betydning både som vilkår for å gjennomføre adopsjoner og som ledd i oppfølgingen etterpå, samt i samarbeid med ulike opprinnelsesland. Samtidig viser gjennomgangen at ansvaret i lange perioder har vært uklart fordelt mellom adopsjonsmyndighetene, kommunene og adopsjonsformidlerne.

Røsvoll påpeker i sin utredning for utvalget (vedlegg VIII) at manglende ansvar for utarbeidelsen av oppfølgingsrapporter kan ha hatt betydning for adopsjonsmyndighetenes tilgang til informasjon om hvordan prosessen fungerer i praksis etter at barnet har kommet til Norge.²³⁰

Røsvoll fremhever også at oppfølgingsrapportene har en særskilt betydning i lys av interessestrukturen på adopsjonsfeltet:

Adopsjonsformidlerne har ikke direkte partsinteresser i den enkelte adopsjonssak, men de utgjør en interessegruppe med medlemmer som har hatt eller vil få direkte partsinteresser. Samtidig er barna som bærer konsekvensene av feil ikke representert, og fordi adoptivbarn både er barn, og befinner seg utenfor Norge, så har [de] begrenset politisk makt eller representasjon. Det kan argumenteres for at dette skjerper adopsjonsforvaltningens ansvar for å styre og kontrollere, slik at en byråkratisk og faglig uavhengig instans kan være motvekt mot foreldrenes interesse i å adoptere, og å sikre at hensynet til barna ivaretas.

Dette momentet kommer spesifikt inn i forvaltnernes ansvar for oppfølgingsrapportene. Oppfølgingsrapporter er som formidlerne selv uttrykker et viktig verktøy for å legitimere formidlernes arbeid overfor opprinnelseslandene. Dermed har formidlerne en viss egeninteresse i rapportenes innhold. Det kan være positivt for rapportenes kvalitet, men også negativt, om det går ut over deres pålitelighet.²³¹

Utvalget mener at ansvaret for å utarbeide av oppfølgingsrapporter burde ligget hos norske myndigheter fra det tidspunktet adopsjonsformidling fra et land som stilte krav om slike rapporter ble tillatt, uavhengig av om rapportene var et vilkår for å gjennomføre adopsjon. Regelendringer som sikret dette, burde vært gjennomført på et langt tidligere tidspunkt. En tydelig forankring av ansvaret hos norske myndigheter ville dessuten vært et uttrykk for respekt for opprinnelseslandene og forpliktelsene som følger av et formalisert adopsjonssamarbeid mellom stater.

25.11 Forholdet mellom politiske føringer og faglige vurderinger

I kapittel 8 omtales enkelte overordnede politiske signaler og føringer på adopsjonsfeltet. I alle fall i perioden frem til 2020 var det politisk fokus på adopsjonsfeltet rettet mot at flere skulle kunne adoptere og at det skulle bli enklere å adoptere. At flere skulle kunne adoptere handlet både om hvilke grupper som var kvalifisert og om at man

²²⁷ Adopsjonsloven 1986, revidert 1999, § 16 e, tredje ledd.

²²⁸ Q-1045, punkt 7.2.8.

²²⁹ NOU 2009: 21 s.157, se også NOU 2014: 9, s. 229.

²³⁰ Røsvoll (2025), s. 53

²³¹ Røsvoll (2025), s. 55.

burde arbeide for samarbeid med nye land. At det var slik kan leses ut av spørsmål fra Stortinget, representantforslag, regjeringsplattformer og partiprogrammer.

Dette må ikke forstås slik at det ikke var bred enighet blant politikere om at barnets beste skulle være det sentrale hensynet og at adopsjoner skulle foregå i trygge rammer. Dette ble understreket i mange ulike sammenhenger, men den politiske debatten, spørsmålene til statsråden og de endringsforslagene som ble fremmet av stortingsrepresentanter, handlet likevel i all hovedsak om at det skulle arbeides for å lette adoptivforeldrenes vanskeligheter, se kapittel 8.

Det er ikke opp til utvalget å overprøve de politiske vurderingene bak de enkelte utspillene, og det er ikke nødvendigvis noen motsetning mellom temaer som har vært i fokus, som rask og effektiv saksbehandling av søknader om forhåndssamtykke, og en trygg og rettssikker adopsjonsprosess. Intervjuene med ansatte i departementet og hos adopsjonsmyndigheten viser imidlertid at det nevnte fokuset ble oppfattet som signaler om hva som var viktig, og dels som et politisk press.

Lederen for adopsjonsavdelingen hos fagmyndigheten fra 1999 til 2013 sa i intervju med utvalget at han opplevde et press i retning av at de skulle være mindre strenge, både i saker om forhåndssamtykke og ved vurderinger av landsamarbeid.²³²

En saksbehandler ved Bufdir uttalte at signalet fra departementet har vært effektive og raske prosesser, flere samarbeidsland og at Bufdir må ha god dialog og samarbeide med organisasjonene.²³³

Også ekspedisjonssjefen med ansvar for adopsjonsfeltet i departementet fra 1991 til 2009 ga overfor utvalget uttrykk for at fokuset fra Stortinget og i de politiske diskusjonene var rettet mot hvem som skulle få lov til å adoptere, og at det skulle gå så fort og effektivt som mulig. På spørsmål rundt vurderingene som ble foretatt etter avsløringen av Hunan-skandalen i 2005, svarte hen blant annet at det ville blitt politisk bråk dersom de skulle stanset adopsjonene fra Kina på grunnlag av skandalen. Den tidligere ekspedisjonssjefen ga også uttrykk for at hen trodde konsekvenser av en stans, var en faktor, men at dette hensynet uansett ikke hadde vært avgjørende for at adopsjonene fra Kina ikke ble stanset, blant

annet fordi Bufdir anså det som forsvarlig å fortsette.

I saker der det var uenighet mellom departementet og adopsjonsmyndighetene (Bufdir og forgjengerne), oppfattet fagmyndigheten at de stilte strengere krav enn departementet. Dette gjaldt både formidlingstillatelser og forhåndssamtykker. Enkelte avslag på formidlingstillatelser fra adopsjonsmyndighetene ble omgjort av departementet. Dette gjaldt blant annet avslag på formidling fra private barnehjem i Colombia, som ble omgjort av departementet i desember 2003, etter en lengre prosess, se punkt 12.8.4.4, og avslaget på formidling fra Guatemala, som ble omgjort i 2001, se punkt 21.3.

At overordnet instans omgjør vedtak i klagesaker, er en ordinær del av det norske forvaltningssystemet. Intervjuer med ansatte hos adopsjonsmyndighetene tyder imidlertid på at fagmyndighetene oppfattet departementet som generelt for lite strenge. En sentral saksbehandler og jurist hos adopsjonsmyndighetene i perioden fra slutten av 1990-årene til rundt 2020 ga overfor utvalget uttrykk for at det var vanskelig å få gehør for avslag på formidlingstillatelser hos departementet. Slik utvalget oppfattet vedkommende mente hen at formidlingstillatelser burde avslås dersom man var i tvil, mens departementet var litt for opptatt av å opprettholde flest mulig samarbeidsland. Samtidig uttalte hen at departementet var saklige og ordentlige.²³⁴

Også i saker om forhåndssamtykke ble departementet oppfattet som mindre strenge enn adopsjonsmyndighetene. Lederen for adopsjonsavdelingen hos fagmyndigheten fra 1999 til 2013 uttalte til utvalget at forhåndssamtykkene ikke sjelden ble politisert, og at departementet omgjorde flere avslag. Hen mente at departementet la terskelen for godkjenning av adoptivforeldre lavere enn det Bufdir gjorde/ønsket.²³⁵

25.12 Oppsummerende vurderinger

Som fremstillingen i dette kapittelet har vist, har det vært betydelige svakheter ved norske myndigheters arbeid med formidlingstillatelser, tilsyn og kontroll gjennom perioden med adopsjonsformidling til Norge. Utvalget har funnet vesentlige svakheter ved behandlingen av søknader om formid-

²³² Intervju med seksjonsleder i SUAK, BUFA og Bufdir 5. februar 2026.

²³³ Intervju med saksbehandler i Bufdir i perioden 2007–2018 3. februar 2026.

²³⁴ Intervju med saksbehandler i hhv. SUAK, BUFA og Bufdir 1998–2024 26. mai 2025.

²³⁵ Intervju med seksjonsleder i SUAK, BUFA og Bufdir 5. februar 2026.

lingstillatelse og godkjenning av kontaktpersoner før Haagkonvensjonen trådte i kraft. Da RIA ble opprettet i 1978, ga dette en mulighet til å få adopsjonsformidlingen inn i ordnede og forsvarlige former. Det ble regelmessig dialog med formidlerne og tilsynsreiser til opprinnelsesland, og det ble utviklet retningslinjer, blant annet for godkjenning av kontaktpersoner. Dette førte til en viss forbedring av norske myndigheters kontroll med adopsjonsformidlingen, sammenlignet med departementets tidligere arbeid med formidlingstillatelser. Imidlertid ble retningslinjene ikke fulgt fullt ut, og utvalget har påpekt klare svakheter ved saksutredninger og vurderinger.

Etter at Haagkonvensjonen trådte i kraft, ble behandlingen av søknader om formidlingstillatelse fra nye land markant bedre. Søknader om fornyelse av formidlingstillatelser i eksisterende samarbeidsland ble imidlertid ikke alltid behandlet like grundig, der det nærmest var en presumsjon for at landsamarbeid skulle videreføres, med mindre det var vesentlig endrede forhold som tilsa en fornyet vurdering. Denne praksisen hos norske adopsjonsmyndigheter medførte at selv landsamarbeid som var innledet lenge før Haagkonvensjonen trådte i kraft, fikk fortsette uten at de sentrale risikofaktorene i tilstrekkelig grad ble utredet og vurdert opp mot de kravene som stilles i Haagkonvensjonen.

Utvalget finner også at norske myndigheter i for liten grad utredet risikofaktorer knyttet til økonomiske forhold ved adopsjonsformidlingen, som høye godtgjørelser til kontaktpersoner, og lot være å stille vilkår i formidlingstillatelser om størrelsen på godtgjørelser. Adopsjonsmyndighetene utredet og var opptatt av spørsmål om bidrag gitt ved enkeltadopsjoner, ofte omtalt som «donasjoner», men i noen tilfeller, som i Colombia og Kina, ble høye donasjoner likevel (lenge) akseptert.

Norske adopsjonsmyndigheter var klar over risikoen ved kobling mellom bistand og adopsjon allerede fra 1981, da RIA ga sine retningslinjer for adopsjonsformidlerne. Utvalget merker seg at norske myndigheter likevel stort sett ikke har ført annen kontroll med forholdet mellom bistand og adopsjon enn at det har vært separate regnskaper i Norge. I lys av risikoen som koblinger mellom bistand og adopsjoner kan medføre, burde det vært gjennomført målrettede tilsyn med dette. Tilsynet skulle særlig utredet hvor klart skillet mellom adopsjonsarbeidet og bistandsarbeidet fremsto i opprinnelseslandet, da det var der mulige konsekvenser av sammenblanding var mest alvorlig.

Når det gjelder tilsyn og kontroll, finner utvalget at det har vært flere svakheter ved dette arbeidet, særlig frem til rundt 2019. Det har vært gjennomført en rekke reiser til opprinnelsesland, men sammenlignet med antallet land det har vært formidlet adopsjoner fra, har det likevel vært få reiser hvert år og færre etter år 2000 enn i årene før. Det har også vært mangler ved planleggingen og gjennomføringen av reisene, slik at disse ikke har kunnet bidra til å avdekke kritisk informasjon om svakheter ved adopsjonssamarbeidene.

Utvalget stiller seg kritisk til at adopsjonsformidlerne over lang tid hadde en betydelig innflytelse over planleggingen og gjennomføringen av tilsynsreisene. Utvalget er langt på vei enig i påpekningene fra KPMG i 2013 om at planleggingen og gjennomføringen av tilsynsreisene i for liten grad la til rette for effektivt tilsyn. Det er på den ene siden åpenbart at adopsjonsformidlerne kunne bidra med praktisk og relevant informasjon, blant annet om kontaktpersoner og institusjoner de samarbeidet med, og at dette særlig var viktig i de tidligere periodene da det ikke var elektronisk kommunikasjon. Samtidig er det av grunnleggende betydning for tilsynets uavhengighet at rammene for programmet og gjennomføringen av møtene ikke i vesentlig grad formes av de aktørene som selv er gjenstand for tilsyn. Utvalget legger særlig vekt på at representanter for adopsjonsformidlerne i enkelte tilfeller ikke bare deltok i møter, men også hadde en sentral rolle i utformingen av programmet, og at de i noen sammenhenger fungerte som tolker. Dette kunne påvirke både hvilke temaer som ble tatt opp, og hvordan informasjon ble formidlet til norske myndigheter.

Utvalget registrerer imidlertid at det utover i 2000-årene synes å ha skjedd en gradvis endring, der norske myndigheter i større grad tok kontroll over planleggingen av reisene og avgrenset adopsjonsformidlernes rolle i gjennomføringen av tilsynsreisene.

Utvalget mener at det er en vesentlig svakhet ved adopsjonsformidlingen til Norge gjennom hele perioden med adopsjonsformidling at norsk utenrikstjeneste, herunder ambassader og konsulater i opprinnelsesland, ikke har fungert som en gjennomgående effektiv kilde for informasjon om adopsjonsrelevante forhold, som forutsatt av både Sosialdepartementet (i rundskriv 9/78 og rundskriv 20/87) og Barne- og familiedepartementet (i brev til SUAK etter ratifikasjon av Haagkonvensjonen).²³⁶

²³⁶ Brev 16. oktober 1998 fra BFD til SUAK.

Utvalget mener også at mangel på ressurser hos adopsjonsmyndighetene har påvirket forsvarligheten av det arbeidet som har blitt utført. Da Statens adopsjonskontor ble opprettet, ble arbeid med saker om forhåndssamtykke, adopsjonsbevilging og registrering av adopsjoner samlet i samme organ som også skulle behandle søknader om formidlingstillatelser (saksforberedelse for departementet) og føre tilsyn og kontroll med adopsjonsformidlerne. De store og arbeidskrevende nye oppgavene måtte da konkurrere om ressursene med behandling av saker om enkeltadopsjoner og tilsyn. Problemet med ressursfordeling mellom enkeltsaksbehandling og behandling av formidlingstillatelser, tilsyn og kontroll har vedvart gjen-

nom senere omorganiseringer av adopsjonsmyndighetene.

Utvalget er også kritisk til mangelen på systematisk overføring av erfaringer fra arbeidet med å behandle enkeltsaker om registrering eller adopsjonsbevilling til arbeidet med formidlingstillatelser, tilsyn og kontroll helt frem til rundt 2019. Det er overveiende sannsynlig at en mer helhetlig tilnærming til disse ulike delene av adopsjonsmyndighetenes oppgaver ville bidratt til å avdekke vesentlige svakheter ved adopsjonsformidlingen fra flere land, og på denne måten gjort tilsynet med adopsjonsformidlingen betydelig mer effektiv.

Kapittel 26

Adopsjonsmyndighetenes behandling av saker om forhåndssamtykke til utenlandsadopsjon

26.1 Innledning og avgrensning

I dette kapittelet redegjøres det for norske adopsjonsmyndigheters behandling av saker om forhåndssamtykke til adopsjon. Denne behandlingen innebærer at adopsjonsmyndighetene vurderer om adoptivsøkerne oppfyller de lovbestemte vilkårene for å få tillatelse til å adoptere. Dette er en sentral del av adopsjonsmyndighetenes ansvar og utgjør, etter Haagkonvensjonen 1993, et hovedansvar for myndighetene i mottakerstaten (jf. artikkel 5).

I utvalgets mandat står det følgende om forhåndssamtykke:

Utvalet må òg vurdere regelverk og praksis for å gi førehåndssamtykke 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.

Utvalget har tolket dette som at vi skal gi en beskrivelse og vurdering av hvordan systemet for å gi forhåndssamtykke har utviklet seg, og av praksis i ulike perioder.

Formuleringene i mandatet trekker hovedsakelig i retning av fortiden. Folkehelseinstituttet har på oppdrag fra Bufdir relativt nylig gjennomført en gjennomgang av forskningslitteraturen om hva som kjennetegner gode adoptivforeldre,¹ og på dette grunnlaget kommet med anbefalinger om utredning av adoptivsøkere, inkludert vurderingsindikatorer og vurderingsmetoder² (se punkt 26.4.8). Sett i lys av at dagens situasjon allerede er godt utredet, og i tråd med mandatets ordlyd, har

utvalget valgt å konsentrere sine undersøkelser om perioden frem til 2020. Utvalget har særlig lagt vekt på tiden etter at Haagkonvensjonen trådte i kraft i Norge i 1998, både på grunn av de endringene som fant sted i denne perioden og andre forhold av betydning for adopsjonsmyndighetenes behandling av saker om forhåndssamtykke på systemnivå.

Kapittelet er inndelt på følgende måte:

I punkt 26.2 gis en kort gjennomgang av utvalgets undersøkelser.

I punkt 26.3 presenteres prosessen for forhåndssamtykke i ulike perioder, med hovedvekt på de ansvarlige instansene.

Punkt 26.4 omhandler utviklingen i kravene som norske myndigheter har stilt til adoptivsøkerne, inkludert innblikk i forvaltningspraksis, samspillet mellom fagmyndighet og departement, og diskusjoner om praksis.

I punkt 26.5 vil utvalget gi sin vurdering av norske adopsjonsmyndigheters behandling av saker om forhåndssamtykke til utenlandsadopsjon i ulike perioder.

26.2 Utvalgets undersøkelser

Utvalget har primært arbeidet med rettshistoriske kilder for å utrede utviklingen av systemet for forhåndssamtykke og de materielle kravene til søkerne i ulike perioder.³

Videre har utvalget gjennomført 23 intervjuer med ulike aktører der blant annet forhåndssamtykke har vært et tema. Dette inkluderer

- 5 personer som har arbeidet i adopsjonsmyndighetene på departementsnivå

¹ Torgersen L., Bårdstu S., Haukedal C.L. 2021. *Hva kjennetegner gode (adoptiv)foreldre? En litteraturgjennomgang*. Oslo: Folkehelseinstituttet, 2021.

² Torgersen L., Haukedal C.L., Torgersen K.H., Aase H. 2021. *Bedre føre var OG etter snar. Utvelgelse og oppfølging av adoptivfamilier: Erfaringer og anbefalinger*. Oslo: Folkehelseinstituttet, 2021.

³ Lovforarbeid, lovkommentarer, samt årsmeldinger fra Bufdir og forgjengere.

- 4 personer som har arbeidet i adopsjonsmyndighetene på direktoratsnivå
- 10 adopterte
- 6 adoptivforeldre
- 1 organisasjon for adopterte

Henvendelser til utvalget fra adopterte og andre som omhandler forhåndssamtykke, har blitt systematisert og bidratt til utvalgets undersøkelser og vurderinger.

Utvalget har også sett på et utvalg enkeltsaker om forhåndssamtykke for å få et inntrykk av praksis og utviklingen i denne. Dette inkluderer:

- 3 saker fra 1960-årene (fra to ulike fylker)
- 13 saker fra 1970-årene (fra tre ulike fylker)
- 13 saker fra 1980–1986 (fra sju ulike fylker)
- 13 saker fra 1987–2003 (Statens adopsjonskontor, Statens ungdoms- og adopsjonskontor, BUFA)
- 10 saker fra 2004–2014 (Bufetat, ulike regioner)
- 10 saker fra 2015–2025 (Bufetat, ulike regioner)

Det er imidlertid ikke gjort en systematisk gjennomgang av saker. Utvalget har brukt sakene for å undersøke saksgangen i ulike perioder og for å få et inntrykk av praksis.

Utvalget har også hatt tilgang til Barne- og familiedepartementets erfaringsregister for klagesaker knyttet til avslag på forhåndssamtykke til utenlandsadopsjon, som inneholder et utvalg anonymiserte eksempelsaker tilbake til 1980-årene.

26.2.1 Redegjørelser fra adopterte og adoptivfamilier om konsekvenser ved uegnede adopsjonsplasseringer og viktigheten av veiledning

Konsekvensene av at et barn blir plassert hos adoptivforeldre som ikke er i stand til å ivareta barnets behov på en god måte, er alvorlige. Utvalget ønsker her å belyse hvilke konsekvenser det kan få når adoptivbarn havner i uegnede familier, eller adoptivforeldre mangler tilstrekkelig veiledning før adopsjonen. Dette gjøres ved å gjengi historier fra adopterte og adoptivfamilier som utvalget har intervjuet eller på andre måter mottatt opplysninger fra.

Utvalget finner grunn til å understreke at vi har blitt kjent med en rekke positive adopsjonshistorier, inkludert mange eksempler på adoptivforeldre som har vært godt egnet og som har gitt barna sine en god og trygg oppvekst. Det er også slik at utvalget i hovedsak har valgt intervju kandidater blant de adopterte og adoptivforeldre som

har henvendt seg til utvalget, og intervjuene vi har foretatt er derfor ikke nødvendigvis representative for flertallet. Utdragene nedenfor er uansett ikke ment som noe representativt bilde, men som illustrasjoner på hvor viktig arbeidet med forhåndssamtykker er.

Adoptert i 1970-årene:

Gjennom oppveksten har det vært mer og mer tydelig at [adoptivforeldrene] angret på hele adopsjonen av meg. Dette viste seg allerede fra jeg var ca. fem år, da min adoptivmor kunne true med å sende meg tilbake [til opprinnelseslandet] da jeg ifølge henne var ulydig eller ikke gjorde som hun sa. Mine opplevelser med spesielt adoptivmor var gjennomgående haking og trakassering som jeg i dag anser som systematisk mobbing. [...] Da mine adoptivforeldre ville adoptere et barn til, sier historien at de fikk avslag, men etter en anke fikk de likevel adoptere et barn til. Med det jeg vet i dag burde aldri mine adoptivforeldre vært godkjent for noen adopsjon og spesielt ikke få igjennom en adopsjon nr. 2.

Adoptert i 1970-årene:

I dokumentene fra adopsjonen står det at mine adoptivforeldre ikke hadde alvorlige sykdommer, men dette er feil. [...] Min adoptivmor hadde [en alvorlig nevrologisk tilstand] som innebærer kraftige kramper og bevissthetstap. Denne sykdommen ble utelatt i helseerklæringen, og det ble aldri foretatt en reell vurdering av hvordan dette kunne påvirke hennes evne til å ta vare på et barn. [...] Det bekymrer meg sterkt at mine adoptivforeldre ble godkjent for adopsjon til tross for deres alvorlige helsemessige problemer, som ikke ble rapportert. Jeg har fått innsyn i adopsjonspapirene og oppdaget betydelige feil i helsetilstandsrapporten. Det er vanskelig å forstå hvordan legen kunne [anbefale] adopsjonen på et så tynt grunnlag.

Adoptert i 1980-årene:

Jeg vokste opp i et dysfunksjonelt hjem. Jeg tror de gjorde det beste de kunne, men de var nok ikke så flinke foreldre. Jeg hadde et søsken som også var adoptert, og vi ble begge dårlig behandlet, men [søskenet] fikk det verre fordi [hen] var det «vanskelige» barnet. [I dag] tenker jeg at [søskenets] problem handlet om fryktadferd: [hen] var redd da [hen] kom, og

uttrykte dette med sinne og var stridig. Dette hadde ikke foreldrene noen forhåndskunnskap om. [...] De så bare et ondt og vanskelig barn. [...] Adopsjonsprosessen er en påkjenning i seg selv, og foreldrene burde være særlig skikket. [...] Mor pleide å ha en skrytehistorie om seg selv. At hun allerede som barn visste at hun skulle adoptere fra [et krigsrammet land] etter å ha lest om [krigen i landet]. Jeg tenker at dette var en dårlig motivasjon.

Adoptert i 1980-årene:

Adoptivfar var [nesten 50 år]. Han hadde [flere] barn fra tidligere forhold. Et av [de eldre søsknene] har sagt at far egentlig ikke ønske å adoptere i det hele tatt, men var ferdig med småbarnslivet. Det var mor som absolutt ville. [...] Utad var de en vellykket familie [...] men hjemme var det vanskelig. Fysisk og psykisk vold. [...] Mor truet ofte med å sende meg tilbake. Hun hadde nummeret til et barnehjem hengende på kjøkkenet, og truet med å ringe dem. En gang vekket de meg sent på kvelden eller natten og ba meg pakke, for jeg skulle reise tilbake til [opprinnelseslandet]. Jeg gikk ut av huset og der sto det en bil med lysene på. Mor sa jeg måtte love å være snill, ikke lyve og sånt, ellers måtte jeg reise. Jeg gråt og lovet alt jeg kunne. [...] Foreldre må få mer opplæring i å ta vare på barn med traumer. Mor har sagt at hun ikke visste hva hun gikk til. Men ... alle vet at man ikke skal slå.

Adoptert i 1980-årene:

Jeg mener det er kritikkverdig at det ikke var fanget opp at adoptivmor allerede hadde adoptert bort et barn ved fødselen, og at hun hadde et biologisk barn i fosterhjem. [...] Dette punktet er svært viktig da adoptivmor ikke var i stand til å knytte seg til oss – min opplevelse er at vi var feil barn. [...]

Den adopterte har fortalt utvalget om en oppvekst preget av trusler om å bli sendt tilbake til opprinnelseslandet, rasisme i egen familie, som negativ ordbruk knyttet til land og opprinnelig familie, negativ påpeking av barnas utseende, farge og vekst, og at barna ble fortalt at «det var synd på» adoptivforeldre som «måtte ha oss boende», og at det var et

[t]errorregime i oppveksthjemmet med blant annet skremming, for eksempel: svart hanske

inn gjennom vindu etter leggetid, tatt opp av senga om natta, ble så stengt ute om vinteren mens det var svært mye snø, tatt opp om natta og måtte sitte i flere timer i kjeller på en krakk for å innrømme at vi hadde gjort noe galt som vi ikke hadde gjort, deretter straffet med å bli innstengt i eit lite kott uten lys, seksuelle overgrep og vedvarande vold / vitne til vold mot søsken.

Den adopterte har ikke hatt noen kontakt med adoptivfamilien de siste 15 årene og har mottatt rettferdsvederlag fra staten. Utvalget har sett vedtaket.

Adoptert i 1990-årene:

Foreldrene mine hadde enorme forventninger til hvor bra det skulle være å få et barn, og anså meg som et blankt ark. Antakeligvis hadde jeg vært en god stund på barnehjemmet, og jeg var underutviklet, feilernært [og liten for alderen]. En dårlig start på livet hadde nok allerede rukket å sette sine spor, og foreldrene mine var virkelig ikke forberedt på dette. De håndterte det hele på en utrolig dårlig måte, og jeg har hatt en forferdelig oppvekst. Vi har ikke kontakt i dag. [...] De hadde nok klart det bedre hvis de fikk barn uten utfordringer, men det hadde både jeg og [et adoptert søsken]. [...] Det skar seg allerede fra da jeg var liten. [...] I ungdomstiden eskalerte det enda mer. Foreldrene har slått meg og sparket meg, kastet kniv på meg og kjørt på meg med bilen.

En adoptert i 1990-årene har fortalt at vedkommende kom til Norge som ganske stor, sammen med et yngre søsken. Adoptivforeldrene snakket ikke språket til barna og viste ikke interesse for å hjelpe dem å opprettholde sitt språk og sin identitet:

De dytta oss inn i norske barnehager, og vi tok det norske språket raskt. [...] Holdningen var at nå var vi norske og glem alt det vonde. [...] Alle de som adopterer i dag, særlig eldre barn, bør få inngående kurs i hvordan behandle traumatiserte barn. [...] Man blir fraktet fra ett land til et annet, til en ny kultur [...] [F]asiten ligger ikke i å putte på dem norsk bunad og be dem glemme alt som har skjedd. Jeg visste at jeg hadde en identitet som jeg ønsket å opprettholde, og fikk veldig lite støtte i det. Det var ikke at jeg ville være mer [fra opprinnelseslandet] enn norsk, men jeg ville ha anerkjennelse

for begge identiteter. [...] Hadde [norske myndigheter sett nøyere] på motivasjonen [til adoptivforeldrene] for å adoptere barn, ville de sett noen røde flagg. [...] De skulle til et u-land og adoptere et barn for å redde. Dette gjennom-syrer alt det de har skrevet. [...] Jeg har hatt et turbulent forhold til adoptivforeldrene. Det er tøft å snakke om, men jeg vil likevel fortelle at jeg opp gjennom oppveksten ble utsatt for seksuelt misbruk, både jeg og [yngre søsken], frem til jeg var 12 år. [...] Ingen [heller ikke adoptivforeldrene] klarte å fange det opp da det skjedde. [...] Jeg har hatt en tung dialog med adoptivforeldrene. Jeg har stilt dem spørsmål om hvorfor de ikke tok det alvorlig at vi hadde traumer og skader. De ønsker ikke å møte skammen, tror jeg. De var ikke forberedt på det de tok imot.

To adoptivforeldre som adopterte i 2000-årene, har fortalt at tildelingen gikk raskt fordi de var eldre, hadde godkjenning for et eldre barn og det var få som ventet på et stort barn. De fikk ikke deltatt på adopsjonsforberedende kurs fordi «de var kommet for langt i prosessen». Før hentereisen savnet de flere opplysninger om barnet. De fikk vite at opprinnelig mor og annen familie var i live, men ikke hadde økonomisk evne til å ha omsorg for alle barna. Barnet bodde på barnehjem før adopsjonen, og hadde et voldsomt savn etter opprinnelig mor:

Allerede på hentereisen så vi at [barnet] hadde det svært vanskelig og var selv i sterk tvil på om vi gjorde noe dumt, og vurderte om vi burde trekke oss fra hele adopsjonen. [...] Når vi kom hjem til Norge satt vi med et sjokkskadet og traumatisert barn med høyt stressnivå, som måtte bo med to for [barnet] fremmede personer. Vi fikk en sterk følelse av at dette ikke var riktig, og skrev et brev til [adopsjonsformidleren] der vi blant annet spurte om det var mulig å tilbakeføre [barnet] til mor, og at vi heller kunne støtte henne med et pengebeløp slik at hun kunne oppfostre [barnet]. [...] Vi fikk ikke respons på dette forslaget, men en fra [adopsjonsformidleren] ringte og vi hadde en samtale. Vi opplevde representanten fra [formidleren] som imøtekomende og fin, vi opplevde at vi ble møtt på følelsene. [Adopsjonsformidleren] satte oss i kontakt med barnevernet, og vi fikk ganske tett oppfølging derfra en tid, og kom også i kontakt med BUP. Der fikk [barnet] diagnosen reaktiv tilknytningsforstyrrelse.

[Barnet] har hatt store utfordringer i hele oppveksten. [Den adopterte] har selv sagt at [hen] opplevde det som vanskelig å flytte til et fremmed land med to fremmede. [...] [Den adopterte] mener selv at [hen] ble kidnappet fra [opprinnelseslandet] og har mye sorg og sinne knyttet til dette. [Hen] har hatt store problemer med læring og skolegang, der [hen] har måttet ha mye oppfølging. [Hen] har problemer med tilknytning og relasjoner, og har aldri fått nære venner.

[...] Vi opplevde at vi ikke var godt nok forberedt på alle utfordringene, og at det var vanskelig å vite hvor man skulle søke hjelp. [...] Vi kjenner på at situasjonen har vært krevende også for oss som foreldre, og at vi ikke alltid har klart å håndtere ting optimalt for [barnets] del. Vi har mange gode minner også, men det har vært vanskelig, og tøft som forelder å se at [barnet] har slitt.

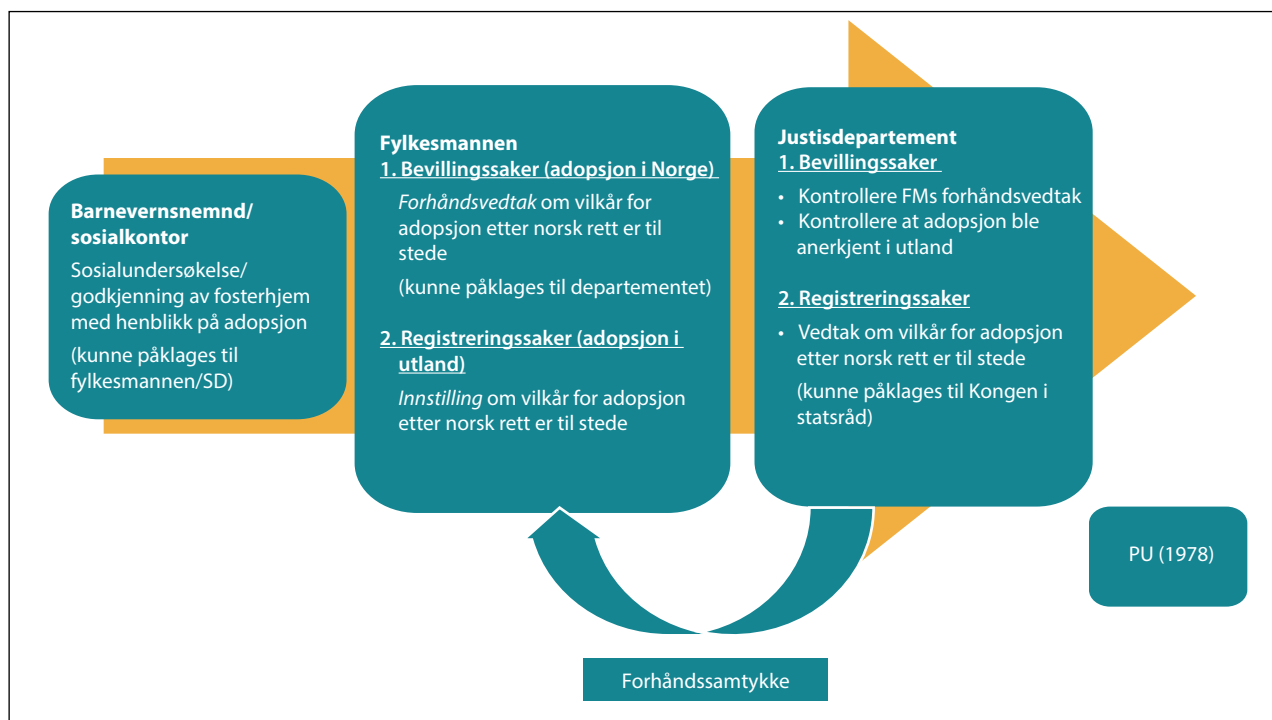
Adoptivforeldre som adopterte to søsken i slutten av 2000-årene:

Vi merket at det eldste [barnet] var litt grenseløs. Vi hadde lært litt om tilknytning og tok kontakt med psykologspesialist Joachim Haarklou og fikk hjelp til hvordan vi skulle tenke rundt dette. [...] Vi gikk på obligatorisk adopsjonsforberedende kurs. Det var ganske nytt da, Bufetat drev noen, samt Adopsjonforums egne kurs. Bufetats kurs var bra. Vi lærte om tilknytning. Det kom godt med da det ene barnet var grenseløst og det andre så redd, var redd for menn. Vi følte vi var godt forberedt på dette, at det ikke skulle være rosenrødt i begynnelsen, at man måtte jobbe for å få frem kjærligheten. Vi var litt isolerte den første tiden, hadde få venner på besøk for å langsomt bygge tillit. Vi vet at mange havner i trøbbel hvis de pøser på med storfamilie og så videre.

Redegjørelser fra adopterte og adoptivforeldre har gitt viktige innspill til utvalgets undersøkelser og vurderinger.

26.3 Prosessen for forhåndssamtykke i ulike perioder

Vurdering av forhåndssamtykke har fulgt ulike krav og har vært lagt til ulike instanser. I det følgende vil prosessen med forhåndssamtykke beskrives. Fokuset er på de ansvarlige instansene.



Figur 26.1 Prosess for forhåndssamtykke 1953/(1968)–1985

Utviklingen i kravene som har blitt stilt til søkerne beskrives i punkt 26.4.

Kravet om forhåndssamtykke til adopsjon fulgte opprinnelig av Lov om Adoption 1917 § 29:

Fremmed statsborger maa ikke adoptere eller adopteres her i riket, med mindre adoptionen vil ha gyldighet ogsaa i vedkommende fremmede stat.

Norsk statsborger maa ikke adoptere eller adopteres i fremmed stat, med mindre Kongen⁴ har bestemt, at saa kan skje.

Bestemmelsen ble tolket slik at ingen adopsjon måtte gjennomføres uten at man først hadde søkt og fått en forhåndsgodkjenning fra departementet.

Dersom adopsjonen skulle bli gjennomført i Norge (såkalte «bevillingssaker, jf. kapittel 27, for eksempel hvis barnet kom fra Sør-Korea), innebar forhåndssamtykke en vurdering av hvorvidt en slik adopsjon ville være gyldig i barnets opprinnelsesland.

Dersom adopsjonen skulle skje i opprinnelseslandet, inneholder ikke loven noen egentlige vilkår om hva forhåndssamtykket skal bygge på. I praksis innebar trolig også dette en vurdering av

opprinnelseslandets rett, og av at det kunne gjennomføres en gyldig adopsjon.

I utgangspunktet var spørsmålet om forhåndssamtykket i hovedsak en ren juridisk vurdering, noe som antakelig må anses som årsaken til at ansvaret for utstedelsen av slike samtykker ble lagt til Justisdepartementet. Samtidig ble saksbehandlingen lagt til fylkesmannen.

Ved barnevernsloven av 1953 innførte man imidlertid i § 31 et krav om en *sosialfaglig* forhåndsgodkjenning av fosterhjem. Adoptivhjem var ikke eksplisitt nevnt i loven, men ser likevel ut til en viss grad å ha blitt innfortolket i denne. Imidlertid var praksisen her noe varierende, noe som ble tatt opp i Sosialdepartementets rundskriv fra 1968. Dette rundskrivet innskjerpet og tydeliggjorde kravet til at barnevernsmennene måtte godkjenne søkerne som fosterhjem med henblikk på adopsjon.⁵

Figur 26.1. forklarer prosessen for forhåndssamtykke i perioden 1953–1985.⁶ Ved adopsjon av utenlandsk barn måtte adoptivsøkerne først søke barnevernsmennene på bostedet om å få sitt hjem godkjent som fosterhjem med henblikk på adop-

⁴ Myndigheten ble delegert til Justisdepartementet i 1924.

⁵ Sosialdepartementets rundskriv av 4. november 1968 om adopsjon av utenlandske barn – barnevernrundskriv nr. 47. Se også Steenberg og Hognestad, 2000, s. 69.

⁶ Merk at dette ikke er en fremstilling av hele adopsjonsprosessen, og at matchingen stort sett foregikk på et senere tidspunkt.

sjon av utenlandsk barn. Avgjørelsen kunne påklages til fylkesmannen (jf. barnevernsloven § 52). Når hjemmet var endelig godkjent, ble søknaden sendt fylkesmannen som vurderte om vilkårene for adopsjon etter norsk rett var til stede. Et eventuelt avslag kunne påklages til Justisdepartementet. Den videre saksgangen var avhengig av om adopsjonen skulle skje i utlandet (registreringssaker) eller i Norge (bevillingssaker). Ved bevillingssaker ble fylkesmannens forhåndsvedtak om at vilkårene for adopsjon etter norsk rett var til stede sendt til Justisdepartementet for å få brakt på det rene om en norsk adopsjon ville bli tillagt gyldighet i barnets statsborgerland. På dette tidspunktet måtte søkerne ha bestemt seg for hvilket land de ville adoptere fra. Departementet foretok samtidig en selvstendig vurdering av om søkerne oppfylte vilkårene etter norsk rett. Etter at søkerne gjennom fylkesmannen var blitt underrettet om godkjenningen, kunne de starte adopsjonssak i utlandet. Skulle adopsjonen gjennomføres i utlandet (registreringssaker), var det Justisdepartementet som måtte treffe vedtak i første instans. Fylkesmannen skulle også i disse sakene vurdere søkerne og gi innstilling til departementet om søknaden var egnet til innvilgelse etter norsk rett. Dersom departementet godkjente søkerne, ble det utferdiget erklæring om at søkerne fikk adoptere i et nærmere angitt land. Avslag kunne påklages til Kongen i statsråd.⁷

Da Plasseringsutvalget (PU) ble opprettet i 1978, ble de på mange måter enda en godkjenningsinstans. PU hadde ansvar for plassering av alle utenlandsadopterte barn i Norge, enten gjennom å velge ut adoptivhjem til barn som ble tildelt Norge for adopsjon, eller – dersom matchingen skulle skje i opprinnelseslandet – å gjøre et utvalg av aktuelle adoptivsøkere som fikk dokumentene sine sendt til utlandet. PU hadde tre faste medlemmer. I PUs årsmelding for 1979, står det at PUs medlemmer var henholdsvis en barnevernspedagog og rektor ved Norges kommunal- og sosialhøgskole, en psykolog og en barnevernspedagog fra Oslo kommune.⁸

For at søkere skulle bli tildelt barn måtte de altså «prioriteres» av PU. Det kunne dermed skje at søkere som var godkjent av både lokalt barnevern, fylkesmann og Justisdepartementet, aldri fikk tildelt et barn/sendt dokumentene sine til utlandet, fordi PU mente de var mindre egnede enn andre søkerpar (se 26.4.3). Det var ingen klageadgang på PUs avgjørelser, men flere godkjente

søkere klaget likevel til departementet etter å ha ventet i lang tid uten å bli prioritert. Det oppsto betydelig uro da departementet forsøkte å instruere PU i enkeltsaker, og medlemmene truet ved minst én anledning med å fratre sine verv.

I 1980 ble Lov om Adoption revidert særlig med tanke på de interlegale spørsmålene. Spørsmålet om forhåndssamtykke ble da regulert i § 29 og 34. Bestemmelsene ble senere videreført i § 17 og 22 i adopsjonsloven fra 1986.

§ 29: Søknad om bevilling til adopsjon avgjøres i Norge dersom søkeren har bopel her i riket, eller dersom departementet samtykker i at saken behandles her

§ 34: Den som er bosatt i Norge, må ikke adoptere i fremmed stat med mindre departementet samtykker på forhånd. Når samtykke er gitt, gjelder den utenlandske adopsjonen her i riket. Departementet kan bestemme at den skal ha samme rettsvirkning som en norsk adopsjon.

Frem til 1985 var det Justisdepartementet som hadde øverste myndighet i saker om forhåndssamtykke til adopsjon av utenlandsk barn, med klageadgang til Kongen i statsråd. I 1985 ble ansvaret for adopsjoner samlet under Sosialdepartementet, og det overtok Justisdepartementet sine oppgaver i godkjenningsprosessen.

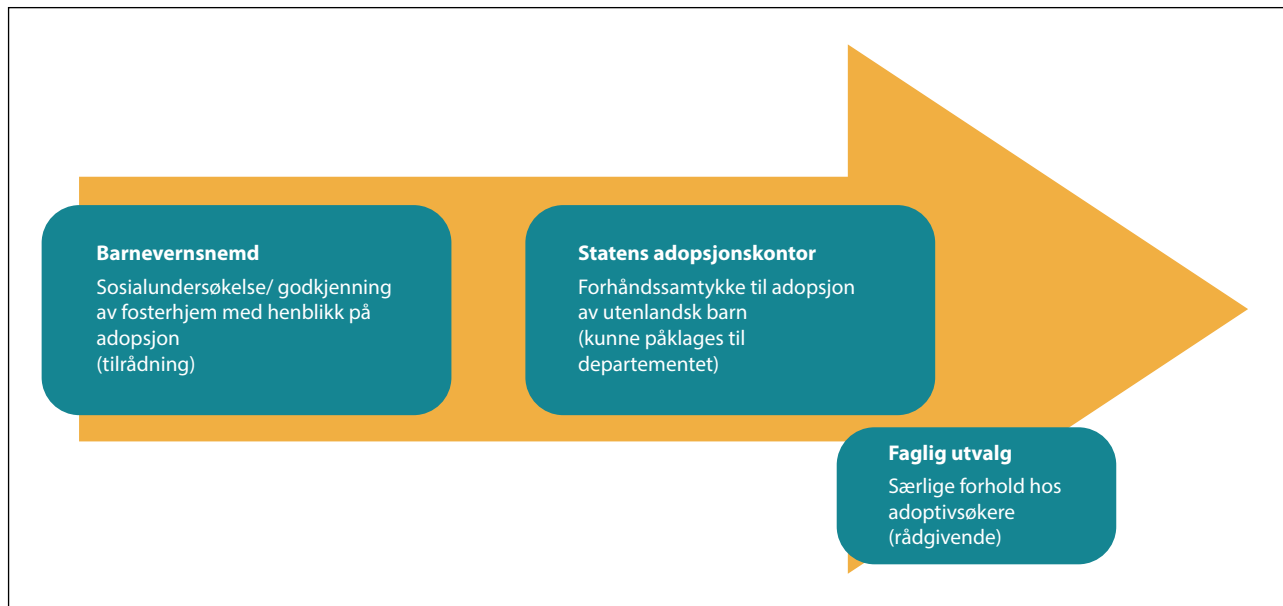
Etableringen av Statens adopsjonskontor (SAK) fra 1. januar 1987 var begrunnet blant annet i et ønske om å forenkle adopsjonsprosessen og antall aktører adoptivsøkere måtte forholde seg til. SAK overtok da oppgavene som fylkesmennene og departementet hadde hatt i spørsmålene om forhåndssamtykke. Sosialundersøkelsene ble imidlertid fremdeles utført av det lokale barnevernet. Samtidig ble Faglig utvalg (FU) opprettet. FU skulle bare involveres av SAK som rådgivende organ i saker der det forelå spesielle forhold hos adopsjonssøkerne (for eksempel, alder, helsemessige eller sosiale forhold). Videre var adopsjonsformidlerne pålagt å forelegge «spesielle tildelinger» – altså der barna hadde særlige omsorgsbehov – for SAK, og FU ble ofte involvert i disse sakene.

Etter Sosialdepartementets rundskriv 26. juni 1987 om Statens adopsjonskontor,⁹ skulle søknader om adopsjon av utenlandske barn rettes til helse- og sosialstyret/barnevernsnemnda i søkerens bostedskommune, som skulle gi uttalelse om saken og sende denne til SAK, som avgjorde søk-

⁷ Steenberg og Hognestad (2000), s. 67–69.

⁸ Plasseringsutvalgets virksomhet 1979.

⁹ Sosialdepartementets rundskriv I-20/87.



Figur 26.2 Prosess for forhåndssamtykke 1987–1999

naden. Se figur 26.2. for en fremstilling av prosessen for forhåndssamtykke fra 1987–1999.

I 1990 ble ansvaret for adopsjon overført til Barne- og familiedepartementet.

SAK ble nedlagt 1. januar 1998 og erstattet av Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK). SUAK overtok oppgavene til SAK i prosessen med forhåndssamtykker.

Fra 1. desember 1999 ble Faglig utvalg for adopsjonssaker (FUA) opprettet.¹⁰ I motsetning til FUs rådgivende rolle var FUA et selvstendig forvaltningsorgan med beslutningsmyndighet i saker som gjaldt tildeling av foreldre til barn med særlige behov.¹¹ Utvalget besto av tre medlemmer: en spesialist i allmennmedisin, en psykolog/psykiater med klinisk erfaring fra arbeid med barn og en psykolog/psykiater med klinisk erfaring fra arbeid med voksne. FUA skulle velge foreldre til konkrete barn med særlige omsorgsbehov, blant søkere som allerede hadde fått forhåndssamtykke. I tillegg kunne FUA gi råd i andre saker som SUAK eller BFD la frem for dem.¹² Ved opprettelsen fastsatte departementet retningslinjer for hvilke saker som skulle behandles av utvalget, så tidligere uklarhet ble forsøkt redusert.¹³

¹⁰ Mandat for faglig utvalg for adopsjonssaker – fastsatt av Barne- og familiedepartementet 30. nov. 1999. Mandatet er inntatt som vedlegg i Hognestad og Steenberg (2000) s. 453.

¹¹ Mandat 1999 punkt 2.2.

¹² Mandat 1999, punkt 2.3. og 3.4.

I 1999 ble adopsjonsloven revidert på nytt, og det ble lagt til et nytt kapittel (§§ 16 a–16 f) om *adopsjonsformidling og godkjenning av adoptivhjem*. Det var først ved denne revisjonen at disse spørsmålene ble flyttet ut av barnevernsloven og eksplisitt regulert som del av adopsjonsloven. I § 16 e står det følgende om forhåndssamtykke til utenlandsadopsjon:

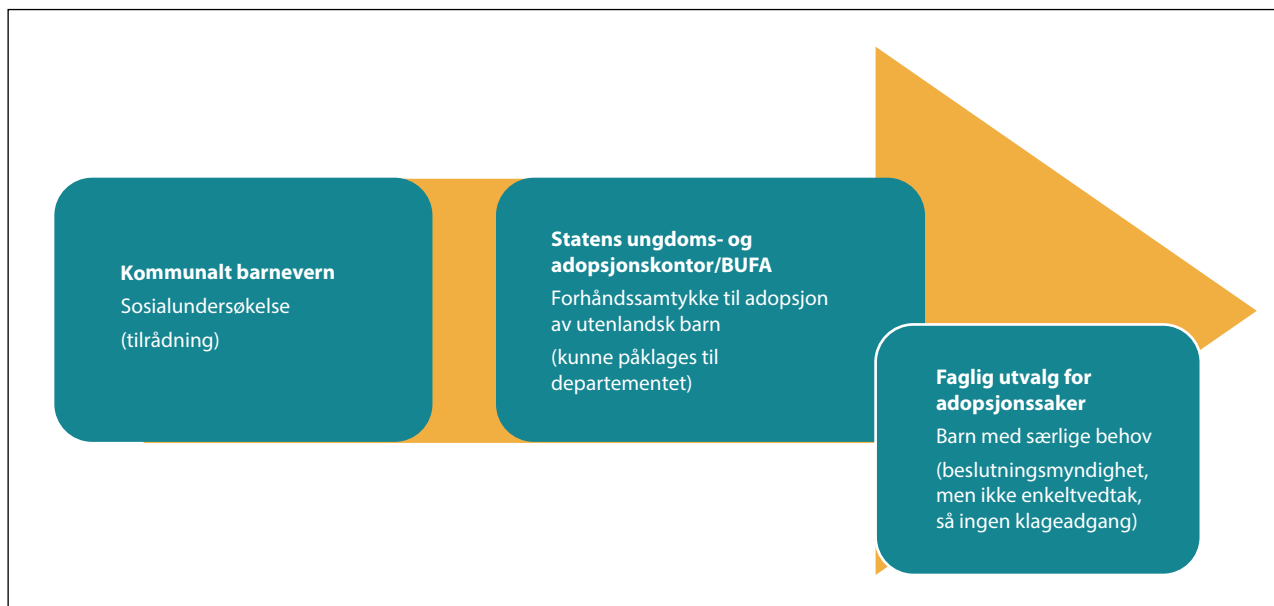
Den som er bosatt i Norge må ikke adoptere barn fra fremmed stat uten forhåndssamtykke fra departementet.

Departementet skal utrede søkerne før samtykke etter første ledd gis. Når departementet ber om det, skal kommunen bistå i å opplyse en søknad om forhåndssamtykke etter første ledd.

Kommunen skal også bistå i å opplyse en søknad om adopsjon etter barnets ankomst til Norge, slik at adopsjonen kan gjennomføres.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om behandlingsmåten, utredning av søkerne, vilkårene for å gi forhåndssamtykke og kravene til søkeres egnethet, herunder krav til alder, helse, vandel, samlivets varighet, økonomi, bolig og deltakelse på adopsjonsforberedende kurs. Departementet kan i forskrift også stille særlige krav til enslige søkere.¹⁴

¹³ Brev fra Barne- og familiedepartementet 7. desember 1999 (ref. 99/03676), jf. også Hognestad og Steenberg (2000) s. 268.



Figur 26.3 Prosess for forhåndssamtykke 1999–2003

Etter hvert fikk SUAK tildelt flere oppgaver, og fra 1. juni 2002 endret de navn til Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA). Navnebyttet førte ikke til større omstruktureringer knyttet til adopsjonsprosessen.

Fra 1. januar 2004 overtok staten ansvaret for det tidligere fylkeskommunale barnevernet, og Nasjonalt kontor for statens barnevern og familievern ble opprettet (NK). Samtidig ble det opprettet fem regionale kontorer. I ca. et halvt år eksisterte BUFA og NK som to sideordnede sentrale etater, før de 1. juli 2004 ble slått sammen til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, som vi skal komme tilbake til. Under virketiden til NK ble det likevel foretatt noe omstrukturering på adopsjonsfeltet. Blant annet fordi man ikke ønsket departementet som klageinstans for forhåndssamtykke i konkrete adopsjonssaker, overførte man behandling av (de fleste, se nærmere nedenfor) adopsjonssøknadene til de nyopprettede regionale kontorene. BUFA ble da klageinstans. Ved omorganiseringen i 2004 ble direktoratet til dagens Bufdir, og samlenavnet for etaten ble Bufetat. For adopsjonsfeltet fikk omleggingen få praktiske konsekvenser. Bufetats fem regionkontor skulle behandle de fleste forhåndssamtykkene i første instans. Unntaket var adopsjon av utenlandske barn utenom godkjent formidlingsorganisasjon – de «uavhengige» adopsjonene – der Bufdir fremdeles var førsteinstans frem til 2009.¹⁵

¹⁴ § 16 e i lov om adopsjon (adopsjonsloven) 28. februar 1986 nr. 8, revisjon: lov 11. juni 1999 (adopsjonsformidling).

I 2015 ble ansvaret for sosialundersøkelser ved godkjenning av adoptivforeldre flyttet fra barnevernet til Bufetats fem regionkontor.¹⁶

Vedtakelsen av den nye adopsjonsloven fra 2017 medførte også visse omstruktureringer. FUA, som fra 1999 var et selvstendig organ med beslutningsmyndighet, ble igjen omgjort til et rådgivende organ for Bufdir, med navnet Faglig rådgivende utvalg (FRU).

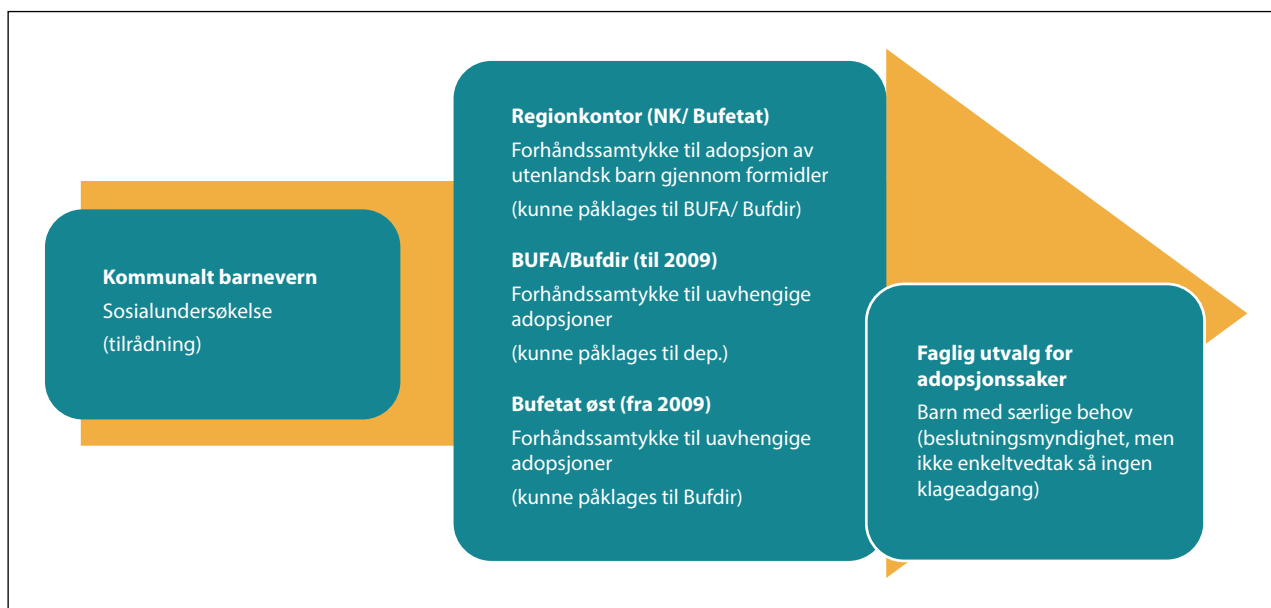
26.3.1 Innholdet i forhåndssamtykket

Forhåndssamtykkene fra 1960-årene som utvalget har sett, inneholdt opplysninger om at samtykket var gitt, og hvilket land adoptivsøkerne kunne adoptere fra. Samtykket var tidsubegrenset. Hvis det dreide seg om en bevillingssak, der barnet skulle adopteres i Norge etter ankomst, hadde forhåndssamtykket også en forutsetning om at adopsjonen skulle gjennomføres «så snart barnet er kommet til Norge». Samtykket ble i hovedsak gitt for adopsjon av ett barn.¹⁷

¹⁵ I brev 3. juni 2009 ble det besluttet at Bufetat region øst skulle overta som førsteinstans i disse sakene

¹⁶ Forskrift om adopsjon av barn fra utlandet, fast satt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet med hjemmel i lov av 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon § 16 e fjerde ledd, 30. januar 2015 nr. 72..

¹⁷ Sosialdepartementets rundskriv 24. mai 1976 til barnevernemndene om adopsjon av utenlandske barn. Her står det: «Det bør ikke gis tillatelse til to barn samtidig, så sant det ikke er søsken».



Figur 26.4 Prosess for forhåndssamtykke 2004–2014

Fra 1978 fastsatte PU, i forbindelse med prioriteringen av søkerne, også føringer for barnets aldersramme ved tildeling (for eksempel null til to år).

I 1980 ble det i forhåndssamtykket i tillegg lagt inn en forutsetning om at adopsjonen måtte formidles gjennom en godkjent norsk adopsjonsforening (med mindre det dreide seg om en søknad om adopsjon utenom organisasjon, se punkt 28.1.1).

Da Statens adopsjonskontor ble opprettet i 1987, fortsatte de PUs praksis med å gi en tilrådning om barnets aldersramme.¹⁸ Dette fremgikk

først bare av følgebrevet, ikke selve forhåndssamtykket. Utover i 1990-årene ble imidlertid tilråningen om alder tatt inn også her.

I 1994 ble forhåndssamtykket tidsbegrenset til to år, med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år.¹⁹

¹⁸ Dette fremgikk av Sosialdepartementets rundskriv 13. oktober 1989 om retningslinjer for behandling av søknad om adopsjon, rundskriv I-15/89, del II, punkt 5, s. 6: «Vedtaket om forhåndsgodkjenning fra Statens adopsjonskontor skal også inneholde en anbefaling om tildeling av barn i en bestemt aldersgruppe».

¹⁹ Rundskriv Q-1994-6 – tillegg Rundskriv til rundskriv I-1989-15.



Figur 26.5 Prosess for forhåndssamtykke 2015/2017

I Barne- og familiedepartementets rundskriv fra 2002, står det følgende:

Vedtaket om forhåndssamtykke skal inneholde en anbefaling om et barn fra et bestemt land. Videre skal vedtaket inneholde anbefaling om tildeling av barn i en bestemt aldersgruppe, vanligvis fra null til tre år. Dersom søkere finnes særlig godt egnet til å adoptere noe eldre barn og selv er innstilt på det, kan forhåndssamtykke gis for et barn opp til fem år. Forhåndssamtykket kan på samme vilkår også gis for adopsjon av to søsken når begge er under fem år. Videre skal vedtaket om forhåndssamtykke føres på et særskilt «gjør vitterlig»-dokument.

Forhåndssamtykke gis for en periode av to år, med mulighet for forlengelse i ett år. Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen kan forlenge forhåndssamtykke en gang i ett år. Dersom det foreligger en konkret tildeling fra opprinnelseslandets myndigheter og adopsjonsprosessen er inne i en avsluttende fase, kan Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen vurdere en ytterligere forlengelse av forhåndssamtykket utover de tre årene. I alle andre tilfeller må ny søknad fremmes med de underliggende dokumenter oppdatert.²⁰

Fra 1. juli 2008 ble forhåndssamtykkets gyldighetsperiode forlenget til en periode på tre år, fremdeles med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år.²¹

Siden 1. februar 2015 har forhåndssamtykket kunnet forlenges for to år, bare én gang. Unntak kan fremdeles gjøres dersom søkerne får en konkret tildeling av et barn før forhåndssamtykket har utløpt. Da kan det gis forlengelse for å sluttføre adopsjonsprosessen.²²

²⁰ Barne- og familiedepartementets rundskriv desember 2002 (Q-1045) med retningslinjer for saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon og særlig om skjønnsutøvelse ved innenlandsadopsjon, revidert mars 2009.

²¹ Brev fra Barne- og familiedepartementet, 20. juni 2008, «Endringer i retningslinjene om saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon og særlig om skjønnsutøvelse ved innelandsadopsjon – forhåndssamtykkets varighet».

²² Forskrift om adopsjon av barn fra utlandet, fastsatt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet med hjemmel i lov av 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon § 16 e fjerde ledd, 30. januar 2015 nr. 72.

26.4 Utviklingen i kravene til adoptivsøkerne og forvaltningspraksis

26.4.1 Perioden frem til 1953

I loven fra 1917 gikk det frem at adopsjonsbevilgning ikke kunne gis uten at det var grunn til å tro at adopsjonen ville bli «til gagn for barnet» (§ 8). Utover dette var det ingen regulering av hvordan godkjenning av adoptivhjem skulle bli foretatt, og vurderingen var hovedsakelig juridisk, og ikke sosialfaglig. Adoptivsøkerne ble primært vurdert etter objektive kriterier, og ikke personlig egnethet: Man måtte ha fylt 25 år, og dersom man var gift, måtte ektefellene adoptere sammen.²³ Det var ikke adgang til å adoptere et barn sammen med andre enn ektefellen.

26.4.2 1953–1975: fosterhjemsgodkjenning med henblikk på adopsjon

Lovregler knyttet til nærmere undersøkelse av sosiale forhold ble først fastslått med barnevernloven fra 1953, og da bare indirekte, gjennom regulering av fosterhjem.²⁴ Barnevernloven sa at «fosterheimen» måtte være «god» (§ 24), og at barnet skulle få «forsvarlig pleie, oppfostring og opplæring» (§ 22). § 30 fastslo at søknad om samtykke til å ta imot fosterbarn skulle inkludere opplysninger om søkers «stilling og bosted, oppfostringsvilkåra og om forhold ellers som har betydning for bedømmelsen av fosterheimen». Etter loven skulle hjemkommunen foreta en undersøkelse av hjemmet og innhente erklæring fra kommunens medisinsk-faglig ansvarlige lege om «de hygieniske forhold i heimen», samt om «helsetilstanden til oppfostreren og hans familie». Dersom myndighetene fant at det var «fare for at barnet ikke vil få forsvarlig pleie og oppfostring eller at oppholdet i fosterheimen ellers kan bli til skade for barnet», måtte samtykke ikke gis (§ 31). Utover dette var det få konkrete vurderingskriterier for hva som skulle til for å godkjennes, men bestemmelsen ble senere supplert av rundskriv fra Sosialdepartementet.²⁵

I rundskriv nr. 5 av 13. juli 1954 om fosterbarn og fosterheimer, ble det fremhevet at utgangspunktet måtte være at barnet «skal leve i et miljø

²³ Med enkelt unntak, som mental sykdom hos ektefelle, eller dersom ektefelle var forsvunnet.

²⁴ Lov 17. juli 1953 nr. 14.

²⁵ Se bl.a. Sosialdepartementets rundskriv 20. mai 1954 nr. 3 og rundskriv 13. juli 1954 nr. 5.

som gir det varme, kjærlighet og forståelse og mulighet for å knytte en varig og stabil kontakt med voksne som barnet kan bli glad i og ha full tillit til» (del III, s. 2). Videre står det at «foruten sunnhetsforholdene og de økonomiske forhold, må nemnda foreta en vurdering av alle forhold som er av betydning, som vandel og mulighet til å ta seg tilstrekkelig av barnet, interesse for og evne til å fostre barn» (del V, punkt 3, s. 5–6).²⁶

Om «de materielle forhold» sto det at søkerne måtte ha «en trygg økonomi med sikker og regelmessig inntekt som sikrer familien et forsvarlig underhold», og at «boligforholdene må tillate at det mottas fosterbarn» (del V, punkt 3, s. 6). Om «andre forhold vedrørende oppfostreren, familien og heimen» fremheves forhold som boligens beliggenhet og nærhet til andre familier, at fosterbarn «vanligvis ikke» burde anbringes hos en enslig person, at aldersforskjellen mellom barnet og søkerne ikke burde være større enn at disse kunne vært barnets naturlige foreldre. Videre står det at en burde være forsiktig med å anbringe barn i en husstand der husmoren var yrkesaktiv. Dersom det var andre barn i familien, burde antall, alder i forhold til fosterbarnet og omsorgsbehov vurderes.²⁷

I tillegg til å vektlegge diverse materielle krav fremhevet rundskrivet at «selve den atmosfæren som rå i heimen», også hadde stor betydning, og at «[d]et bør legges vekt på at fosterforeldrene er åpne, varme mennesker som kan gi barnet den nødvendige trygghetsfølelse og følelse av å høre til i familien» (del V, punkt 3d, s. 8). Også familiens relasjoner innad og utad og familiens motiver for å motta et fosterbarn burde vurderes.²⁸

I rundskriv fra Sosialdepartementet 1. november 1964, som er det første rundskrivet som bare gjelder adopsjoner, ble kravene til søkerne ytterligere konkretisert. Det ble som før understreket at «[a]doptivheimen må først og fremst kunne gi barnet varme, trygghet og tålmodighet» (s. 10). I tillegg kom en presisering om at «[k]riminalitet, alkohol- eller narkotikamisbruk» ga grunn til å uten videre utelukke søkere. Utover at søkerne burde ha god helse, ble det nå presisert at «invaliditet» kunne gi grunn til å avslå søknaden. Søkeres motiver for adopsjon måtte som før tillegges vekt, og det ble presisert at søkere «som møter

med kravinnstilling til barnet, skal en og være på vakt overfor» (s. 11). Alderskravet ble også konkretisert ytterligere: som hovedregel burde det ikke være mer enn 40 år mellom adoptivforeldre og barn (s. 11).²⁹

Rundskrivet ga også føringer for prosessen for utredning av søkerne:

- Første steg var en orienterende samtale for å danne seg et inntrykk av søkerens personlige egenskaper og orientere om fremgangsmøte og hva en adopsjon innebærer.
- Søkerne fikk deretter med seg et egenerklæringsskjema («Vedlegg 5 Opplysninger om adoptivforeldrene» – med rubrikker for personalia, økonomiske forhold, familieforhold og helseerklæring), som skulle sendes inn sammen med søknaden og påkrevde vedlegg:
 - vigselsattest
 - vandelsattest for begge søkere fra politiet
 - gagnserklæringer. (dette var erklæringer fra to personer som «nøye kjenner adoptivsøkerne – om at adopsjonen antas å ville bli til gagn for det barn de får»)
 - skatteseddel for siste år eller ligningsattest
 - legeattest (sendes direkte til adopsjonskontoret)
- Etter at alle opplysninger om søkeren var kommet til adopsjonskontoret, skulle det bli gjort et hjemmebesøk av en sosialarbeider.
- Når alle opplysninger var samlet, burde søkerne innkalles til samtale, både hver for seg og sammen. Formålet var å «gjøre seg kjent med miljøet, helt fra søkerens barndom, slekten, skolen, interesser, iblant også tidligere ekteskap, evt. skilsmisse». Alenesamtaler ble anbefalt for å avdekke om ønsket om adopsjon faktisk var delt av begge søkerne, og for å danne seg et selvstendig inntrykk av begge søkerne.

Rundskrivet understreket at «da det oftest er langt flere adoptivsøkere enn adoptivbarn, kan en sette kravene relativt høyt».³⁰

Ifølge rundskriv fra Sosialdepartementet av 4. mars 1968 skulle spørsmålet om hjemmet kunne godkjennes som fosterhjem for et utenlandsk barn med henblikk på adopsjon, behandles i møte og gjøres i vedtaks form. Utskrift av nemndas møtebok med gjengivelse av vedtaket måtte følge saken når den ble sendt til fylkesmannen. Depar-

²⁶ Sosialdepartementets rundskriv 13. juli 1954, Om fosterbarn og fosterheimer – barnevernrundskriv nr. 5.

²⁷ Sosialdepartementets rundskriv 13. juli 1954, Om fosterbarn og fosterheimer – barnevernrundskriv nr. 5.

²⁸ Sosialdepartementets rundskriv 13. juli 1954, Om fosterbarn og fosterheimer – barnevernrundskriv nr. 5.

²⁹ Sosialdepartementet rundskriv 1. november 1964, Adopsjonsformidling – barnevernrundskriv nr. 36.

³⁰ Del IV, s. 9, i Sosialdepartementet rundskriv 1. november 1964, Adopsjonsformidling – barnevernrundskriv nr. 36.

tementet mente at en samordning av sakene på fylkesplan var hensiktsmessig, ettersom den enkelte nemnd vanskelig ville kunne skaffe seg tilstrekkelig erfaring når det gjaldt de «spesielle problemer som adopsjon av utenlandske barn innebærer».³¹

26.4.3 1976–1986: innskjerping av reglene

I rundskriv av 24. mai 1976 fra Sosialdepartementet til barnevernsnemndene hadde departementet «funnet det nødvendig å innskjerpe at reglene for godkjenning av adoptivhjem følges», da det hadde vist seg at sosialrapportene som fulgte søknadene og barnevernsnemndenes kriterier for godkjenning varierte betydelig.³²

Det ble understreket:

Når det gjelder adopsjon av barn fra utlandet, må en regne med mange usikre faktorer som både er annerledes og av en annen vanskelighetsgrad enn når det gjelder adopsjon av norske barn. Det er derfor all grunn til at det stilles enda strengere krav for godkjenning av sakene av denne form for adopsjon, enn for adopsjon av norske barn eller vanlig fosterhjemsgodkjenning.

En kan heller ikke bruke som sammenligningsgrunnlag hvilke muligheter barnet vil ha i sitt hjemland. Barnevernsnemndas vurdering må basere seg på hvilke krav en mener det er riktig å stille ut fra norske forhold.³³

Det ble vist til at det for tiden var langt flere som søkte om adoptivbarn fra utlandet, enn det var barn frigitt for adopsjon, og at myndighetenes oppgave derfor måtte være «å sikre barnet best mulig oppvekstvilkår».³⁴

I rundskrivet ble det presisert at dersom et søkerpar hadde fått eller ventet eget barn før adopsjonen var gjennomført, måtte saken vurderes på nytt, og det ble anmodet om at søkerne opplyses om at de hadde en plikt til å underrette adopsjonsmyndighetene om endringer i familiens økonomiske, sosiale eller helsemessige situasjon.³⁵

I rundskrivet ble det gitt ytterligere veiledende retningslinjer for barnevernsnemndenes undersøkelse og vurdering av søkerne, og særlig vurderingspunktet som handlet om adoptivsøkerens forutsetning og motiv for å adoptere, ble utdypet, med eksempelspørsmål om ekteskapet, dagligliv, syn på oppdragelse, problemløsning, forventninger til barnet, motiv for utenlandsadopsjon, ønsker om barnets «alder, kjønn, rase, utseende m.v.» og begrunnelse for ønskene, og tanker om situasjonen barnet kan komme i som barn, tenåring og voksen. I rundskrivet ble det også understreket at saksbehandleren i sin vurdering skulle forsøke å belyse både negative og positive sider ved søkerne og søkerens situasjon, slik at det kunne dannes et nyansert bilde.³⁶

Også i NOU 1976: 55 Adopsjon og adopsjonsformidling ble det fremhevet at vurderingen av adoptivsøkere må omfatte mer enn deres materielle situasjon:

Vår erfaring og viten i dag sier oss at barns interesser og behov ikke blir tilstrekkelig ivarettatt dersom man kun legger vekt på lovregler som regulerer de materielle forholdene. Det er i minst like stor utstrekning spørsmål om psykologisk og medisinsk og sosial ekspertise som skal ivareta barnets behov for å få adoptivforeldre som kan gi dem omsorg, kontakt og trygghet [og at] noe av det mest sentrale er en grundig vurdering av det emosjonelle klima i adoptivfamilien og forholdet mellom familiemedlemmene.³⁷

Det ble i den anledning bemerket at utredningene av adoptivsøkerene ofte fremstod som mangelfulle:

De erfaringer som både Justisdepartementet og Sosialdepartementet sitter inne med etter å ha vurdert søknader av adopsjon av utenlandske barn, er at barnevernsnemndenes og fylkenes undersøkelser og premisser for godkjenning varierer svært og med høyst ulik faglig kvalitet.³⁸

Det eksisterende undersøkelsesapparatet ble karakterisert som «forholdsvis dårlig».³⁹ Det ble

³¹ Sosialdepartementets rundskriv av 4. november 1968 om adopsjon av utenlandske barn – barnevernrundskriv nr. 47.

³² Sosialdepartementets rundskriv 24. mai 1976 til barnevernsnemndene om adopsjon av utenlandske barn

³³ Sosialdepartementets rundskriv 24. mai 1976 til barnevernsnemndene om adopsjon av utenlandske barn, s. 2.

³⁴ Sosialdepartementets rundskriv 24. mai 1976 til barnevernsnemndene om adopsjon av utenlandske barn, s. 2.

³⁵ Sosialdepartementets rundskriv 24. mai 1976 til barnevernsnemndene om adopsjon av utenlandske barn, s. 2.

³⁶ Sosialdepartementets rundskriv 24. mai 1976 til barnevernsnemndene om adopsjon av utenlandske barn.

³⁷ NOU 1976: 55, s. 8.

³⁸ NOU 1976: 55, s. 37.

videre understreket at råd og veiledning til adoptivforeldrene var en viktig del av selve undersøkelsesprosessen, og at dette satte «spesielle krav» til de som skulle undersøke.⁴⁰

Sosialdepartementet hadde på sin side i senere år mottatt klager fra sosialkontorer og barnevernskonsulenter om at utredningen av adoptivsøkere var en betydelig belastning på et allerede presset sosialforvaltningsapparat. I NOU-en ble dette antydning å være en forklaring på utilstrekkelig «oppmerksomhet og grundighet» i sakene.⁴¹

Det ble også påpekt at selv om fylkesmannen hadde ansvaret for å gi den endelige bevillingen, bygget man i mange fylker i stor utstrekning bare på barnevernsnemndas undersøkelser og vurderinger. At dette i praksis kunne bli håndtert av én tjenestemann, ble vurdert som ikke å gi «gode nok garantier for forsvarlig behandling».⁴² Det ble i stedet anbefalt et samarbeid der flere personer var involvert i vurderingen av søkerne.⁴³

Med utgangspunkt i NOU 1976: 55 ble Rådet for internasjonale adopsjoner (RIA) og det tilknyttede Plasseringsutvalget (PU) opprettet som særskilte adopsjonsorganer i 1978 (se punkt 6.4).⁴⁴ Som nevnt i punkt 26.3 skulle PU prioritere blant godkjente søkere når det gjaldt tildelinger fra utlandet. RIA skulle trekke opp de generelle retningslinjene for tildeling, men kunne ikke instruere PU i enkeltsaker. I praksis innebar dette at det var PU som traff den avgjørende beslutningen i forhåndssamtykkesakene. Som nevnt i punkt 26.3 kunne det skje at søkere som var forhåndsgodkjent for adopsjon aldri ble tildelt noe barn, for eksempel grunnet alder, helsemessige forhold eller annet.⁴⁵ PU sin avgjørelse om ikke å prioritere søkere kunne ikke påklages.⁴⁶ For hver søknad uttalte PU seg også om adoptivbarnets ønskelige alder. Foreningene hadde «plikt til å påse» at PUs anbefalinger om alder ble fulgt.⁴⁷

³⁹ NOU 1976: 55, s. 37.

⁴⁰ NOU 1976: 55, s. 37.

⁴¹ NOU 1976: 55, s. 37.

⁴² NOU 1976: 55, s. 38.

⁴³ NOU 1976: 55, s. 37–38.

⁴⁴ På grunnlag av St.prp. nr 210 (1976–1977) og Innst.S. nr. 430 (1976–77) som ble enstemmig vedtatt 4. juni, jf. S.tid. (1976–77) *Forhandlingar i Stortinget* s. 4291–4296.

⁴⁵ I RIAs årsrapport for 1979 fremgår det at sju søkerpar fikk beskjed om at det, etter gjentatt behandling i PU, var lite sannsynlig at de ville bli prioritert for tildeling av barn.

⁴⁶ I RIAs årsrapport for 1979 beskrives imidlertid ett tilfelle der PUs avgjørelse ble påklaget «ved henvendelse til Sosialministeren». Dette førte ifølge årsrapporten bare til at saken fremdeles lå hos PU «uten større sjanse for at den noen gang vil bli prioritert».

26.4.3.1 Forvaltningspraksis

I 1978 ble det tatt i bruk et nytt todelt skjema for sosialrapport, der Del A omfattet faktiske opplysninger om søkerne og Del B inneholdt sosialkuratorers vurdering og konklusjon, forslag til vedtak i barnevernsnemnda samt nemndas endelige vedtak.⁴⁸ I tillegg krevdes samtlige vedlegg som spesifisert av rundskrivet fra 1964.

I PUs årsmelding for 1979 står det at Sosialdepartementets retningslinjer for undersøkelse og godkjenning av adoptivhjem for adopsjon av barn fra utlandet i rundskrivet av 24. mai 1976, «synes å ha gitt positive resultater for innholdet i rapportene», og at «generelt sett foreligger det et grundig forarbeide av saksdokumentene på det lokale og på fylkesplanet». Bare unntaksvis hadde det vært nødvendig for PU å innhente supplerende opplysninger, for eksempel om «søkernes motivasjon for adopsjon og forholdet ektefellene imellom», samt «søkernes følelsesmessige forhold til andre raser» og «evne til bearbeidelse av eventuelle problemer med egen barnløshet». Det opplyses at PU i noen tilfeller hadde henvendt seg til medisinske eller psykologiske fagpersoner på søkerens hjemsted for å få søknadene bedre opplyst. Ibland hadde PU også hatt enkelte egne møter med søkerne for «samtale om uklare punkter».

Etter at det hadde oppstått misnøye blant adoptivsøkere som gjentatte ganger ikke ble prioritert i PU, fikk RIA i 1981 beskjed fra Sosial- og Justisdepartementet om at

søkere som er godkjent av Justisdepartementet og som vedkommende forening kan skaffe et passende barn, ikke vil kunne settes ut av betraktning ved prioritering i Plasseringsutvalget, selv om vedkommende søker ikke kunne vært prioritert i konkurranse med søkere fra andre foreninger.⁴⁹

Søkere som gjentatte ganger ikke ble prioritert, kunne med andre ord ikke tas ut av «bunken» med søkere, slik PU hittil hadde hatt praksis for. I et brev til Sosialdepartementet fra et av PUs medlemmer i 1982 opplyste vedkommende om at arbeidet i utvalget hadde blitt stadig vanskeligere,

⁴⁷ Plasseringsutvalgets virksomhet 1979.

⁴⁸ Jf. Sosialdepartementets rundskriv 25. september 1978 om adopsjon av utenlandske barn, rundskriv I-9/78.

⁴⁹ Fra Justisdepartementet til RIA, 21. juli 1981 «Adopsjon av utenlandske barn – forbehold i godkjenningssaksdokumentet». Her vises det også til et brev fra Sosialdepartementet til RIA, som skal være datert 19. februar 1981.

og mente at PU ikke lenger hadde reell mulighet til å velge ut foreldre til barn:

PU har ofte i liten grad mulighet til å hindre åpenbart uskikket foreldre i å få barn, og en behandling av disse sakene i PU gir utad et skinn av godkjenning til ukvalifiserte søkere.⁵⁰

PU-medlemmet pekte på følgende svakheter i godkjenningssystemet:

- Omkring halvparten av landets sosialkontorer hadde så sjelden en adopsjonssak at de ikke hadde nødvendig kompetanse til å hankses med sakene.
- At barnevernsnemndene var politiske organer, førte til at «søkernes posisjon på hjemstedet» ble «langt viktigere enn deres kvalifikasjoner som fremtidige adoptivforeldre», og de ga sjelden avslag.
- Justisdepartementets avgjørelser fremstod vilkårlige, og departementet besatt ikke relevante faglige kvalifikasjoner til oppgaven.

PU-medlemmet foreslo blant annet å kutte sosialkontor/barnevernsnemnd og legge personundersøkelsen til fosterhjemssentralene. Vedkommende påpekte:

En godkjenning gir ikke noen automatisk rett til barn. Og dette finnes det sterke faglige grunner for, og er dessuten veletablert praksis i norsk adopsjon (ved adopsjon av norske barn).⁵¹

Utvalget har ikke funnet svar på brevet, men fra 1980-årene viser arkivmaterialet et kontinuerlig arbeid med å evaluere og planlegge en omorganisering av adopsjonsfeltet, som blant annet munnet ut i lovendringene i 1986 og opprettelsen av Statens adopsjonskontor i 1987, samt en nedleggelse av PU (se også punkt 6.4).

Enkeltsakene utvalget har sett fra denne perioden, samsvarer med inntrykket som forelå av sosialrapporter av varierende kvalitet.

Utvalget har også sett eksempler på at selv om det står presisert i rundskriv at barnevernsnemndas vurdering må basere seg på hvilke krav en mener det er riktig å stille ut fra norske forhold, og ikke kan bruke som sammenligningsgrunnlag hvilke muligheter barnet vil ha i sitt hjemland, har

man i praksis ikke gjort dette. Som for eksempel i denne sosialrapporten fra 1977:

Søkerne er et ungt ektepar med god og sikker økonomi, men som har små sjanser til å få egne barn. At det i første rekke må være til barnets beste å komme fra et underutviklet område og til trygge omgivelser i et hjem i Norge, synes å måtte være utvilsomt. Søkerne gir et jordnært og tillitsfullt inntrykk. De har undersøkt forholdene og har drøftet saken i lengre tid før de har tatt sitt standpunkt om adopsjon, og ettersom det er så små utsikter til å få et norsk barn vil de nu prøve å få et utenlandsk barn.

Utvalget har ikke funnet en fullstendig statistikk over søknader, innvilgelser, klager og omgjøringer fra denne perioden, men i en oversikt basert på et spørreskjema sendt ut til kommunene, fremgår det at av 289 kommuner som hadde svart på undersøkelsen, hadde 189 hatt erfaring med adopsjonssaker (unntatt stebarn) i 1979. Ytterligere 58 kommuner hadde bare hatt én slik sak i 1979. Det vil si at bare 131 av kommunene som svarte, hadde to eller flere slike saker.

Flere kommuner har også i sine merknader påpekt at de har liten erfaring og at hver sak derfor blir mer arbeidskrevende, fordi de ikke har rutiner for saksbehandling eller vurderingsmåter.⁵²

Disse kommunene hadde til sammen gitt 538 fosterhjemsgodkjenninger med henblikk på adopsjon av barn fra utlandet, og 25 avslag, altså 4,4 prosent avslag (når det gjaldt fosterhjemsgodkjenning for norske barn, var tallene henholdsvis 135 og 4 avslag, altså 2,9 prosent avslag).⁵³

Utvalget har også funnet et internt notat fra Sosialavdelingen til Sosialdepartementets ledelse i 1981, hvor det bemerkes:

Erfaringsmessig blir få søkere avslått gjennom godkjenningsprosessen, idet det kan være vanskelig å begrunne avslag der det ikke foreligger forholdsvis konkrete eller klart dokumenterbare grunner. Det har derfor i enkelte tilfeller vært hensiktsmessig at PU har kunnet unnlate å prioritere en søker som har vært god-

⁵⁰ Brev til Sosialdepartementet 11. januar 1982 fra PU-medlem.

⁵¹ Brev til Sosialdepartementet. 11. januar 1982 fra PU-medlem.

⁵² Sosialdepartementet 6. april 1981, «Kommunenes opplysninger».

⁵³ Sosialdepartementet 21. april 1981, «Adopsjon – adopsjonsformidling, forespørsel til fylkesmenn og kommuner om adopsjonssaker» inkl. «Oversikt over innkomne opplysninger vedr. adopsjon fra kommune: (spørreskjema 1980)».

kjent, men som en har antatt likevel ikke burde tildeles barn. [...] Justisdepartementet har også i enkelte svært vanskelige saker gitt godkjenninger og kunnet regne med en «siling» gjennom PU. Dette er til dels saker som har medført politisk press, og hvor det er vanskelig utad å begrunne avslag.⁵⁴

26.4.4 1986–1997: adopsjonsloven av 1986

Lov om adopsjon av 1986 inneholdt få endringer i de materielle kravene som ble stilt til adoptivsøkerne. I loven kom det imidlertid en presisering i § 3 om at alderskravet til søkerne kunne senkes, ved at det «når sterke grunner taler for det», kunne gis bevilling til søkere ned til 20 år (§ 3). Tidligere var aldergrensen på 25 år absolutt.

I Ot.prp. nr. 40 (1984–85) Om lov om adopsjon, ble ensliges adgang til å adoptere vurdert på nytt. Det ble ikke funnet grunn til å foreta noen endringer på dette punktet, og Sosialdepartementet fastholdt den praksis at det bare i tilfeller der det allerede var etablert en spesiell tilknytning til barnet, kunne gis bevilling til enslige søkere.

Angående helse ble det presisert at dersom en av søkerne har hatt en sykdom, kunne det «bli snakk om å kreve en symptomfri periode». Om ekteskapets varighet ble det presisert at dette burde ha vart i to år før godkjenning ble gitt, men at dokumentert samboerforhold kunne tillegges vekt. Når det gjaldt adopsjon av eldre barn fra utlandet, burde det kreves «ekstra store ressurser hos adoptivforeldrene».⁵⁵

Da Statens adopsjonskontor (SAK) ble opprettet i 1987, ble PU som nevnt i 26.3. erstattet med Faglig utvalg (FU). Søknader om adopsjon av utenlandske barn skulle heretter rettes til søkerens bostedskommune, som skulle gi uttalelse om saken og sende denne til SAK, som avgjorde søknaden.

I Sosialdepartementets rundskriv fra 1987 sto det at søknad om forhåndssamtykke skulle inneholde en bekreftelse fra en godkjent formidlingsorganisasjon om at søkerne kunne tildeles et barn fra et av deres aktuelle samarbeidsland.⁵⁶ Søkerne skulle kontakte formidlerne før de henvendte seg til kommunene. Formidlerne hadde blant annet ansvar for å informere om hvilke krav

opprinnelseslandene stilte til søkerne. Søkere som ikke oppfylte de formelle kravene i aktuelle opprinnelsesland, kunne bare unntaksvis få forhåndssamtykke til å adoptere fra utlandet utenom organisasjon (se punkt 28.2.1).

Sosialdepartementets rundskriv 13. oktober 1989 om retningslinjer for behandling av søknad om adopsjon, ga retningslinjer for utforming av sosialrapport og «kriterier det skal legges vekt på ved godkjenning av adoptivforeldre».⁵⁷ Det ble også utformet et nytt skjema for sosialrapport (skjema I-0058). SAK skulle veilede om bruken av dette. I listen over påkrevde vedlegg til søknaden var «gagnserklæring» ikke lenger inkludert.

Ved rundskriv fra Barne- og familiedepartementet 14. januar 1994 ble det som nevnt (punkt 26.3.1) innført en tidsbegrensning for forhåndssamtykker, ved at de bare skulle gis for to år, med mulighet for forlengelse i ett år en gang.⁵⁸

26.4.4.1 Forvaltningspraksis

Utvalget har ikke hatt tilgang til samtlige av SAKs årsrapporter, og har derfor ikke en fullstendig oversikt over antall søknader om forhåndssamtykke til adopsjon, inkludert innvilgelser, avslag, klager og omgjøringer. Imidlertid har spredte rapporter utvalget har funnet fra årene 1988, 1990, og 1993 dannet grunnlag for følgende tabell (26.1).⁵⁹

Innvilgelsesprosenten fremstår høy i alle disse årene. Det må samtidig tas høyde for at formidlerorganisasjonene kan ha foretatt vurderinger som innebar en viss «siling» av søkere (se ovenfor). Utvalget har ikke kunnet fastslå nærmere hva disse vurderingene har bestått i i ulike perioder, utover at formidlerne måtte vurdere om søkerne kunne forventes å bli godkjent i noen av formidlerorganisasjonens aktuelle opprinnelsesland. Kravene til søkerne varierte mellom opprinnelseslandene, både i innhold og detaljeringsgrad, og endret seg også over tid (se for eksempel kapittel 17 om Kina).

Ved SAK jobbet det i denne perioden fem personer: 1 kontorsjef, 3 saksbehandlere og 2 i administrative stillinger. Etter hva utvalget har fått opplyst, var det primært de sosialfaglige (en sosionom og en sosialrådgiver) som behandlet forhåndssamtykkesakene hos SAK. I intervju med

⁵⁴ Notat 3296/81, fra Sosialavdelingen til Sosialdepartementets ledelse, 6. juni 1981.

⁵⁵ Sosialdepartementets rundskriv 13. oktober 1989 om retningslinjer for behandling av søknad om adopsjon, rundskriv I-15/89, s. 9.

⁵⁶ Sosialdepartementets rundskriv 26. juni 1987 om Statens adopsjonskontor, rundskriv I-20/87.

⁵⁷ Sosialdepartementets rundskriv I-15/89, s. 3

⁵⁸ Barne- og familiedepartementets rundskriv 14. januar 1994 (Q-6/94), Tillegg til rundskriv I-15/89.

⁵⁹ Statens adopsjonskontor, 1989. «Oversikt over virksomheten i 1988»; Statens adopsjonskontor, 1991. «Oversikt over virksomheten i 1990»; Statens adopsjonskontor, 1993. «Oversikt over virksomheten i 1. halvår 1993».

Tabell 26.1 Forhåndssamtykker til utenlandsadopsjon. Oversikt over innvilgelser, avslag og klageutfall 1987–1990 og 1992.

År	Søknader mottatt	Søknader behandlet (SAK)	Samtykke	Innvilgelsesprosent i førsteinstans	Klager	Omgjøringer*	Stadfestet av dep.
1987	–	859	815	94 %	29	7 (5)	22
1988	–	826	761	92 %	37	17 (4)	20
1989	683	689	634	92 %	38	6 (2)	30
1990	682	692	612	88 %	57	7 (2)	30
1992	671	704	672	95 %	–	–	–

Merk at grunnet restanse fra tidligere år, kan antall søknader mottatt avvike fra totalantall saker behandlet per år.

* Omgjøringer ble enten gjort av kontoret selv under forberedelse av klagesaken, eller av departementet. Sistnevnte står oppgitt i parentes.

en tidligere sosialfaglig ansatt i SAK fortalte vedkommende at de var opptatt av opplæring i kommunene, som de mente manglet kompetanse om adopsjon og ikke alltid evnet å skrive adekvate sosialrapporter. I samarbeid med fylkesmennene reiste ansatte i SAK til samtlige fylker og veiledet om hvordan sosialrapportene skulle skrives.⁶⁰

I enkeltsakene utvalget har sett fra perioden, fremgår det at SAK hadde et arbeidsark på én side som oppsummerte søknaden og ga en kort vurdering. Søknadene gikk gjennom annenhåndsbehandling. Utvalget ser også fra enkeltsakene at det ikke sjelden hendte at SAKs ansatte tok kontakt med sosialkontorene i kommunene for å be om mer informasjon – for eksempel om tidligere adoptivbarns utvikling, utdyping av søkerens helse situasjon, årsak til skilsmisse hos søkerne, samarbeid med tidligere ektefeller om felles barn e.l.

Som ved sakene fra tidligere perioder etterlater enkeltsakene utvalget har sett, et inntrykk av et stort spenn i sosialrapportenes grundighet. Utvalget har også funnet flere eksempler på at saksbehandlerne ved Statens adopsjonskontor var misfornøyde med rapportene, som i dette notatet på en enkeltsak fra midten av 1990-årene:

Søknaden gjeld barn nr. 2. Søkjarane har adoptert eit barn fra [land], fødd [dd.mm.åå], kom hit [noen år tidligere]. Om [barn nr 1.] står det fint lite. Skal ha hatt sunn og normal utvikling. Ingen problem. Er i dag aktiv og tillitsfull. Rapporten er uforskamma tynn. Står ingenting om korleis det har vore å verta foreldre. Motivet er at dei ikkje får biol. barn og alltid har ynskt seg

fleire barn! Kv. søkjar er sjølv adoptert frå [land], men dette temaet er heilt gløymt. Så tynn rapporten er, er vurderingsgrunnlaget meningslaust. Men slik skal en jo akseptera, så då får vel søkjarane godkjenning til å adoptera endå eit barn frå [land], fødd etter [barn nr. 1]. Sosialrapporten manglar stempel. Attestane er ikkje bekrefta.

Notatet underbygger opplysninger utvalget har fått gjennom intervjuer med ansatte i Statens adopsjonskontor om at adopsjonskompetansen blant saksutrederne i kommunene kunne være mangelfull.⁶¹

26.4.5 1998–2001: Haagkonvensjonen trådte i kraft i Norge, omorganisering i adopsjonsmyndighetene og nytt rundskriv

I omorganiseringen fra 1. januar 1998 ble Statens adopsjonskontor nedlagt, og oppgavene knyttet til adopsjon ble innlemmet i det nyopprettede Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK) (jf. punkt 26.3). SUAK ble også utpekt som norsk sentralmyndighet for adopsjon etter Haagkonvensjonen, som trådte i kraft fra samme dato. Artikkel 5 i konvensjonen omtaler mottakerstatens ansvar for å sikre søkerens egnethet:

Innenfor rammen av denne konvensjon skal en adopsjon bare finne sted dersom vedkommende myndigheter i mottakerstaten:

- har funnet at adoptivsøkerne oppfyller vilkårene og er egnet til å adoptere,

⁶⁰ Intervju med utvalget, 16. september 2025.

⁶¹ Intervju med ansatt i SAK, 16. september 2025.

- b. har forsikret seg om at adoptivsøkerne har fått eventuell nødvendig rådgivning, og
- c. har slått fast at barnet har fått eller vil få tilatelse til å flytte til og bo fast i mottakerstaten.⁶²

Artikkel 15 omhandler utarbeiding av sosialrapporten:

Artikkel 15

(1) Dersom sentralmyndigheten i mottakerstaten har forvisset seg om at søkerne oppfyller vilkårene og er egnet til å adoptere, skal den utarbeide en rapport med opplysninger om søkerens identitet, kvalifikasjoner og egnethet til å adoptere, bakgrunn, familie- og helsemessige forhold, deres sosiale miljø, grunnene for ønsket om å adoptere, skikkethet til å adoptere fra utlandet samt opplysninger om egenskapene til de barna som de måtte være skikket til å ha omsorg for.

(2) Sentralmyndigheten i mottakerstaten skal oversende rapporten til sentralmyndigheten i opprinnelsesstaten.⁶³

SUAK fikk som SAK delegert myndighet til å gi forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet.⁶⁴

På samme tid ble det foretatt en rekke endringer i adopsjonloven (jf. punkt 6.3). I forarbeidene ble det blant annet diskutert hvilken instans som skulle være ansvarlig for å utrede adoptivsøkerne.⁶⁵ Proposisjonen foreslo en lovfesting av kommunenes plikt til å utrede søkerne og bistå adopsjonsmyndighetene ved søknad om utenlandsadopsjon. I proposisjonen påpekes det at arbeidet med utredningen av søkerne i kommunene var kritisert for å være av varierende kvalitet:

Statens ungdoms- og adopsjonskontor opplyser at en del rapporter er mangelfulle og at noen bærer preg av at det er saksbehandlere uten særlig kompetanse om utenlandsadopsjon og med liten utredningserfaring som har skrevet sosialrapporten og foretatt vurderingen av søkerne.⁶⁶

Likevel foreslo departementet at oppgaven fremdeles skulle ligge hos kommunene. Begrunnelsen var at kommunene hadde hatt denne oppgaven i lang tid, og «de fleste kommuner har behandlet flere saker». I tillegg hadde kommunene allerede ansvaret for å godkjenne fosterhjem. Det ble også lagt vekt på kommunenes ansvar for å bidra til trygge oppvekstvilkår, at det er i kommunene adoptivsøkerne bor, og fordeler ved at «det forvaltningsnivå som skal ha ansvaret for å følge opp adoptivforeldrene og barnet, også har ansvaret for å utrede og vurdere hjemmet».⁶⁷

Av høringsuttalelsene var SUAK, Adopsjonsforum og InorAdopt blant de som støttet en utredning på fylkesnivå. De mente dette kunne gi større mulighet for erfaringsakkumulering, opparbeiding av spesialkompetanse og likebehandling. Majoriteten av høringsinstansene støttet derimot en kommunal utredning.⁶⁸

Departementet fastholdt at den beste løsningen var at kommunene fortsatt utredet søkerne, og mente at den varierende kvaliteten på sosialrapportene kunne avhjelpes gjennom «interkommunalt samarbeid», «bedre retningslinjer og oppdatering av veilederen til sosialrapporten».⁶⁹

I 1998 kom også Barne- og familiedepartementets rundskriv (Q-0972) om utenlandsadopsjon med retningslinjer for undersøkelse og godkjenning av adoptivhjem. I rundskrivet understrekes det at:

Det har hele tiden vært norske myndigheters holdning at utenlandsadopsjon ikke kan betraktes som en form for hjelpearbeid. Man kan heller ikke direkte bruke som sammenlikningsgrunnlag hvilke muligheter barnet ville hatt i sitt hjemland. I såfall risikerer man at terskelen for å få godkjenning til adopsjon av barn fra utlandet blir annerledes enn ved adopsjon av norske barn.⁷⁰

Det presiseres videre at adopsjonsloven ikke hjemler en *rett* for søkerne til å adoptere, og at retningslinjene for behandling av søknader om adopsjon, herunder kriteriene som skal legges til grunn ved godkjenning av adoptivforeldre, tar sikte på å ivareta barnets beste. Videre står det:

Fordi det ved internasjonale adopsjoner er mange usikre faktorer som både er annerledes

⁶² Art. 5, Konvensjon om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner (Haagkonvensjonen), 1993

⁶³ Art. 15, Konvensjon om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner (Haagkonvensjonen), 1993.

⁶⁴ Forskrift 30. november 1999 nr. 1192.

⁶⁵ Ot.prp.nr.63 (1997–1998), Om lov om endringer i lov 28 februar 1986 nr 8 om adopsjon m m.

⁶⁶ Ot.prp.nr.63 (1997–1998), s. 30.

⁶⁷ Ot.prp.nr.63 (1997–1998), s. 30.

⁶⁸ Ot.prp.nr.63 (1997–1998), s. 31–33.

⁶⁹ Ot.prp.nr.63 (1997–1998), s. 33.

⁷⁰ Rundskriv 1998 (Q-0972), s. 2.

og av en annen vanskelighetsgrad enn ved adopsjon av norske barn, stiller retningslinjene ekstra strenge krav ved søknad om utenlandsadopsjon.⁷¹

I rundskrivet fremheves det at selv om man gjennom mediene kan få inntrykk av at «det er svært mange barn som lider og som dermed synes å være tilgjengelig for adopsjon», er virkeligheten ikke slik.⁷²

Det understrekes også at barna som nå kommer til Norge gjennom utenlandsadopsjon, kan ha spesielle utfordringer:

Et adoptivbarn har ikke bare opplevd tap av moren og andre omsorgspersoner i de første leveår. Det kan også ha en bakgrunn preget av omsorgssvikt, mishandling, rusmisbruk og underernæring under svangerskapet og like etter fødselen. Barnet kan ha opplevd flere omplasseringer, og det kan ha bodd på institusjoner for kortere eller lengre perioder. Dette er ikke ensbetydende med at et barn med slik bakgrunn alltid vil slite med store problemer. Likevel må man regne med at slike erfaringer på en eller annen måte vil kunne prege barnet i mange år fremover.⁷³

I rundskrivet hevdes det likevel at «de fleste adopsjonsforhold er vellykkede», men det fremheves videre:

Hvilke adoptivforeldre som får hvilket barn vet man imidlertid vanligvis ikke på det tidspunktet man gir forhåndssamtykke til adopsjon. Myndighetene må derfor, så langt det er mulig, forvise seg om at hver familie som godkjenner også har kapasitet til å ta hånd om et barn som kan være skadet når det kommer til Norge.⁷⁴

I rundskrivet gjøres det deretter en tematisk gjennomgang av ulike objektive kriterier, men med en presisering om at retningslinjene var veiledende, ettersom «det først og fremst er personlig egnethet som avgjør om søkerne blir gode adoptivforeldre», og at godkjenning av adoptivforeldre måtte baseres på «en helhetsvurdering av søkerens

totale livssituasjon ut fra hva som er til gagn for barnet».⁷⁵

Om *alderskrav* står det at det vanligvis ikke burde gis godkjenning til søkere over 45 år, men at unntak kunne gjøres ved søknad om adopsjon av barn nummer 2, hvis søkerne hadde spesielle ressurser som gjorde dem egnet til å være adoptivforeldre, dersom det var aktuelt med adopsjon av noe eldre barn, eller dersom det var stor aldersforskjell på adoptivsøkerne. I rundskrivet presiseres det at man i vurderingen måtte legge til grunn et fremtidsperspektiv på 15–20 år.

Om *enslige* søkere fastholdt departementet at det i utgangspunktet bare burde gis bevilling til enslige i tilfeller der det allerede foreligger en spesiell tilknytning til barnet. Imidlertid ble det åpnet for at enslige som hadde «ressurser ut over det vanlige» og «spesiell kunnskap om og erfaring med barn» kunne få tillatelse også uten tilknytning til barnet på forhånd.⁷⁶

Om *helse* står det at adoptivsøkerne måtte ha god helse både fysisk og psykisk. Samtidig fremheves det at det «etter en konkret vurdering [må] legges vekt på at foreldrene skal utgjøre en omsorgsenhet», og at «funksjonsnedsettelse i seg selv ikke vil være grunnlag for å avslå en adopsjonssøknad. Det avgjørende for om godkjenning skal gis må være hvorvidt sykdommen eller funksjonsnedsettelsen hos søkerne til sammen har betydning for deres omsorgsevne i dag og i framtiden».⁷⁷

Om *økonomi* står det at det ikke skulle legges avgjørende vekt på hvorvidt søkerne hadde høy inntekt, men derimot «om økonomien er trygg og stabil».⁷⁸ Om søkere mottok arbeidsledighetstrygd, skulle varigheten av arbeidsløsheten, livskvaliteten og økonomien vurderes, inkludert gjeld og bidragsplikter.

Om *ekteskapets varighet* står det at selv om ekteskapet burde ha vært i to år, kunne «søkere med et relativt kortvarig ekteskap etter en konkret vurdering [...] få forhåndssamtykke til adopsjon dersom de kan dokumentere at ekteskapet og samboerskapet til sammen har vart i to år».⁷⁹

Om søknad om adopsjon av barn nr. 2 står det at adoptivbarnet som hovedregel burde være det yngste i familien. Aldersforskjellen på barna burde være minst to år. Søskenadopsjon skulle

⁷¹ Rundskriv 1998 (Q-0972), s. 2.

⁷² Rundskriv 1998 (Q-0972), s. 3.

⁷³ Rundskriv 1998 (Q-0972), s. 3. Sitatet er opprinnelig hentet fra heftet «Adopsjonsfamilien: informasjon og veiledning til adoptivforeldre», utgitt av BFD i 1997.

⁷⁴ Rundskriv 1998 (Q-0972), s. 3

⁷⁵ Rundskriv 1998 (Q-0972), s. 4.

⁷⁶ Rundskriv 1998 (Q-0972), s. 5.

⁷⁷ Rundskriv 1998 (Q-0972), s. 5.

⁷⁸ Rundskriv 1998 (Q-0972), s. 6.

⁷⁹ Rundskriv 1998 (Q-0972), s. 6.

medføre at det ble stilt strengere krav til søkerne.⁸⁰

26.4.5.1 Forvaltningspraksis

I SUAKs årsrapport for 1999 opplyses det at Barne- og adopsjonsseksjonen dette året hadde fått fire nye stillinger, og besto ved inngangen av år 2000 av en seksjonsleder og 9 faste medarbeidere. Seksjonen fikk i 1999 imidlertid flere nye oppgaver, blant annet utredning og behandling av billighetserstatningssaker, samt søknader om adopsjonsbevilling i de norske adopsjonssakene, som tidligere lå under fylkesmennenes ansvarsområder.⁸¹

I 1999 mottok SUAK 824 søknader om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet (mot 863 i 1998). Noe av nedgangen skyldtes imidlertid lang ventetid for å bli utredet i kommunene. Seksjonen behandlet 720 søknader og innvilget 678 av dem (mens 42 ble avslått). Dette gir en innvilgelse på om lag 94 prosent. BFD behandlet 27 klagesaker, og omgjorde SUAKs avslag i 11 av sakene. Det samlede antallet forhåndssamtykker for 1999 ble derfor 689 (samlet innvilgelsesprosent: 95,6). SUAK rapporterte at målet om en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 3 måneder ikke var mulig å nå med de ressursene de hadde tilgjengelig. Den lå ved utgangen av 1999 på 6,2 måneder.⁸²

Årsrapporten nevner også at det høsten 1999 ble avholdt to todagers opplæringskonferanser for kommunale saksbehandlere om utarbeiding av sosialrapporter i forbindelse med søknader om forhåndssamtykke til utenlandsadopsjon. Årsrapporten pekte videre på at rådgivning og veiledning av kommunale saksbehandlere på daglig basis tok mye arbeidstid, i tillegg til utstrakt kontakt med kommunene om konkrete saker. SUAK fremhevet:

[O]pplæringsbehovet er vedvarende og stort, både i store og små kommuner. Utskiftning av personalet er en av de viktigste årsakene til at kommunene ikke klarer å bygge opp den nødvendige kompetansen på egenhånd.⁸³

I årsrapporten pekte SUAK også på at de mange nye arbeidsoppgavene medførte «store utfordringer» for organisasjonen. De hadde i egne brev

gjort departementet oppmerksom på «den vanskelige ressursituasjonen».⁸⁴

Utvalget har intervjuet flere personer som var ansatt i departementet på dette tidspunktet, og flere har påpekt at vilkårene for å kunne godkjennes som adoptivsøker fikk mye oppmerksomhet og tok mye fokus. Flere fortalte at også politisk ledelses engasjement ofte handlet om forhåndsgodkjenningen, og at særskilte grupper skulle få adgang til å adoptere. En tidligere ansatt i departementet forklarte for eksempel at når det gjaldt enslige søkere, ble det gjennomført en praksisendring i samråd med statsråden, blant annet etter påtrykk fra foreningen Enslige adoptanter og ulike utspill i mediene:

I henhold til regelverket fikk ikke enslige adoptere. Det kunne gjøres unntak, men underliggende organ gjorde det aldri. De var veldig slaviske i forhold til regelverket. Det var et veldig press i opinionen om at enslige skulle få lov til å adoptere. [...] Det var mye medieskriving om dette. Det endte med at jeg tok med [en bunke på ti enslige søkere som hadde fått avslag og klaget til departementet] til Valgerd [Svarstad Haugland] og det ble enighet om at den og den [av de ti] skulle få adoptere, og dermed ble det åpnet for at enslige skulle få adoptere. Der ble det startet en praksisendring.⁸⁵

En som var ansatt ved departementet på dette tidspunktet, har også opplyst til utvalget at departementet omgjorde en del forhåndssamtykkesaker der avslagsbegrunnelsen var søkers alder:

Det kom en del klagesaker der mannen var for gammel. Der omgjorde vi en del saker. Avdelingen min syntes jeg var altfor mild og snill. Men jeg mente man måtte bruke et skjønn. Så de veldig gode ut som foreldre, strakk vi alderen litt.⁸⁶

Da praktiseringen av adopsjonsloven ble tatt opp i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité i 2001 (se neste punkt), står det i komiteens innstilling at det var departementets inntrykk at det særlig var på tre områder at departementet og SUAK hadde utøvd skjønn ulikt:

⁸⁰ Rundskriv 1998 (Q-0972), s. 7.

⁸¹ SUAK, Årsrapport 1999.

⁸² SUAK, Årsrapport 1999, s. 7.

⁸³ SUAK, Årsrapport 1999, s. 9.

⁸⁴ SUAK, Årsrapport 1999, s. 10.

⁸⁵ Intervju med utvalget. 8. desember 2025. Svarstad Haugland (Krf) var barne-, familie- og forbrukerminister fra oktober 1997 til mars 2000.

⁸⁶ Intervju med utvalget. 8. desember 2025.

Dette har vært i saker der avslagsgrunnen i SUAK har vært søkerens høye alder, videre i saker der søkerne allerede har store omsorgsoppgaver og ved søknad fra enslige og vurderingen av om søkeren har spesielle ressurser i forhold til barn.⁸⁷

Tidligere ansatte i SAK og SUAK som utvalget har intervjuet, har også fremhevet at deres inntrykk var at departementet ofte omgjorde til fordel for søkerne, og en fortalte at de var «en del oppgitt over departementet» av denne grunn.⁸⁸

26.4.5.2 Kontroll- og konstitusjonskomiteen med tilråding om praktisering av adopsjonsloven

I juni 2001 ble en sak om praktiseringen av adopsjonsloven tatt opp til behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget.⁸⁹

Bakgrunnen for saken var medieomtale vedrørende barne- og familieminister Karita Bekkemellem Orheim (Ap) sitt vedtak i en adopsjonssak. Et par som søkte om adopsjon av barn fra utlandet, hadde fått avslag fra SUAK og påklaget avslaget til departementet. Saken hadde også blitt forelagt Faglig utvalg, som anbefalte at avslaget ble opprettholdt. Departementet ga likevel søkerne medhold i klagen.

Ifølge mediasaker var den kvinnelige søkeren ufør og hadde en medfødt hjerneskade.⁹⁰ VG skrev også at kvinnens far, omtalt som en «markant politiker og ordfører i en årrekke», hadde henvendt seg direkte til statsråd Orheim og bedt om at avslaget ble omgjort.⁹¹

Ifølge kontroll- og konstitusjonskomiteens sammendrag bygget statsrådets beslutning om omgjøring på de utredningene som var gjort lokalt. Hun la også vekt på «nyere medisinske opplysninger som bekreftet at parets helsetilstand ikke var til hinder for adopsjon. Endelig ble det lagt vekt på familiens samlede omsorgsevne».⁹²

Omgjøringen skapte sterke reaksjoner hos SUAK og ledet til at en førstekonsulent ved kontoret rettet en henvendelse direkte til statsråden, og

siden til statsminister Jens Stoltenberg (Ap) hvor vedkommende tok opp barne- og familieministerens avgjørelse i saken. Førstekonsulenten ble deretter sagt opp fra sin stilling.

Utvalget har funnet et internt notat om saken i Adopsjonsforums arkiver. Her fremgår det at ansatte i Adopsjonsforum opplevde det som etisk vanskelig å skulle bidra til gjennomføring av saken, og det fremgår av notatet at daglig leder valgte å gi en uttalelse til mediene om at det var en reell mulighet for at saken ville bli stoppet i Kina, i håp om at en slik uttalelse kunne nå den kinesiske ambassaden og «bli en selvoppfylgende profeti».⁹³ Også InorAdopt og Verdens Barn uttalte seg kritisk i mediene til statsrådets omgjøring.

En tidligere ansatt i departementet har forklart til utvalget at også fagavdelingen i departementet var imot omgjøringen:

Jeg gikk inn i den saken og var ikke i tvil et sekund om at denne familien ikke kunne adoptere et barn. [...] Etter mitt og vårt skjønn kunne hun ikke adoptere. [...] Jeg var tre ganger inne på kontoret hennes [statsråd Orheim] og sa at dette må du ikke gjøre. [...] Jeg hadde aldri gjort noe lignende før.⁹⁴

Kontroll- og konstitusjonskomiteen hadde flere merknader til statsrådets behandling av den konkrete saken, men mente ellers at praktiseringen av adopsjonsloven i hovedsak var tilfredsstillende. Det ble understreket at barnets beste alltid skal være det styrende prinsippet. Det ble videre anbefalt å styrke kvaliteten på sosialrapportene, tydeliggjøre skjønnsstemaet og sikre mer ensartet praksis, særlig i kommuner med lav kompetanse. Komiteen ønsket også at klagebehandlingen ble flyttet til et uavhengig organ for å sikre reell toinstansbehandling.

Ifølge en tidligere ansatt i Bufdir og forløpere, var denne saken utslagsgivende for endringen i 2004 der forhåndsgodkjenning til adopsjon av barn fra utlandet gjennom formidlerorganisasjon ble lagt til Bufetat sine regionkontor, og at Bufdir, i stedet for departementet, ble klageinstans i disse sakene (jf. punkt 26.3).

Det konkrete søkerparet i saken ble ikke godkjent av kinesiske adopsjonsmyndigheter.

⁸⁷ Inst. S. nr. 81 (2001–2002).

⁸⁸ Intervju med utvalget, 26. mai 2025.

⁸⁹ Inst. S. nr. 81 (2001–2002).

⁹⁰ Nettavisen, 19. september 2001. «Statsråd ga blaffen i Kinas regelverk».

⁹¹ VG, 13. juni 2001. «Sparket for protest mot Karita»; VG, 20. mai 2001, «Evneveik får adoptere kinesisk barn».

⁹² Inst. S. nr. 81 (2001–2002).

⁹³ Til Adopsjonsforums landsstyre fra daglig leder, 1. juni 2001, «Stor mediastorm omkring enkeltsak».

⁹⁴ Intervju med utvalget, 8. desember 2025.

26.4.6 2002–2013: nye retningslinjer, endringer i klageordningen for forhåndssamtykke og gjennomgang av adopsjonsinstituttet

I 2002 kom Barne- og familiedepartementets rundskriv (Q-1045) med retningslinjer for saksbehandling ved søknad om adopsjon.⁹⁵ Det ble også laget et veiledningshefte (Q-1046) om utarbeiding av sosialrapport ved søknad om adopsjon.⁹⁶ Veiledningsheftet er på 23 sider og utdyper spørsmålene som det var «naturlig» å ta opp med søkerne under utredningen. Heftet tok utgangspunkt i et skjema for sosialrapporten (Q-0297) som også skulle benyttes ved utredningen.

I veilederen står det at det bør foretas flere intervjuer med søkerne, hvorav minst ett i søkerens hjem. I motsetning til tidligere (se punkt 26.4.2), står det nå at «utrederen bør gå ut fra at ektefellene har full åpenhet overfor hverandre, slik at de kan svare på alle spørsmål i fellesskap».⁹⁷ Dersom utrederen finner grunn til det, kan alenesamtaler med søkerne vurderes. Utrederen burde også møte søkerens eventuelle barn i en situasjon som ga et inntrykk av familiedynamikken.

Veilederen gir råd om intervjueteknikk og den konkrete gjennomføringen av intervjuet, og utdyper temaer som bør behandles.

Følgende temaer tas opp i veilederen:

- familieforhold (ekteskapets varighet, øvrige barn m.m.)
- søkerens oppvekst, familieforhold, yrkeserfaring, interesser, vandel
- økonomi
- boforhold og oppvekstmiljø
- sosialt miljø
- helse
- ekteskap og familieliv
- motiv for å adoptere
- kunnskap om og erfaring med barn
- tanker om adoptivbarnet (inkludert barn med særlige behov, alder, kjønn, søskenadopsjon)

- formidling (hvilken formidlerorganisasjon de vil benytte, eventuell begrunnelse for adopsjon utenom formidlerorganisasjoner)

Til sist gir veilederen råd om utrederens vurdering og konklusjon: om hvilke spørsmål som bør besvares, og hvordan vurderingene skal begrunnes.

Utvalget merker seg at veilederen forutsetter en viss mengdetrening på utrederens side, og god kjennskap til adopsjon:

Barnets rett til en egnet familie må stå i sentrum. Men også søkerne skal ivaretas på en god måte under utredningen. Å forene disse ulike rollene, dels ivareta det ukjente barnet, og dels være samtalepartner for familien som ønsker å adoptere, stiller store krav til utrederen. Det er viktig at den som foretar utredningen har kunnskap om adopsjon.⁹⁸

Videre merker utvalget seg at veilederen ikke har noen eksplisitt tematisering av rasisme. Under punktet 3.7, om motiv for adoptere, står det:

Ved søknad om utenlandsadopsjon bør det i sosialrapporten ikke fokuseres på valg av land. Det viktige er at søkerne reflekterer over hva det vil si å ha et annerledes utseende barn, uansett hvilket land søkerne ønsker å adoptere fra.⁹⁹

Rasisme berøres også kort i punkt 3.4. om sosialt miljø:

Den øvrige families holdning til utenlandsadopsjon, kunnskap om og innstilling til folk med en annen etnisk bakgrunn, er derfor viktig [...] I forbindelse med utredningen bør søkerne få mulighet til å snakke om hva eventuelle fordommer og negative holdninger i omgivelsene kan komme til å innebære for familien, og hvordan man best bør møte og balansere disse.¹⁰⁰

Fra 1. januar 2004 ble som nevnt (punkt 26.3) behandlingen av søknadene om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet gjennom formidlerorganisasjon flyttet til fem nyopprettede regionale kontorer og SUAKs etterfølger, Barneungsdoms- og familieførvaltningen (BUFA), ble klageinstans. 1. juli 2004 ble Bufdir opprettet og

⁹⁵ Barne- og familiedepartementets rundskriv desember 2002 (Q-1045) med retningslinjer for saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon og særlig om skjønnsutøvelse ved innenlandsadopsjon.

⁹⁶ Barne- og familiedepartementets veiledning desember 2002 (Q-1046) om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon.

⁹⁷ Barne- og familiedepartementets veiledning desember 2002 (Q-1046) om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon, punkt 2.2.

⁹⁸ Q-1046, punkt 2.1. Utrederens rolle.

⁹⁹ Q-1046, punkt 3.7 Motiv for å adoptere.

¹⁰⁰ Q-1046, punkt 3.4 Sosialt miljø.

fikk klageinstansfunksjonen for disse sakene, i tillegg til å være førsteinstans for samtykke til adopsjon av barn fra utlandet utenom organisasjon (som Bufdir beholdt frem til 2009).¹⁰¹ Utredningen av søkerne lå imidlertid fremdeles hos kommunene.

I juni 2008 vedtok Stortinget endringer i ekteskapsloven, barneloven, adopsjonsloven, mv., som innebar at par av samme kjønn heretter kunne inngå ekteskap og adoptere på lik linje med heterofile ektepar. Endringen trådte i kraft 1. januar 2009.¹⁰² Imidlertid var det i 2009 ikke noen av de opprinnelseslandene Norge samarbeidet med, som tok imot søknader om utenlandsadopsjon fra homofile par.¹⁰³

Fra 1. juli 2008 ble forhåndssamtykkets gyldighetsperiode forlenget til en periode på tre år, mot tidligere to, fremdeles med mulighet for forlenning i ytterligere ett år.¹⁰⁴

I 2008 kom også Haagkonferansens første Guide to Good Practice, som blant annet inneholder et punkt om utvelgelse og forberedelse av adoptivforeldrene.¹⁰⁵ Veilederen ga ingen konkrete føringer for hvordan utredningen bør gjøres, men anbefaler en tottrinnsmodell der det først avklares om søkerne oppfyller formelle kriterier, og deretter vurderes egnethet.¹⁰⁶ Dette ble foreslått av Hove-utvalget (se neste punkt), men ble ikke gjennomført.

Guide to Good Practice utdyper mottakerstatens ansvar for å veilede og forberede adoptivsøkerne. Den omtaler også rapporten om adoptivsøkerne som skal utarbeides av mottakerstaten, og viser til at det ble besluttet i spesialkommisjonen fra 2005 at det skulle utarbeides et standard-skjema for evaluering av søkere.¹⁰⁷

26.4.6.1 Hove-utvalgets NOU 2009: 21 og ettervirkninger

I NOU 2009: 21 hadde Hove-utvalget flere vurderinger og konkrete forslag knyttet til behandlingen av forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet, hvorav de viktigste vil gjennomgås i det følgende. Overordnet hadde Hove-utvalget mange kritiske merknader til hvordan utredningen av adoptivforeldrene var organisert, praktisert og lovregulert, og mente det var «behov for å finne snarlige løsninger for ny organisering av adopsjonsprosessen».¹⁰⁸

Hove-utvalget foreslo for det første en endring i ordlyden i § 2 om at adopsjonen vil bli «til gagn for barnet» til at adopsjonen vil bli «til barnets beste». Hove-utvalget anbefalte også at krav til søkerne av mer objektiv karakter (som alder, helse, vandel, bolig, økonomi og ekteskapets varighet) ble regulert i lov eller forskrift. Tidligere hadde kravene til adopsjonssøkerne blitt utledet av det generelle grunnvilkåret «til gagn for barnet», mens Hove-utvalget foreslo å innføre spesifikke krav.¹⁰⁹

Hove-utvalget fremhevet:

En svakhet ved formuleringer i rundskriv og retningslinjer om krav til søkerne er at det er uklart hvorvidt enkelte merknader skal betraktes som bestemmelser av bindende karakter eller om de bare har veiledende karakter.¹¹⁰

Videre mente Hove-utvalget at det gjeldende rundskrivet (Q-0972) ga «både uklare og dels motstridende veiledninger om hvilke krav som skal og kan stilles».¹¹¹ Hove-utvalget gjorde en gjennomgang av hvilke krav av mer objektiv art de mente burde gjelde og ga forslag til nye formuleringer i lovgivning med hensyn til alder, helse, vandel, bolig og økonomi, ekteskapets varighet, enslige søkere og adopsjon av barn med behov for spesiell støtte.¹¹² Hove-utvalget påpekte videre at når det gjaldt hvilke krav som burde stilles til søkerne relasjoner, nettverk, egnethet og motivasjon for adopsjon, ga rundskrivet «knappt noen retningslinjer for skjønnsutøvelsen på dette området».¹¹³ Hove-utvalget anbefalte at det ble utviklet en «kunnskapsbasert og mer enhetlig metode for

¹⁰¹ I brev 3. juni 2009 ble det besluttet at Bufetat region øst skulle overta som førsteinstans i disse sakene.

¹⁰² Lov 27. juni 2008 nr. 53 om endringer i ekteskapsloven, barnelova, adopsjonsloven, bioteknologiloven mv. (felles ekteskapslov for heterofile og homofile par).

¹⁰³ Rundskriv fra Barne- og likestillingsdepartementet desember 2002, revidert i mars 2009 (Q-1046).

¹⁰⁴ Brev fra BFD, 20. juni 2008, «Endringer i retningslinjene om saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon og særlig om skjønnsutøvelse ved innenlandsadopsjon – forhåndssamtykkets varighet».

¹⁰⁵ The Implementation and Operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention: Guide to Good Practice No. 1, 2008.

¹⁰⁶ Guide to Good Practice, No. 1, 2008, punkt 7.4.1, nr. 399.

¹⁰⁷ Guide to Good Practice, No. 1, 2008, punkt 7.4.3, nr. 416. Dette skjemaet kom, så langt utvalget har kunnet bringe på det rene, først i 2015.

¹⁰⁸ NOU 2009: 21, s. 209.

¹⁰⁹ NOU 2009: 21, s. 17.

¹¹⁰ NOU 2009: 21, s. 92.

¹¹¹ NOU 2009: 21, s. 92.

¹¹² NOU 2009: 21, s. 92–103.

¹¹³ NOU 2009: 21, s. 103.

Tabell 26.2 Søknader om forhåndssamtykke til utenlandsadopsjon via organisasjon 2006–2008

År	Søknader mottatt (Bufetat region)	Søknader behandlet (Bufetat region)	Avslag	Klager*	Stadfestet av Bufdir	Innvilgelsesprosent**
2006	992	1071	101	68 (8)	–	–
2007	682	814	87	56 (8)	–	–
2008	489	511	57	38	28	ca. 90 %

* Tall i parentes er omgjøringer gjort i Bufetat region i forbindelse med klagesaksforberedelsen.

** NOU 2009: 21 fikk ikke tilgang til resultatet av klagebehandlingens hos Bufdir i 2006 og 2007. Utvalget har heller ikke funnet dette. Total innvilgelsesprosent for disse årene har derfor ikke latt seg utarbeide.

utredning av søkers egnethet, personlige forutsetninger og øvrige individuelle forhold». ¹¹⁴ Hove-utvalget mente at veiledningsheftet rettet mot kommunene (Q-1046) ikke var tilstrekkelig.

Hove-utvalget foreslo også en ny faseinndeling av utrednings- og godkjenningsprosessen ved adopsjon av ukjent barn:

- fase 1 der myndighetene tok stilling til de objektive vilkår for adopsjon og krav til søkerne
- fase 2 der man gjennomførte obligatoriske, adopsjonsforberedende kurs
- fase 3 der søkerens personlige forutsetninger og egnethet for adopsjon ble kartlagt

Bakgrunnen for forslaget var at søkere som ikke oppfylte de objektive vilkårene for adopsjon, slapp å gå gjennom en full og bred utredning. Å integrere kurs i utredningen var begrunnet med at kunnskapen og innsikten kurset ga om adopsjon, ville gi bedre grunnlag, også for søkerne selv, for å vurdere motivasjon og egnethet i fase 3. Dette ville også harmonere bedre med Haagkonvensjonens krav om «eventuell nødvendig rådgivning» av adoptivsøkerne. ¹¹⁵ Hove-utvalget pekte på at ettersom barna som ble adoptert til Norge nå i langt større grad enn tidligere hadde særlige omsorgsbehov, var veiledning, kursing og opplæring av adoptivforeldre blitt enda viktigere. Hove-utvalget mente at «Norge i dag neppe oppfyller Haagkonvensjonens krav når det gjelder utredning og rådgivning av adoptivsøkere». ¹¹⁶

Hvilken instans som skulle ha ansvaret for utredningen av søkerne, ble også behandlet i NOU 2009: 21. Hove-utvalget påpekte at det var rundt 450 ulike administrasjoner som på davæ-

rende tidspunkt utredet søkere. NOU 2009: 21 ga også en sammenstilling av statistikk knyttet til saksbehandlingen for årene 2006–2008, som gjengis i tabell 26.2.

NOU 2009: 21 gir også et innblikk i forvaltningspraksis med hensyn til klagesaksbehandling i Bufdir:

- Om avslag der alder var eneste eller avgjørende moment, står det at Bufdir i 2007 og 2008 behandlet 16 klager og stadfestet 12 avslag. Kommunen hadde gitt positiv tilrådning i 11 av de 16 sakene. Hove-utvalget bemerket at det «fremkommer ikke klart i alle [Bufdirs] vedtak hvordan de ulike momenter i saken er vektlagt og hvilke momenter som var utslagsgivende». ¹¹⁷
- Om avslag der alder og helse var sentrale momenter, står det at Bufdir i 2008 behandlet 4 saker og stadfestet alle. Kommunen ga positiv tilrådning i 3 av de 4 sakene. ¹¹⁸
- I 2008 gjaldt 18 av de 38 klagesakene Bufdir behandlet helse. Kommunen ga positiv tilrådning i 16 av disse 18, mens rådgivende lege frarådet i de fleste saker. Det går frem at Bufdir stadfestet avslaget i 15 av disse 18 sakene. ¹¹⁹

Hove-utvalget påpekte at kommunene hadde ulike tolkninger av regelverket, at de tilrådte i «brorparten» av sakene som ble utredet, og at det var uheldig at kommunenes og adopsjonsmyndighetenes vurderinger ikke var mer på linje. ¹²⁰

Hove-utvalget stilte seg av flere grunner kritisk til departementets konklusjon i Ot.prp. nr. 63 (1997–1998) om at ansvaret for utredningen av søkerne fremdeles burde ligge hos kommunene. Hove-utvalget mente at flere av vurderingene

¹¹⁴ NOU 2009: 21, s. 103.

¹¹⁵ Art. 5, Konvensjon om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner (Haagkonvensjonen), 1993.

¹¹⁶ NOU 2009: 21, s. 223.

¹¹⁷ NOU 2009: 21, s. 84.

¹¹⁸ NOU 2009: 21, s. 84.

¹¹⁹ NOU 2009: 21, s. 85.

¹²⁰ NOU 2009: 21, s. 210–212.

departementet bygget på, «ikke er oppfylt eller vanskelig kan oppfylles».¹²¹ Hove-utvalget mente at behandling av saker om adopsjon er en typisk statlig oppgave og kunne være et «fremmedelement i den kommunale organisasjonen», noe som ble forsterket av at oppgaven gjerne ble lagt til barneverntjenesten, som også hadde mange andre presserende oppgaver med krav på prioritet. Selv om Hove-utvalget ikke kunne vise til konkret statistikk, var tilbakemeldingene fra regionene at antall saker der de måtte etterlyse nye opplysninger og til og med nye sosialrapporter fra kommunene, var av et slikt omfang at Hove-utvalget mente dette utgjorde et «stort problem».¹²²

Hove-utvalget mente også det forelå uklarheter om hvilke premisser som skulle legges til grunn for kommunens tilrådninger og mente, i kontrast til departementet (i Ot.prp. nr. 63 [1997–1998]), at nye regelverk eller veiledninger ikke ville være tilstrekkelig til å møte de utfordringene kommunen sto overfor. Hove-utvalget anbefalte at utredningen av søkerne ble lagt til «regionale enheter med en bredere faglig kompetanse enn tilfellet er i kommunal barneverntjeneste».¹²³ Hove-utvalget påpekte imidlertid at det var vesentlige variasjoner på størrelse og bredden i fagkompetansen også blant Bufetats regioner:

Mens region nord har 1 fagansatt, region midt 1–2, regionene midt og vest rundt 3 og region øst 6 fagansatte. Det er i hovedsak sosialfaglig ansatte som fatter vedtak i adopsjonssaker. To regioner har egne jurister, mens øvrige regioner har begrenset eller liten tilgang på juridisk kompetanse. Bufetat region sender enkelte saker til rådgivende lege for uttalelse. Noen regioner har også en rådgivende psykolog. Imidlertid vil disse som hovedregel ikke inngå i drøftelser med Bufetat region om konkrete saker.¹²⁴

Hove-utvalget mente at det var en svakhet at vedtak ble fattet i enheter «som ikke har tilstrekkelig faglig bredde og tyngde».¹²⁵ Likevel foreslo Hove-utvalget at Bufetat region skulle utrede alle adopsjonssaker, fordi det da kunne satses på «større enheter med faglig tyngde og spisskompetanse».¹²⁶ Det ble fremhevet at regionale utred-

ningsenheter i større grad kunne oppfylle søkerne behov for veiledning og rådgivning i tråd med Haagkonvensjonen:

I den nye adopsjonsvirkeligheten, der antall barn med behov for spesiell støtte øker internasjonalt, stilles nye og skjerpede krav til utredning av adoptivsøkere. Utvalget legger til grunn at Norge i dag neppe oppfyller Haagkonvensjonens krav når det gjelder utredning og rådgivning av adoptivsøkere. Utvalget peker på de særlige anbefalinger Guide to Good Practice 2008 gir når det gjelder adopsjon av barn med spesielle behov. Dersom en legger utredningsansvaret til regionene i Bufetat, vil det gi bedre forutsetninger for å oppfylle konvensjonens krav.¹²⁷

I Prop. 171 L (2012–2013)¹²⁸ ble deler av NOU 2009: 21 fulgt opp. Flere av Hove-utvalgets forslag ble imidlertid overlatt til det nyoppnevnte Adopsjonslovutvalget å ta stilling til (se neste punkt).

I Prop. 171 L (2012–2013) foreslo departementet å følge Hove-utvalgets anbefaling om å flytte utredningen av adoptivsøkere fra kommunene til Bufetats fem regioner. Forslaget hadde fått bred støtte blant høringsinstansene. Bufdir mente imidlertid at én utpekt region burde være vedtaksinstans, for bedre ressursutnyttelse. Departementet foreslo likevel at foreløpig skulle alle fem regioner få vedtaksmyndigheten.

Når det gjaldt de objektive kravene til søkerne, foreslo departementet at samboere som lever i et stabilt og ekteskapslignende forhold skal kunne bli vurdert som adoptivforeldre på lik linje med ektefeller. Hove-utvalget foreslo en lovhjemmel for å gi særskilte krav til enslige i forskrift. De foreslo også å lovfeste sentrale krav til søkerne, deriblant en hovedregel om øvre alder under 42 år på søknadstidspunktet, med en tydeligere forskriftshjemmel i § 16 e.

Departementet ønsket imidlertid ikke å innføre en trefasemodell for utredning av søkerne, men foreslo en forskriftshjemmel for krav om obligatorisk deltakelse på adopsjonsforberedende kurs.

I innstillingen til Stortinget hadde familie- og kulturkomiteen en rekke merknader til departementets vurderinger av de objektive kravene som skulle stilles til søkerne.¹²⁹ Samtlige merknader

¹²¹ NOU 2009: 21, s. 208.

¹²² NOU 2009: 21, s. 209.

¹²³ NOU 2009: 21, s. 210–211.

¹²⁴ NOU 2009: 21, s. 212.

¹²⁵ NOU 2009: 21, s. 212.

¹²⁶ NOU 2009: 21, s. 223.

¹²⁷ NOU 2009: 21, s. 223.

¹²⁸ Prop. 171 L (2012–2013) Endringer i adopsjonsloven mv.

¹²⁹ Innst. 143 L (2013–2014) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i adopsjonsloven mv.

Tabell 26.3 Oversikt over behandlede saker i Faglig utvalg 2004–2013.

<i>Behandlede saker i Faglig utvalg</i>							
	2004	2006	2008	2010	2011	2012	2013
<i>Antall saker</i>	22	33	45	69	71	65	56
<i>Antall barn</i>	30	42	58	86	88	77	69
<i>Godkjent</i>	23	37	56	79	79	75	63
<i>Ikke godkjent</i>	7	5	2	6	9	2	6
<i>Utenlandadopsjoner inkludert adopsjoner via Faglig utvalg</i>							
	2004	2006	2008	2010	2011	2012	2013
<i>Antall barn</i>	652	438	298	343	297	231	154
<i>via Faglig utvalg</i>	23	37	56	79	79	75	63
<i>i prosent</i>	3,5	8,5	18,8	23	26,6	32,5	40,9

Oversikten er hentet fra NOU 2014: 9, s. 184.

gikk i retning av å ikke stille absolutte og for strenge krav til søkerne:

- Komiteen mente at retningslinjer for kriteriene som skal legges til grunn ved godkjenning av adoptivsøkere bør være veiledende og ikke absolutte krav.
- Om alderskrav understreket komiteen at mange opprinnelsesland allerede har egne aldersgrenser, og at norske regler ikke må hindre at flere barn som trenger det får et godt hjem.
- Om enslige mente komiteen at det avgjørende bør være om søkeren har et stabilt og godt nettverk, ikke sivilstatus.¹³⁰
- Komiteen etterspurte en vurdering om adopsjonsforberedende kurs måtte være obligatoriske, eller om behovet kunne vurderes individuelt.
- Komiteen mente at behandling for barnløshet og adopsjon ikke skulle utelukke hverandre, og at prosessene kan løpe parallelt.

Om overføringen av utredningsansvaret til Bufetat, understreket komiteet at det måtte heve kvaliteten og ikke øke ventetiden.

26.4.6.2 Forvaltningspraksis 2002–2014

Årsrapportene fra Bufdir (og forgjengere) som utvalget har fått tilgang til, mangler ofte vedleggene som inkluderer adopsjonsstatistikk. Utvalget har derfor ingen samlet oversikt over antall søknader, avslag og innvilgelser for perioden (se for øvrig forrige punkt).

I Bufdirs årsrapport fra 2007 nevnes det ulike tiltak for sikre en enhetlig praksis mellom Bufetats regioner: Det ble jevnlig arrangert fagdager med regionene der adopsjonsfaglige spørsmål, klagesaker og praksis ble gjennomgått. I tillegg fikk regionene tilsendt anonymiserte vedtak fra Bufdir til orientering. Det ble også gjennomført møter mellom regionenes medisinske sakkyndige rådgivere og Faglig utvalg for adopsjonssaker.¹³¹

Et utviklingstrekk som kjennetegner perioden er at andelen saker for Faglig utvalg øker. Fra 2007 til 2013 ble andelen firedoblet, og i 2013 utgjorde den 40 prosent av alle utenlandsadopsjonssaker i Norge.¹³² I NOU 2014: 9 (se neste punkt) gis en oversikt over behandlede saker i Faglig utvalg 2004–2013 (tabell 26.3).¹³³

Adopsjonslovutvalget bemerket at andelen saker hvor Faglig utvalg ikke godkjente en tildeiling, var lav, noe lovutvalget mente kunne forklares med at søkerne allerede var godkjent av både

¹³⁰ Bare komiteens medlem fra KrF gikk i mot forslaget og mente det bør være et krav om ekteskap eller registrert partnerskap for å adoptere. Innst. 143 L (2013–2014), s. 9.

¹³¹ Bufdirs årsmelding for 2007, s. 86.

¹³² NOU 2014: 9, s. 183–185.

¹³³ NOU 2014: 9, s. 184.

Bufetat region og utenlandske adopsjonsmyndigheter.¹³⁴

I Bufdirs årsrapport fra 2007 står det at Bufetat mottok til sammen 682 søknader om forhåndssamtykke til adopsjon dette året (mot 992 søknader i 2006). Nedgangen skyldtes blant annet innstramminger i Kina (se punkt 17.5.7.2), som medførte at en rekke familier ikke lenger fylte de kinesiske vilkårene for godkjenning.

Videre står det at Bufetat behandlet totalt 814 søknader om forhåndssamtykke i 2007. Det ble gitt forhåndssamtykke i 727 saker og avslag i 87 saker. I tillegg ga regionene forhåndssamtykke i åtte saker etter mottatt klage over avslag, mens 56 klagesaker ble sendt til Bufdir for endelig avgjørelse. Den samlede avslagsprosenten før klagerunden var på 10,7 prosent. Variasjonen i avslagsprosent var fra 8,3 i Region Sør til 13,3 i Region Midt-Norge. I årsrapporten står det at «Variasjonen er betydelig mindre enn i 2006. Dette indikerer at arbeidet med å legge til rette for lik behandling av søknadene på tvers av regiongrensene, har gitt de ønskede resultatene».¹³⁵

Utvalget merker seg at veilederen fra 2002 om utarbeiding av sosialrapport legger til grunn at «at ektefellene har full åpenhet overfor hverandre, slik at de kan svare på alle spørsmål i fellesskap».¹³⁶ Tidligere veiledere anbefalte derimot alenesamtaler, blant annet for å vurdere om adopsjonsønsket var delt av begge søkerne (se punkt 26.4.2). En adoptert som utvalget har snakket med, har beskrevet negative erfaringer knyttet til at adopsjonsønsket ikke ble opplevd som delt av adoptivforeldrene (se punkt 26.2.1). Vedkommende ble adoptert i en periode da alenesamtaler fortsatt ble anbefalt, men dette understreker likevel behovet for grundige og selvstendige vurderinger av begge søkeres motivasjon og forutsetninger.

26.4.7 2014–2020: utredningsansvaret overført til Bufetat region og ny adopsjonslov

NOU 2014: 9 *Ny adopsjonslov* (se punkt 6.3) behandlet også temaet forhåndssamtykke. Del IV, kapittel 6 og del VI, kapittel 14–16 omtaler henholdsvis generelle vilkår for adopsjon, og spesielle vilkår for adopsjon av barn fra utlandet.

Parallelt med lovutvalgets arbeid utarbeidet departementet en forskrift som nærmere regulerte vilkårene for forhåndssamtykke ved adopsjon av ukjent barn fra utlandet. På denne bakgrunn drøftet ikke lovutvalget de formelle kravene i sin utredning.¹³⁷ Imidlertid foreslo lovutvalget følgende om de spesielle vilkårene for å adoptere barn fra utlandet:

- Lovutvalget oppfordret departementet til å revurdere om kravene til adopsjonssøkere bare skal fremgå av forskrift, eller om de heller bør fremgå av loven.
- Adopsjonslovutvalget foreslo verken å lovfeste bestemte krav til søkere som ønsker å adoptere et barn med behov for spesiell støtte, eller at søkere kan forhåndsgodkjennes til å adoptere barn med behov for spesiell støtte. Lovutvalget mente at hver tildeling måtte vurderes konkret av adopsjonsmyndighetene. Det burde utarbeides retningslinjer for hvilke momenter som normalt bør bli vurdert av norske myndigheter når tildelingen gjelder et barn med behov for spesiell støtte.¹³⁸

Når det gjaldt oppgaver og ansvarsfordeling i adopsjonsprosessen, foreslo Adopsjonslovutvalget at søkere skulle ha forhåndssamtykke fra adopsjonsmyndighetene før de kunne kreve formidlingsbekreftelse fra adopsjonsorganisasjonene. Forslaget tok sikte på i større grad å fordele informasjonsarbeidet om adopsjon mellom regionkontorene i Bufetat og adopsjonsorganisasjonene, samt å minske adopsjonsorganisasjonenes behov for å «utrede» søkerne – altså å vurdere hva som kan være aktuelle adopsjonsland, muligheter når det gjelder alder på barn og/eller mulighet for å gjennomføre en adopsjon innen gjeldende godkjenningsperiode.¹³⁹

Adopsjonslovutvalget foreslo videre at regionkontorene i Bufetat kunne gi forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet under 5 år (fra 0 og opp til 5 år). De foreslo videre at Bufdir skulle vurdere *alle* tildelinger av barn fra utlandet. Der som Bufdir mente at barnet som var tildelt hadde behov for spesiell støtte, skulle det gjøres en ny vurdering av saken. Lovutvalget foreslo å opprette et nytt, rådgivende organ som skulle bistå Bufdir ved tildelinger av barn med behov for spesiell støtte.¹⁴⁰

¹³⁴ NOU 2014: 9, s. 184.

¹³⁵ Bufdirs årsrapport for 2007, s. 86.

¹³⁶ Barne- og familiedepartementets veiledning desember 2002 (Q-1046) om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon, punkt 2.2.

¹³⁷ NOU 2014: 9, s. 172.

¹³⁸ NOU 2014: 9, s. 20.

¹³⁹ NOU 2014: 9, s. 21 og s. 225–227.

¹⁴⁰ NOU 2014: 9, s. 21.

Adopsjonslovutvalget støttet også forslaget om å gjøre adopsjonsforberedende kurs obligatorisk for innvilgelse av forhåndssamtykke til utenlandsadopsjon og mente, som Hove-utvalget, at «det er tvilsomt om Norge oppfyller sine internasjonale forpliktelser så lenge kursene ikke er obligatoriske».¹⁴¹

Forskrift om adopsjon av barn fra utlandet fastsatt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet trådte i kraft 1. februar 2015.¹⁴² I forskriften gis det regler om vilkår for forhåndssamtykke, krav til søkerne og behandlingsmåten i saker om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet. Her ble det fastsatt at ektepar, samboere og enslige kunne søke om å adoptere. Bufetat ble gitt ansvaret for å utrede adoptivsøkerne. Bufetat ble også gitt myndighet til å gi forhåndssamtykke for barn opp til fem år uten spesielle omsorgsbehov. Forhåndssamtykket fra Bufetat ble gitt for tre år, men mulig forlengelse med to år. I forskriften gjøres adopsjonsforberedende kurs til et ufravikelig vilkår for forhåndssamtykke. Den har også en egen bestemmelse om krav til søkere når eldre barn og søsken adopteres.¹⁴³

I 2016 ble rundskrivene fra 2009 om saksbehandling (Q-1045) og veiledningshefte om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon (Q-1046) revidert. Utover at skrivene ble tilpasset at Bufetat nå fikk ansvar for både utredning og godkjenning av søkere, og utdypet noen spørsmål og temaer, fremstår retningslinjene for godkjenning av søkere ikke som vesentlig endret fra 2009/2002-rundskrivene, med noen unntak: Mens det i rundskrivet fra 2009 står at fortsatt behandling av barnløshet kunne gi grunnlag for at regionen stilte søknaden i bero eller fant å ikke kunne gi forhåndssamtykke til adopsjon,¹⁴⁴ presiseres det i rundskrivet fra 2016 at «det er mulig å være under fertilitetsbehandling parallelt med at det søkes om adopsjon».¹⁴⁵ Det kom også inn at

søkerne skulle ha deltatt på adopsjonsforberedende kurs før forhåndssamtykke kunne gis.¹⁴⁶

I Prop. 88 L (2016–2017) la departementet frem forslag til ny lov om adopsjon, basert på lovutvalgets forslag.¹⁴⁷ Departementet fastholdt at kravene til adoptivsøkerne i hovedsak fortsatt skulle fremgå av forskrift, og viste blant annet til familie- og kulturkomiteens uttalelse i 2014 (se punkt 26.4.6.1).¹⁴⁸

For at man skulle kunne adoptere barn med behov for spesiell støtte, skulle det fremdeles, i tillegg til forhåndssamtykke, gis en godkjenning av den konkrete tildelingen fra adopsjonsmyndighetene. Det skulle opprettes et faglig rådgivende utvalg som ga råd til adopsjonsmyndigheten i slike saker.¹⁴⁹ I motsetning til lovutvalgets anbefaling ønsket ikke departementet å fastsette spesifikke krav i forskrift eller retningslinjer for vurderingen av søkerne i disse sakene. Det ble vist til at barnas behov ville variere, og at en konkret og individuell vurdering var nødvendig. Departementet skulle vurdere behovet for «veiledende retningslinjer».¹⁵⁰

Departementet mente videre at adoptivsøkerne fremdeles måtte innhente en formidlingsbekreftelse fra en av adopsjonsformidlerne før de kunne søke om forhåndssamtykke fra adopsjonsmyndighetene, og tok ikke lovutvalgets forslag om å legge et større veiledningsansvar hos norske adopsjonsmyndigheter til følge.¹⁵¹

Lovutvalget foreslo en godkjenningsramme på 0–5 år, men departementet fulgte ikke opp dette og foreslo i stedet å videreføre ordningen med at det normalt gis forhåndssamtykke for ett barn eller ett søskenpar fra 0 og opp til 3 år, men slik at mulighetene til utvidet forhåndssamtykke for adopsjon av barn frem til det fyller 5 år, beholdes.¹⁵²

I 2018 kom forskrift om adopsjon¹⁵³ samt oppdatert rundskriv om saksbehandling og veiledningshefte for utredning av adoptivsøkere,¹⁵⁴ uten

¹⁴¹ NOU 2014: 9, s. 328.

¹⁴² Forskrift om adopsjon av barn fra utlandet, fastsatt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet med hjemmel i lov av 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon § 16 e fjerde ledd, 30. januar 2015 nr. 72.

¹⁴³ Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementets rundskriv 2. februar 2015 (Q-2015-28), ga kommentarer til forskriften, og erstattet Barne- og likestillingsdepartementets rundskrivet fra 2009 om retningslinjer for underøkelse og godkjenning av adoptivhjem (Q-2009-972).

¹⁴⁴ Barne- og familiedepartementets veiledning desember 2002 (Q-1046) om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon, revidert mars 2009, s. 15.

¹⁴⁵ Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementets rundskriv 8. mars 2016 (Q-1046) Veiledningshefte om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon, punkt 4.5.2.

¹⁴⁶ Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementets rundskriv 8. mars 2016 (Q-1046) Veiledningshefte om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon, punkt 4.11.

¹⁴⁷ Prop. 88 L (2016–2017) Lov om adopsjon (adopsjonsloven).

¹⁴⁸ Prop. 88 L (2016–2017), s. 14 og s. 112; Innst. 143 L (2013–2014) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i adopsjonsloven mv.

¹⁴⁹ Prop. 88 L (2016–2017), s. 14.

¹⁵⁰ Prop. 88 L (2016–2017), s. 117.

¹⁵¹ Prop. 88 L (2016–2017), s. 15.

¹⁵² Prop. 88 L (2016–2017), s. 15.

¹⁵³ Forskrift om adopsjon, fastsatt av Barne- og likestillingsdepartementet med hjemmel i lov 16. juni 2017 nr. 48 om adopsjon (adopsjonsloven) § 3, § 5, § 7, § 14, § 17, § 18, § 31, § 32 § 42 og § 53, 22. juni 2018 nr. 959.

Tabell 26.4 Søknader om forhåndssamtykke til adopsjon fra utlandet 2014–2018

År	Nye søknader	Behandlet i regionene	Innvilgelser	Innvilgelsesprosent før ev. klage
2014	245	232	203	ca. 87 %
2015	228	178	138	ca. 77 %
2016	235	127	91	ca. 70 %
2017	224	130	104	ca. 80 %
2018	191	146	89	ca. 60 %

Tallene er hentet fra vedlegg om adopsjonsstatistikk til Bufdirs årsrapporter for 2014–2018.

at disse medførte vesentlige endringer i retningslinjene for godkjenning av adoptivsøkere, utover de som er redegjort for tidligere. Det samme gjelder rundskriv fra Bufdir i 2020 om saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon.¹⁵⁵

26.4.7.1 Forvaltningspraksis 2014–2020

Som beskrevet i punkt 26.4.61. ble det etter Hoveutvalgets anbefaling bestemt at ansvaret for utredningen av søkerne skulle flyttes fra kommunene og legges til Bufetat region. Endringen trådte i kraft 1. februar 2015.¹⁵⁶

I Bufdirs årsrapport for 2014 står det at direktoratet hadde satt i gang «organisatoriske og administrative tiltak for å kvalitetssikre utredningstilbudet» før overtakelsen.¹⁵⁷ Det ble bestemt at utredningsoppgaven skulle legges til fosterhjemstjenesten i Bufetats regioner, mens Region øst ble gitt ansvar for opplæring og etablering av felles saksbehandlingsrutiner og maler.

Tabellen 26.3 gir en oversikt over søknader om forhåndssamtykke til adopsjon fra utlandet som ble behandlet i regionene i perioden 2014–2018.

I 2017 rapporterte Bufdir om påbegynt arbeid med å forbedre kvaliteten i utredningen av adopsjonssøkere, blant annet ved å gi Folkehelsesinstituttet et utredningsoppdrag om dette (se neste punkt). I tillegg begynte Bufdir arbeid med å forbedre det eksisterende utredningsverktøyet og gjennomgå sosialrapportene og adopsjonsforberedende kurs. Det nye utredningsverktøyet skulle tas i bruk i alle regioner fra høsten 2018.¹⁵⁸

I Bufdirs årsrapport for 2018 står det at arbeidet med å standardisere og forbedre utredningen av adopsjonssøknader ble videreført, og at det hadde blitt utarbeidet nye og mer spesifikke søknadsskjemaer, ny mal for skriving av sosialrapport og nye rutiner for innhenting av opplysninger om søkerne.¹⁵⁹ Det nye utredningsverktøyet ble prøvd ut av Bufetat region øst og skulle deretter evalueres i 2019.¹⁶⁰

Innvilgelsesprosenten i førsteinstans for 2015–2018 fremstår betraktelig lavere enn for tidligere perioder. Som nevnt lå innvilgelsesprosenten i 2008 på rundt 90 (jf. tabell 26.2, og i 2014 lå den på ca. 87. Årsaken til endringen er ikke kommentert i årsrapportene, men det er nærliggende å se endringen i lys av at utredningen av søkerne ble flyttet til regionen i 2015, og arbeidet for å heve kvaliteten på utredningene som ble satt i gang i den forbindelse.

Dersom den markante endringen i innvilgelsesprosent fra 2015 reflekterer resultatet av arbeidet med å heve kvaliteten på utredningen av søkerne og at bedre verktøy muliggjorde en grundigere vurdering som i større grad ga grunnlag for avslag, kan dette indikere at innvilgelsesprosenten tidligere var for høy.

¹⁵⁴ Barne- og likestillingsdepartementets rundskriv 29. juni 2018 (Q1245) Retningslinjer gitt av Barne- og likestillingsdepartementet juni 2018 til adopsjonslov 16. juni 2017 nr. 48 (i kraft 1. juli 2018) – Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon; Barne- og likestillingsdepartementets rundskriv 16. juni 2018 (Q1246) Veiledningshefte om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon.

¹⁵⁵ Rundskriv fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2020, 9002. Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon.

¹⁵⁶ Lov om endring i adopsjonsloven mv. 25. april 2014 (delvis i kraft fra 1. februar 2015) jf. forskrift 11. september 2014.

¹⁵⁷ Bufdirs årsrapport for 2014, s. 76.

¹⁵⁸ Bufdirs årsrapport for 2017, s. 19–20.

¹⁵⁹ Bufdirs årsrapport for 2018, s. 84.

¹⁶⁰ Bufdirs årsrapport 2018, s. 82.

26.4.8 Kort om utviklingen etter 2020

I 2017 fikk Folkehelseinstituttet (FHI) i oppdrag fra Bufdir å utrede og anbefale hvilke utredningsverktøy og vurderingsindikatorer som adopsjonsmyndighetene bør bruke for å identifisere egnede søkere.¹⁶¹ Rapporten fra FHI kom i 2021 og konkluderte med at det var støtte i forskningslitteraturen for vurderingsindikatorerne som norske adopsjonsmyndigheter anvendte for vurdering av adoptivsøkere. Det ble i tillegg pekt på studier som tydet på at man med fordel kan ha «økt søkelys på grunnleggende personlighetstrekk som ligger til grunn for søkerens oppfatninger, motivasjoner og handlinger, og i større grad vurdere resiliens og stressmestring sett i lys av de store omsorgsoppgavene som følger flere av barna».¹⁶²

I FHI-rapporten nevnes det at man i Sverige hadde en veileder på 182 sider som beskrev de ulike temaene som skal tas opp i utredningsintervjuet og omtales i sosialrapporten, inkludert «oppsummering av relevant forskning, beskrivelser av hvorfor temaene er relevante for vurdering av adoptivsøkerne, og helt konkret hvilke spørsmål man bør stille søkerne». Til sammenligning var det norske veiledningsheftet (Q-1246) på ti sider.¹⁶³

I rapporten står det videre:

Norges veileder skiller seg fra de andre landene ved at Norge i større grad etterspør en deskriptiv kartlegging av søkerens erfaringer, opplevelser og vurderinger knyttet til egen oppvekst og nåværende forhold, mens andre land mer eksplisitt ber utreder vurdere søkerens underliggende psykologiske egenskaper som trygg/utrygg tilknytningsevne, empati, personlighet, rigiditet, fiendtlighet, overdrevent kontrollbehov, osv. Dette er personlighetsegenskaper som ligger under og former de fleste forholdene som er inkludert i den norske veilederen. Det kan se ut til at den norske veilederen har en større tro på at det er en sammenheng mellom søkers refleksjoner over hvordan man vil oppdra barnet og deres faktiske fremtidige atferd. Andre land vektlegger i større grad en kartlegging av søkerens underliggende personlighet, for dermed å gjøre en

egen vurdering av deres fremtidige egnethet. En slik utredning krever imidlertid omfattede psykologisk kunnskap, noe som antagelig er bakgrunnen for at mange andre land har et krav om at utredningen gjennomføres av psykologer eller tilvarende.¹⁶⁴

Rapporten fra FHI anbefalte at utredningen av søkerne fremdeles hovedsakelig baserte seg på personlige, ustrukturerte intervjuer, men pekte på at metoden var sårbar for «utilstrekkelig klinisk og psykologifaglig kompetanse hos utreder, og utreders egne tilpasninger av spørsmål eller vektlegging av ulike tema».¹⁶⁵ I tillegg til intervjuer anbefalte rapporten at det ble benyttet «supplerende standardiserte kartleggingsverktøy for å vurdere psykisk helse og tilknytningsevne».¹⁶⁶ I tillegg ble det anbefalt å systematisk inkludere intervju med en tredjepart som kjenner søkerne godt.¹⁶⁷

Rapporten pekte også på at til forskjell fra de fleste andre land i Norden innhentet ikke norske adopsjonsmyndigheter selv (eller krevde at søkerne leverte) uttrekk fra relevante helseregistre for å dokumentere sykdomshistorikk. I Norge baserte man seg på en egenrapport bekreftet av fastlegen, men med mulighet for at utrederne kunne be om ytterligere opplysninger ved behov. Rapporten bemerket at uttrekk fra helseregistre i Norge bare er tilgjengelig for perioden fra 2009, og at dette, i tillegg til et strengt lovverk knyttet til bruk av registre, kan være en av forklaringene på norsk praksis.¹⁶⁸ Rapporten viste til kanadisk praksis for utredning av adoptivsøkere, som inkluderte både intervju, innhenting av nødvendig informasjon fra ulike registre og utfylling av standardiserte spørreskjema.¹⁶⁹

Utvalget har spurt Bufetat om hvordan utredningen av søkere i dag foregår. Bufetat opplyste at det alltid er to utredere i hver sak. Region sør og øst har ansatte som jobber fulltid med adopsjonsaker og utredninger. I region midt, nord og vest er det ansatte i fosterhjemstjenesten som utreder adopsjonssøkere. Utrederne har i stor grad sosialfaglig kompetanse og utdanning (sosionom, barnevernspedagog e.l.). I utredningene benyttes et felles utredningsverktøy som består av brevmal, rapportmal, støttespørsmål basert på Q-1246 *Veileder*

¹⁶¹ Bufdirs årsrapport for 2017.

¹⁶² Torgersen L., Haukedal C.L., Torgersen K.H., Aase H. 2021. *Bedre føre var OG etter snar. Utvelgelse og oppfølging av adoptivfamilier: Erfaringer og anbefalinger*. Oslo: Folkehelseinstituttet, 2021, s. 5–6.

¹⁶³ Torgersen et al. 2021, s. 54–55.

¹⁶⁴ Torgersen et al. (2021), s. 55.

¹⁶⁵ Torgersen et al. (2021), s. 6.

¹⁶⁶ Torgersen et al. (2021), s. 7.

¹⁶⁷ Torgersen et al. (2021), s. 8.

¹⁶⁸ Torgersen et al. (2021), s. 55.

¹⁶⁹ Torgersen et al. (2021), s. 7.

ledningshefte om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon. Utredningene er strukturerte intervjuer med søkerne over noe tid. I region øst er snittet seks samtaler per sak.¹⁷⁰

Utvalget har spurt Bufetat om i hvilken grad FHI-rapportens anbefalinger er blitt fulgt opp av norske adopsjonsmyndigheter. Bufetat opplyste at støttespørsmålene som brukes i de strukturerte intervjuene er blitt oppdatert, spesielt sett hen til FHI-rapportens anbefaling om vurderingsindikatorer.¹⁷¹ Det er også tatt inn flere spørsmål om rasisme og identitet, etter NIBRs rapport fra 2021 (se omtale av denne i punkt 30.3.2.3).¹⁷² Bufetat opplyste at det ikke benyttes andre standardiserte kartleggingsverktøy for å vurdere psykisk helse og tilknytningsevne, utover lege- og egenerklæring som leveres med søknaden. Det benyttes rådgivende lege og psykolog i saker hvor man vurderer at det er nødvendig å få en uttalelse før det fattes vedtak. Bufetat innhenter ytterligere helseopplysninger når det er nødvendig. Anbefalingen fra FHI om å gjennomføre intervju med en tredje part som kjenner søker godt er ikke tatt til følge.

I 2021 mottok Bufetat 125 nye søknader om forhåndssamtykke til adopsjon fra utlandet, mot 116 søknader i 2020. Faglig rådgivende utvalg behandlet 29 saker om adopsjon fra utlandet.¹⁷³

I 2024 mottok Bufetat 65 nye søknader om forhåndssamtykke til adopsjon fra utlandet. Av disse ble 30 ferdigbehandlet i førsteinstans, hvor regionen innvilget 19, avviste seks og ga avslag på fem.¹⁷⁴ Dette gir en innvilgelsesprosent i førsteinstans på ca. 63.

I 2025 mottok Bufetat 33 nye søknader om forhåndssamtykke til adopsjon fra utlandet. Av disse ble 17 ferdigbehandlet i førsteinstans, hvor regionen innvilget ni, avviste fem og ga avslag på tre.¹⁷⁵ Dette gir en innvilgelsesprosent i førsteinstans på ca. 53.

At saker avvises handler enten om manglende innsendt dokumentasjon, eller at formidlingstillatelsen for landet er trukket tilbake av Bufdir eller Barne- og familiedepartementet.

26.5 Utvalgets oppsummering og vurdering av adopsjonsmyndighetenes behandling av saker om forhåndssamtykke i ulike perioder

I dette kapittelet har utvalget gått gjennom regelverk og praksis for å gi forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet. Gjennomgangen har i hovedsak tatt for seg utviklingen frem til 2020 og har særlig tatt sikte på å belyse hvordan krav, praksis og institusjonelle rammer har endret seg (eller ikke), i takt med samfunnsutviklingen, internasjonale forpliktelser og endringer i adopsjonsmønstre. Gjennomgangen har vært på systemnivå, og enkeltsaker er bare beskrevet for å illustrere og belyse praksis.

I det følgende gir utvalget en oppsummering og vurdering av adopsjonsmyndighetenes behandling av forhåndssamtykkesaker gjennom ulike perioder.

En gradvis økt vektlegging av hensynet til «barnets beste»

Et gjennomgående trekk er den stadig tydeligere vektleggingen av barnets beste som avgjørende kriterium for adopsjon. Lovhistorikken viser her en utvikling:

- 1917: krav om at det må være «grund til å tro, at adoptionen vil bli til gagn for barnet».
- 1986: strammet inn til at «det kan antas at adopsjonen vil bli til gagn for barnet».
- 2014: ordlyden «til gagn» erstattet med «til barnets beste».
- 2018: ytterligere skjerpet til at det må være «klart sannsynlig at adopsjonen vil bli til barnets beste».

Denne utviklingen viser en reell materiell heving av terskelen for å innvilge forhåndssamtykke. Samtidig må endringene ses i lys av at synet på barn og barns behov har endret seg betydelig over tid. To parallelle utviklingslinjer kan identifiseres. For det første har forståelsen av hva som inngår i en vurdering av barnets beste blitt mer sammensatt og kunnskapsbasert, herunder hvilke forhold det anses nødvendig å undersøke for å kunne ta stilling til barnets beste. For det andre har barnets beste fått en stadig tyngre vekt i den helhetlige vurderingen av om forhåndssamtykke skal gis. Utviklingen er i samsvar med FNs barnekonvensjon, som Norge ratifiserte 8. januar 1991. Etter barnekonvensjonens artikkel 21 skal stater som anerkjenner og/eller tillater adopsjon,

¹⁷⁰ Bufetats svar på spørsmål fra utvalget, 5. mai 2026.

¹⁷¹ Jf. Torgersen et al. (2021), s. 65–75.

¹⁷² Bufetats svar på spørsmål fra utvalget, 5. mai 2026.

¹⁷³ Bufdirs årsrapport for 2021, s. 52–53.

¹⁷⁴ Bufdirs årsrapport for 2024, Vedlegg 6 Adopsjonsstatistikk.

¹⁷⁵ Bufdirs årsrapport for 2025, Vedlegg 6 Adopsjonsstatistikk, s. 4.

«sikre at barnets beste skal være det overordnede hensynet».

Samtidig etterlater praksis spor av at vurderingene ikke alltid fullt ut reflekterte lovens skjerpede ordlyd, blant annet fordi hensynet til søkerne tidvis ble tillagt for stor vekt. Det er videre utvalgets inntrykk at mangel på gode verktøy til bruk i skjønnsvurderingene av søkerne, samt mangel på formelle krav, i praksis har gjort det vanskelig for saksbehandlere å begrunne et avslag (se for eksempel punkt 26.4.3.1 og 26.4.4.1 og 26.4.5.2) – og at det er først fra 2015 at denne situasjonen ble vesentlig endret.

Vurderingstemaene og tilpasninger over tid

Fra tidlig av forelå det en klar bevissthet om at utenlandsadopsjon krevde særskilte ressurser hos søkerne, samt særskilt kompetanse hos utrederne (jf. for eksempel NOU 1976: 55). Likevel ble kravene til søkerne ikke nødvendigvis hevet i takt med at kunnskapen om adoptertes behov økte og realiteten i adopsjonsfeltet endret seg. For eksempel ble krav knyttet til språk, kulturforståelse eller foreldrenes evne til å håndtere kompleksiteten ved adopsjon av eldre barn ikke systematisk utviklet, selv om dette kunne være naturlige tilpasninger i en tid hvor stadig færre og eldre barn var tilgjengelig for utenlandsadopsjon.

Diskusjonene om særlig søkers alder, ensliges mulighet til å adoptere og helsemessige forutsetninger hos søkerne pågikk gjennom hele perioden som ble undersøkt. I hovedsak dreide disse seg om mulige liberaliseringer av retningslinjene.

Utvalget har ikke funnet vurderinger hos norske adopsjonsmyndigheter om hvorvidt man burde stramme inn kriterier og skjerpe vurderingen i takt med at det ble langt færre barn tilgjengelig for utenlandsadopsjon, samtidig som barna oftere hadde større omsorgs- og helsebehov enn tidligere. Snarere ser man for eksempel at da kinesiske myndigheter i 2007 strammet inn kravene til adopsjonssøkerne, besluttet departementet at utredninger av søkere som ønsket å adoptere fra Kina, skulle prioriteres i Bufetats regioner. Formålet var å sikre at søknadene kunne registreres i Kina før innstrammingen trådte i kraft (se punkt 17.5.7.2). Utvalget har vurdert det slik at det primære hensynet i denne konkrete avgjørelsen ikke synes å ha vært barnets beste (jf. Kapittel 17, punkt 17.6.2).

Kommunenes rolle og vedvarende kvalitetsutfordringer

Som beskrevet i punkt 26.4, var det helt fra starten av perioden utvalget har undersøkt misnøye hos adopsjonsmyndighetene med mange av kommunenes sosialrapporter. Ulike kommuner leverte svært ulik kvalitet, noe som dels ble forklart med kompetanse og erfaring, og dels med kapasitet. Adopsjonsmyndighetene arbeidet jevnt med å heve kvaliteten, men uten at dette førte til varige strukturelle endringer før 2015, da utredningsansvaret ble flyttet til regionene.

Et særskilt trekk ved praksis i tidligere perioder var at det frem til ny adopsjonslov i 1986 ble gitt forhåndssamtykke til adopsjon basert på en fosterhjemsgodkjenning («med henblikk på adopsjon»), og at vurderingen ble gjort av samme instans som også utredet og vurderte søknader om fosterhjem. Selv om vurderingene ved fosterhjemsgodkjenning og adopsjonsgodkjenning vil ha flere fellestrekk, er det også ulikheter: Fosterhjemsplassering er en midlertidig ordning, forbundet med løpende tilsyn og mulighet til å gripe inn ved endringer i barnets situasjon. En adopsjon er derimot en endelig rettslig tilknytning, uten etterfølgende tilsyn og med irreversible konsekvenser for barnet. Myndighetene forsøkte å ivareta denne forskjellen blant annet gjennom en fordeling av beslutningskompetanse mellom ulike nivåer. Likevel tyder kildegrunnlaget på at det i praksis var kommunenes sosialrapporter som ble avgjørende for vurderingen, og at dette fortsatte i mange år. Det fremstår som at et formelt flerinstanssystem i realiteten ikke fullt ut kompenserte for den praktiske betydningen av kommunenes arbeid: Rapportene fikk i praksis en større betydning enn lovarbeid og regelverk forutsatte.

Systemet for utredningen av søkerne ble tydelig kritisert i NOU 2009: 21, noe som førte til at ansvaret for utredningen av søkerne ble overført fra kommunene til Bufetats regioner i 2015 (jf. punkt 26.4.7). Granskingsutvalget mener denne overføringen burde skjedd tidligere, og viser til at dette var et forslag fra Statens ungdoms- og adopsjonskontor allerede i 1998 (se punkt 26.4.5).

Haagkonvensjonen og krav til veiledning

Haagkonvensjonen 1993 fremhevet betydningen av mottakerstatens ansvar for nødvendig rådgivning til adoptivsøkerne. Både NOU 2009: 21 og NOU 2014: 9 sa eksplisitt at Norge neppe oppfylte Haagkonvensjonens krav til dette før det ble obli-

gatorisk med adopsjonsforberedende kurs i 2015 (se punkt 26.4.6.1 og 26.4.7).

Granskingsutvalget mener også at Norge trolig ikke oppfylte våre konvensjonsforpliktelser når det gjelder å sikre at søkerne hadde realistiske forventninger og tilstrekkelig kunnskap om utfordringene ved adopsjon av barn fra utlandet, for eksempel knyttet til traumeerfaringer eller adoptivbarns særskilte omsorgsbehov.

Forholdet mellom fagmyndighet og departement

Gjennom perioden som er undersøkt, finner utvalget flere eksempler på spenninger mellom fagmyndigheten, som ønsket en strengere praksis, og departementet, som ofte ønsket å sikre bredere adgang til å bli godkjent som adoptivsøkere og forutberegnelighet for søkerne.

Dette viser seg blant annet i spenningene mellom PUs vurderinger og departementets forsøk på overprøve PUs faglige vurderinger i 1980-årene (jf. punkt 26.4.3.1), og i saken som gikk til kontroll- og konstitusjonskomiteen i 2001, der det i den konkrete saken, men også i andre saker i samme periode, var tydelig at det politiske nivået aktivt ønsket en mer liberal praksis (jf. punkt 26.4.5.2).

Eksemplene kan tyde på at departementet i større grad la vekt på søkerorienterte hensyn, mens fagmyndigheten i større grad hadde en risikobasert og barneorientert tilnærming. Denne tendensen er også underbygget av opplysninger fra utvalgets intervjuer med tidligere ansatte i både departementet og underliggende organ (se punkt 26.4.5.1).

Kapittel 27

Adopsjonsmyndighetenes behandling av adopsjonssaken etter at den adopterte kom til Norge – registrerings- og bevillingssaker

27.1 Innledning

I dette kapitlet beskriver utvalget kravene til norske adopsjonsmyndigheters kontroll med utenlandsadopsjoner etter at barnet har blitt overlatt til adoptivsøkerne og har kommet til Norge. Videre vurderer utvalget hvordan norske myndigheter har oppfylt disse kravene. Kapitlet gjelder de ordinære utenlandsadopsjonene, det vil si adopsjoner som er gjennomført med bistand fra adopsjonsformidler og med forhåndssamtykke fra norske myndigheter. Adopsjoner gjennomført uten bistand fra formidler, som er en begrenset andel av adopsjonene, behandles i kapittel 28.

Norske myndigheters oppgaver på dette stadiet har etter den norske adopsjonsloven vært avhengig av om adopsjonen har blitt gjennomført i opprinnelseslandet eller i Norge. I de fleste opprinnelseslandene var det slik at barna ble adoptert der før de kom til Norge. I slike tilfeller besto behandlingen av saken i Norge av å ta stilling til om adopsjonen skulle anerkjennes og registreres i Norge (registreringssaker). I noen opprinnelsesland ble imidlertid barna bare frigitt til adopsjon til norske adoptivsøkere, mens selve adopsjonen ble gjennomført i Norge ved at norske myndigheter ga adopsjonsbevilling (bevillingssaker).

I tillegg var det i en periode frem til endringene i adopsjonsloven i 1980 anbefalt at barn som var adoptert i utlandet, også ble adoptert i Norge for å sikre at adopsjonen fikk de samme rettsvirkningene som en norsk adopsjon.¹ En slik readopsjon var ikke pålagt, men anbefalt av norske myndigheter. Anbefalingen var gitt i Sosialdepartementets rundskriv,² og i flere enkeltsaker fikk

adoptivsøkere en slik anbefaling i oversendelsen av forhåndssamtykke til å adoptere. Utvalget legger derfor til grunn at det var en noenlunde fast praksis for readopsjon i 1970-årene og kanskje også tidligere.^{3,4} Praksisen med readopsjoner ble avsluttet da adopsjonsloven i 1980 fikk nye bestemmelser om rettsvirkningene av utenlandske adopsjoner i Norge.⁵

I praksis har både registreringssaker og bevillingssaker blitt behandlet på tilnærmet lik måte i Norge. Behandlingen har i hovedsak bestått i å sjekke at rette myndighet eller organ i opprinnelseslandet har fattet en endelig avgjørelse om henholdsvis adopsjon (registreringssak) eller frigivelse til adopsjon (bevillingssak). Et sentralt spørsmål i dette kapitlet er om norske myndigheters behandling av disse sakene var i samsvar med kravene i den norske adopsjonsloven og forvaltningsloven.

Kontrollen med den enkelte adopsjonssak har blitt foretatt både i opprinnelseslandet og i Norge og på flere stadier i adopsjonsprosessen. Av hensyn til barnet, adoptivsøkerne og de opprinnelige foreldrene bør kontrollen innrettes slik at eventuelle hindringer for adopsjon avdekkes så tidlig som mulig og så langt mulig før barnet overlates til adoptivforeldrene. Norske myndigheters avgjørelser i registrerings- og bevillingssaker treffes først etter at barnet er overlatt til adoptivforeldrene og har ankommet Norge. Som det redegjøres nærmere for nedenfor, kan hensynet til en tidlig avklaring likevel ikke i seg selv begrunne at norske myndigheter ved avgjørelser i registre-

¹ Dette var vanlig frem til adopsjonsloven av 1917 ble endret i 1980 og det ble innført en bestemmelse i § 34 tredje setning om at departementet kunne bestemme at en utenlandsk adopsjon skulle ha samme rettsvirkninger som en norsk adopsjon.

² Jf. Sosialdepartementets rundskriv I-9/1978, s. 9.

³ Det var imidlertid opp til foreldrene om de ville søke om dette, og i Ot.prp. nr. 36 (1979–1980) opplyses det at readopsjon «ikke skjer i alle tilfelle».

⁴ I alle fall fra 1964 ser det ut til at readopsjon var vanlig ved enkelte adopsjoner som var gjennomført i Sør-Korea, jf. utvalgets gjennomgang av enkeltsaker. De fleste adopsjonene fra Sør-Korea ble imidlertid ikke gjennomført der.

⁵ Adopsjonsloven av 1917 §§ 33 og 34.

rings- og adopsjonssaker unnlater å foreta den kontrollen loven krever.

Videre i kapittelet vil først de rettslige utgangspunktene for behandlingen av registreringssaker og bevilningssaker bli beskrevet. Så gis en nærmere beskrivelse av norske myndigheters praksis. Til slutt vil utvalget vurdere om behandlingen av de to sakstypene har vært i samsvar med de rettslige føringene i adopsjonsloven, forvaltningsretten og Haagkonvensjonen 1993.

27.2 Rettslige utgangspunkt

27.2.1 Registreringssaker

I tilfeller der adopsjonen har vært gjennomført i opprinnelseslandet, har den i hovedsak blitt besluttet av landets myndigheter eller domstoler og etter landets rettsregler.⁶

Når adopsjon er gjennomført i opprinnelseslandet og adoptivforeldrene har forhåndssamtykke fra norske myndigheter til adopsjon i det aktuelle landet, har det siden 1980 fulgt direkte av adopsjonsloven at adopsjonen skal gjelde her i riket.⁷

Bestemmelsen om slik anerkjennelse ble i 1980 inntatt i adopsjonsloven av 1917 § 34, og den var formulert på en måte som tilsier at anerkjennelsen skjedde automatisk:

Den som er bosatt i Norge, må ikke adoptere i fremmed stat med mindre departementet samtykker på forhånd. Når samtykke er gitt, gjelder den utenlandske adopsjonen her i riket.

At adopsjonen skulle anerkjennes uten videre, bekreftes av bestemmelsens forarbeider:

Når departementet har gitt forhåndssamtykke til adopsjon etter utk § 34, bør den utenlandske adopsjonen gjelde her i landet uten videre. Ytterligere godkjenning og kontroll skulle være unødvendig.⁸

Bestemmelsen ble videreført uten endringer i adopsjonsloven av 1986 § 22, men kravet om forhåndssamtykke i første setning ble i 1999 flyttet til § 16 e. I adopsjonsloven 2017 står den tilsvarende bestemmelsen i § 46 første ledd, og der har den en noe annen formulering:

En endelig adopsjonsavgjørelse fra en offentlig myndighet eller domstol i en annen stat anerkjennes i Norge dersom norske myndigheter har forhåndssamtykket til adopsjonen etter §§ 18, 20 og 21, eller dersom adopsjonen ble gitt eller anerkjent i det landet der søkeren hadde sitt vanlige bosted på avgjørelsestidspunktet.

At 2018-loven bruker begrepet *anerkjennes* i stedet for *gjelder*, innebærer neppe noen realitetsforskjell. Det følger av forarbeidene til 2018-loven at adopsjonen gjelder umiddelbart og uavhengig av søknad:

Første ledd regulerer situasjoner hvor adopsjoner gjort i utlandet har umiddelbar virkning i Norge. I slike situasjoner trenger ikke adoptivforeldrene eller barnet å søke om anerkjennelse i Norge. Norske myndigheter må legge adopsjonen til grunn, men må i denne forbindelse vurdere om den utenlandske adopsjonen oppfyller vilkårene. Den utenlandske adopsjonen må være «endelig», og enten fastsatt av en offentlig myndighet eller domstolene. En avtale om adopsjon uten avgjørelse av utenlandsk myndighet vil ikke ha rettsvirkning i Norge. Norske myndigheter må vurdere om den utenlandske avgjørelsen er gitt av de organene i det aktuelle landet som har kompetanse til å avgjøre adopsjonssaker. Adopsjonen må også være gyldig.

Selv om forarbeidene legger til grunn en umiddelbar virkning i Norge, opplyses det at det må vurderes om den utenlandske adopsjonen «oppfyller vilkårene». Det følger imidlertid av den videre teksten at dette i hovedsak bare innebærer at det må sjekkes at det faktisk er gjennomført en endelig adopsjon i utlandet. Det må derfor kontrolleres at avgjørelsen er tatt av kompetent myndighet, og at eventuelle klager eller ankemuligheter er uttømt. At det i forarbeidene også står at adopsjonen må være «gyldig», kan neppe i seg selv innebære en forpliktelse til å prøve grunnlaget for den utenlandske adopsjonsavgjørelsen for å finne mulige ugyldighetsgrunner, for eksempel feil i faktum eller brudd på opprinnelseslandets saksbehand-

⁶ I enkelte land har adopsjoner tidligere blitt ansett som private disposisjoner, der en avtale om adopsjon har blitt legalisert hos f.eks. en notar eller en advokat, med ulik grad av kontroll fra myndighetene. I slike tilfeller er det ikke alltid naturlig å anse adopsjonen som gjennomført av opprinnelseslandets myndigheter. Se nærmere omtale i punkt 6.2.2.5.

⁷ Adopsjonsloven av 1917 § 34, adopsjonsloven av 1986 § 22 og adopsjonsloven av 2018 § 46.

⁸ Spesialmerknadene til § 34 i Ot.prp. nr. 36 (1979–1980), s. 20.

lingsregler. Norske adopsjonsmyndigheter har bare hatt et ansvar for å gjøre nærmere undersøkelser i tilfeller hvor det forelå opplysninger som indikerte at adopsjonen kunne være ugyldig. Noe annet ville vært i strid med lovens forutsetning om at den utenlandske adopsjonen skal anerkjennes, som også er i tråd med alminnelige prinsipper i internasjonal privatrett.

Dersom det forelå indikasjoner på at adopsjonen kunne være i strid med grunnleggende norske rettsprinsipper, måtte det imidlertid vurderes om adopsjonen skulle nektes anerkjent ut fra ordre public-forbeholdet i adopsjonsloven.⁹ En adopsjon som «åpenbart vil være i strid med norsk rettsorden», skal ikke gjelde i Norge selv om den bygger på en gyldig avgjørelse i opprinnelseslandet. Selv om adopsjoner er en sakstype hvor ordre public kan være aktuelt,¹⁰ skal det mye til, og en plikt til nærmere utredning av dette forutsetter at det foreligger indikasjoner på forhold som kan gjøre bestemmelsen aktuell.

Førsteamanuensis Tarjei Røsvoll har i en utredning på oppdrag fra utvalget lagt til grunn at norske myndigheters ansvar for kontrollen med vilkårene på barnets side i enkeltsaker der adopsjonen skjer i opprinnelseslandet, er mer omfattende enn det utvalget her legger til grunn for registreringssaker.¹¹ Røsvoll skiller ikke mellom registrerings- og bevillingssaker når han mener det har vært en rettslig usikkerhet rundt omfanget av norske myndigheters ansvar for å sikre at vilkårene for adopsjon er innfridd gjennom hele undersøkelsesperioden. Han uttrykker imidlertid at «[d]e uttrykte prinsippene og verdiene adopsjonsinstituttet har vært forstått på bakgrunn av har i hele perioden talt for at myndighetene også bør sikre seg at vilkårene for adopsjon er innfridd i den enkelte sak».¹²

Røsvoll mener at norske myndigheter har, og i varierende grad har hatt, et rettslig ansvar for å sikre at vilkårene for adopsjon er oppfylt i den enkelte sak. Dette ansvaret kan forstås enten som en plikt til å påse at vilkårene faktisk er oppfylt, eller som en plikt til å iverksette omfattende tiltak med sikte på å øke sannsynligheten for at adopsjoner gjennomføres på en forsvarlig måte. Samtidig

peker han på at ansvaret bygger på en forutsetning om at dette i praksis ivaretas gjennom adopsjonsformidlernes arbeid i opprinnelseslandene. En streng ansvarsdeling, hvor norske myndigheter ikke tillegges noe ansvar for vilkårene i opprinnelseslandet, fremstår ifølge Røsvoll som vanskeligere å begrunne rettslig, men han mener at det likevel er mulig å argumentere for dette.

Røsvoll knytter i stor grad myndighetenes ansvar for kontroll opp mot adopsjonsprosessen som en helhet. Utvalget er enig i at et ansvar for overordnet kontroll følger av internasjonale forpliktelser og reglene om tilsyn og formidlingstillatelser, men i den enkelte adopsjonssak kan ikke et ansvar for å kontrollere vilkårene på barnets side knyttes til behandlingen av registreringssaken i Norge. Etter at Haagkonvensjonen trådte i kraft i Norge 1. januar 1998, har imidlertid et ansvar for dette fulgt av plikten til å utstede erklæring etter Haagkonvensjonen artikkel 17 c, som beskrevet nærmere i kapittel 23.

27.2.2 Bevillingssaker

Slik adopsjonsloven var utformet fra 1980 til 2018, skulle søknader om «bevilling til adopsjon» avgjøres i Norge når adoptivsøkerne bodde her, eller når departementet samtykket til behandling her.¹³ Årsaken til at mange adopsjoner hvor adoptivforeldrene bodde i Norge, likevel ble gjennomført i opprinnelseslandet, er at det fulgte av opprinnelseslandets lovgivning at den endelige avgjørelsen om adopsjon skulle treffes der.

I utenlandsadopsjonssaker der norske myndigheter har gitt adopsjonsbevilling, har de fram til adopsjonsloven av 2017 vært forpliktet til å anvende reglene i den norske adopsjonsloven. Etter ikrafttreddelsen av adopsjonsloven av 2017 skal spørsmål om samtykker fra opprinnelige foreldre eller verger vurderes etter opprinnelseslandet rett.

Bestemmelsen om lovvalg kom inn i adopsjonsloven i 1980, da § 30 første ledd fikk følgende ordlyd: «Søknaden avgjøres etter norsk rett.»¹⁴

I forarbeidene til § 30 ble bestemmelsen ansett å være i samsvar med tidligere ulovfestet rett. Lovvalgsbestemmelsen ble begrunnet slik:

⁹ Adopsjonsloven av 1917 § 32, adopsjonsloven av 1986 § 20 og adopsjonsloven av 2017 § 50.

¹⁰ Ot.prp. nr. 36 (1979–1980), s. 12, sitert nedenfor i punkt 27.2.2.

¹¹ Tarjei Røsvoll, Utredning om arbeidsfordeling, styring, tilsyn og kontroll på adopsjonsfeltet, 7. november 2025. Utredningen er publisert som et elektronisk vedlegg til granskingsrapporten.

¹² Røsvoll, 2025, s. 56–57.

¹³ Adopsjonsloven av 1917 § 29 lød slik: «Søknad om bevilling til adopsjon avgjøres i Norge dersom søkeren har bopel her i riket, eller dersom departementet samtykker i at saken behandles her.»

¹⁴ Se også likelydende bestemmelse i adopsjonsloven av 1986 § 18 første ledd og bestemmelsen i adopsjonsloven av 2017 § 44 første ledd, med en noe annen ordlyd.

Departementet antar imidlertid at det beste vil være utelukkende å anvende norsk rett ved behandlingen av en adopsjonssak her i landet. Den norske adopsjonslov gir uttrykk for de vilkår vi mener bør være oppfylt for at adopsjon skal tillates. Når norske myndigheter skal avgjøre en adopsjonssøknad, synes det rimelig å gi adopsjonsbevilling dersom vilkårene i den norske lov er oppfylt. Dette er et område hvor ordre public-betraktninger kan gjøre seg ganske sterkt gjeldende, og det vil lett kunne tenkes at regler i bopelslandets adopsjonslovgivning vil bli satt til side uansett pga ordre public.¹⁵

At bevillingssaken skulle behandles etter norsk rett, innebærer at vilkårene for adopsjon i den norske adopsjonsloven måtte være oppfylt for å gi adopsjonsbevilling. Vilårene er i utgangspunktet de samme for utenlandsadopsjoner som for adopsjon av norske barn.¹⁶ Dette innebærer blant annet at det i utgangspunktet måtte tas stilling til om adopsjonen var til barnets beste, at de som har foreldreansvaret, hadde samtykket, og at samtykke fra foreldre ikke var gitt før to måneder etter at barnet var født.¹⁷ Disse vilkårene kan det vanskelig tas stilling til uten å ha vurdert bakgrunnsopplysninger om barnet og frigivelsesprosessen i opprinnelseslandet.

Lovvalgsbestemmelsen ble noe modifisert av kravet i § 30 andre ledd om at det etter forholdene også skulle legges vekt på reglene i barnets opprinnelsesland eller i et annet land barnet har tilknytning til.¹⁸ Dersom tilknytningen var så sterk at det ville medføre betydelig ulempe for barnet om adopsjonen ikke ble gjeldende i den fremmede staten, skulle det ved avgjørelsen legges vekt på om adopsjonen ville ha gyldighet også der.

Lovvalgsbestemmelsen som kom inn i adopsjonsloven i 1980, har vært kritisert i juridisk teori. Helge Thue mente at bestemmelsen ikke var forenlig med prinsippet som bør gjelde i personrettslige saksforhold, om at personlige og statusmessige forhold bestemmes av retten i personens hjemland.¹⁹ Thue mente at modifiseringen i andre ledd ikke var tilstrekkelig, og skriver følgende om den daværende bestemmelsen om krav

til samtykke fra opprinnelige foreldre i adopsjonsloven av 1986 § 7:

Denne regelen er rent internrettslig. Men ut fra det som er fremholdt ovenfor bør den forlenges med en internasjonal-privatrettslig regel som supplerer adl. § 18 [lovvalgbestemmelsen i adopsjonsloven fra 1986]: Hvem som har foreldreansvaret og hvordan samtykket til adopsjon gies, avgjøres etter hjemlandsretten til den som adopteres. Innenfor Haagkonvensjonens område betyr dette for norske myndigheter ikke annet enn at hvis man skal kontrollere opprinnelsesstatens tillatelse til å adoptere et barn må det skje etter retten der. Uten en slik forlengelse kan adl. § 17 ikke anvendes ved utenlandsadopsjoner; norsk intern rett kan ikke avgjøre hvem som kan gi samtykke til bortadoptering for et barn bosatt i ett utland.

Den trolig beste løsning er å kreve at så vel hjemlandsretten til den som skal adopteres som adoptantenes hjemlands rett må tillate adopsjonen.

Blant annet under henvisning til kritikken fra Thue ble lovvalgsbestemmelsen endret i den nåværende adopsjonsloven av 2017.²⁰ I dag følger det derfor av § 44 andre ledd at spørsmålet om samtykke fra foreldre eller verger skal vurderes etter opprinnelseslandets rett.

På bakgrunn av Thues syn kan det argumenteres for at rettstilstanden for lovvalgsspørsmålet var uklart før 2017-loven.

I forarbeidene til 2017-loven beskriver både Barne- og familiedepartementet og Adopsjonslovutvalget bestemmelsen i § 44 andre ledd som ny. Samtidig uttalte departementet at den nye bestemmelsen i § 44 andre ledd ble gitt «på bakgrunn av Haagkonvensjonen 1993 artikkel 4 og FNs barnekonvensjon artikkel 21 bokstav a) som begge bygger på at disse vurderingene skal skje med utgangspunkt i rettsreglene i barnets bostedsland».

Thues motforestillinger har ikke hatt så stor betydning i praksis, da hjemlandets rett normalt har blitt vurdert av myndighetene i opprinnelseslandet i forbindelse med frigivelsen til adopsjon, slik Haagkonvensjonen forutsetter. Det har dermed uansett ikke utelukkende vært norsk rett som ble anvendt i bevillingssaker. Når den norske lovvalgsregelen ses i sammenheng med hvordan adopsjonssystemet fungerte, tilsa den at både opprinnelseslandets rett og mottakerlandets rett i

¹⁵ Ot.prp. nr. 36 (1979–1980), s. 12.

¹⁶ Fra adopsjonsloven 2017 gjelder ikke dette regler om samtykke fra opprinnelige foreldre, jf. § 44 andre ledd.

¹⁷ Jf. følgende bestemmelser i adopsjonsloven av 1986; §§ 2, 7 første ledd og 7 andre ledd.

¹⁸ I adopsjonsloven av 1986 er denne bestemmelsen inntatt i § 18 andre ledd.

¹⁹ Thue (2002), s. 456–458.

²⁰ Jf. NOU 2014: 9, punkt 26.5.4.

praksis måtte være oppfylt – slik Thue selv beskriver som den trolig beste løsningen. I praksis har nok heller ikke lovvalgsspørsmålet blitt problematisert av norsk forvaltning, da vilkårene i norsk rett som knytter seg til frigivelsen av barnet uansett ikke har blitt prøvd av norske myndigheter, jf. punkt 27.3.2 nedenfor.

Slik utvalget ser det var det ikke grunnlag for noen innskrenkende tolkning av lovvalgsbestemmelsen i norsk adopsjonslov som gjaldt fra 1980 til 2017, og vilkårene i den norske adopsjonsloven skulle legges til grunn. I tillegg til at dette klart er lagt til grunn i ordlyden og forarbeidene, vises det til at Haagkonferansens veileder, *Guide to Good Practice* 1, forutsetter at mottakerstaten kan ha avvikende vilkår for adopsjon, og at den kan håndheve disse vilkårene når adopsjonen gjennomføres der.²¹ Utvalget er imidlertid enig med Thue i at norske myndigheter ved vurderingen av vilkårene må legge til grunn opprinnelseslandets regler for hvem som har rett til å samtykke til adopsjon.

27.2.3 Grunnleggende krav til saksbehandling

Ved behandlingen av saker om både registrering og adopsjonsbevilling må norske myndigheter følge saksbehandlingsreglene i den norske forvaltningsloven og forvaltningsprosessen.²² Hvilke krav forvaltningsloven stiller til saksbehandlingen, avhenger av om saken gjelder en avgjørelse som regnes som et enkeltvedtak eller ikke, noe som må vurderes ut fra definisjonen i lovens § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a. Et enkeltvedtak er en avgjørelse som innebærer utøvelse av offentlig myndighet og er bestemmende for bestemte personers rettigheter eller plikter.

En avgjørelse i en sak om anerkjennelse av en adopsjon som er gjennomført i utlandet etter forhåndssamtykke (registreringssak), har ikke vært regnet som et enkeltvedtak, da det følger direkte av loven at den utenlandske adopsjonen gjelder i Norge, og at norske myndigheter har en plikt til å anerkjenne den. Dermed gjelder ikke reglene i forvaltningsloven kap. IV–VI for disse registreringssakene, men saksbehandlingen må oppfylle de alminnelige reglene om forvaltningens arbeid i lovens kap. III samt de ulovfestede kravene til forvarlig saksbehandling.

En avgjørelse om adopsjonsbevilling er derimot avgjørende både for adoptivbarnet og adoptivforeldrenes rettigheter og plikter, da det er denne avgjørelsen som etablerer et foreldre–barn–forhold.²³ En adopsjonsbevilling etter den norske adopsjonsloven er derfor utvilsomt å anse som et enkeltvedtak etter den norske forvaltningsloven.²⁴ Myndighetene har derfor i disse sakene vært forpliktet til å følge både de alminnelige reglene om forvaltningens saksbehandling og de som bare gjelder i saker om enkeltvedtak (forvaltningslovens kap. IV–VI). Dette innebærer at adopsjonsmyndighetene i bevillingssaker skulle følge forvaltningslovens krav til blant annet forhåndsvarsling (§ 16), saksutredning (§ 17), begrunnelse (§§ 24 og 25) og klageadgang.

De sentrale saksbehandlingsreglene i loven har i hovedsak vært de samme siden forvaltningsloven trådte i kraft i 1970, men i praksis har likevel den standarden som kreves for å oppfylle lovens bestemmelser om blant annet utredning og begrunnelse blitt hevet, og ulovfestede krav til forvarlig saksbehandling har utviklet seg.

Med tanke på adopsjonssakenes spesielle og internasjonale karakter taler mye for at man ved vurderingen av om kravene til saksbehandlingen har vært oppfylt, ikke kan se isolert på behandlingen av søknaden om bevilling, men må vurdere hele adopsjonsprosessen under ett.

Enkelte krav til saksbehandling kan tenkes å være oppfylt på et tidligere stadium i adopsjonsprosessen, eventuelt også av utenlandske myndigheter. Krav til forhåndsvarsling vil for eksempel kunne oppfylles gjennom frigivelsesprosessen i utlandet. Det samme kan gjelde krav til begrunnelse knyttet til selve frigivelsen til adopsjon. Det er også naturlig at opprinnelseslandets myndigheter i utgangspunktet står for saksutredningen knyttet til forhold på barnets side, inkludert til krav om samtykke fra opprinnelige foreldre.

Også norske myndigheters og adopsjonsformidlernes arbeid med saken på tidligere stadier vil kunne bidra til å oppfylle kravene til saksbehandling. Generelt burde relevante forhold rundt vilkårene i den norske adopsjonsloven vært utredet så tidlig som mulig i adopsjonsprosessen for å unngå at en adopsjon måtte stanses på et tidspunkt hvor det har blitt skapt forventninger, eller hvor en tilvenningsprosess har blitt påbegynt.

²¹ *Guide to Good Practice* (2008), avsnitt 331 og 332.

²² Dette følger både av forvaltningsloven § 1 og adopsjonsloven 2017 § 35.

²³ En adopsjonsbevilling kan også tenkes å være avgjørende for opprinnelige foreldres rettigheter og plikter, se punkt 29.7.4.

²⁴ Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Hvorvidt de enkelte kravene til saksbehandling ble oppfylt på et tidligere stadium enn da norske myndigheter skulle ta stilling til adopsjonsbevillingen, må imidlertid vurderes konkret i hver enkelt sak. Dersom saken ikke tidligere var utredet tilstrekkelig til å kunne ta stilling til om vilkårene for adopsjon i den norske adopsjonsloven var oppfylt, måtte det så langt som mulig foretas ytterligere utredning.

Selv om kravene til saksbehandling i noen saker kan anses som helt eller delvis oppfylt på tidligere trinn i adopsjonsprosessen, er det en absolutt forutsetning at myndigheten som fatter vedtak om norsk adopsjonsbevilling, tar selvstendig stilling til om vilkårene for adopsjon i den norske adopsjonsloven er oppfylt. Når det gjelder vilkår knyttet til forhold på barnets side, kan det ikke uten videre bygges på frigivelseserklæringen fra opprinnelseslandet. Dette gjelder særlig der norsk rett har vilkår som avviker fra vilkårene i opprinnelseslandet, og som derfor ikke nødvendigvis er vurdert av opprinnelseslandets myndigheter. Men også der vilkårene i opprinnelseslandet er de samme som i norsk rett, må det foreligge opplysninger som gjør det mulig for norske myndigheter å ta selvstendig stilling til vilkårene. Det er for eksempel ikke tilstrekkelig at det i en avgjørelse om frigivelse slås fast at adopsjon er til barnets beste. Det må også foreligge noen opplysninger om bakgrunnen for denne vurderingen som norske myndigheter kan basere sin egen vurdering på. Når det gjelder vurderingen av om kravet til informert og frivillig samtykke er oppfylt, kan det ikke bygges på generelle opplysninger om at det foreligger tilstrekkelig samtykke. Det må fremgå hvem som har samtykket, når det er samtykket, og i hvilken sammenheng.

27.3 Nærmere om adopsjonsmyndighetenes praksis

27.3.1 Praksis i registreringssaker

Mange av landene hvor adopsjoner hele tiden har vært gjennomført i opprinnelseslandet, ligger i Sør-Amerika, som Colombia, Brasil, Costa Rica og Ecuador. Dette har imidlertid også vært tilfelle i mange andre land, som Kina (etter 1992), Etiopia og Sri Lanka. Utviklingen har over tid gått i retning av at flere av samarbeidslandene selv gjennomfører adopsjonene.

Norske myndigheters praksis ved behandling av registreringssaker er beskrevet slik i Bufdirs gjeldende rundskriv, en beskrivelse som er tilnærmet likt formulert i tidligere rundskriv:

Når adopsjonen er gjennomført i utlandet, skal de utenlandske dokumentene sendes til Bufdir for kontroll. Bufdir skal kontrollere at adopsjonen er gyldig gjennomført og at avgjørelsen er rettskraftig. Deretter skal adopsjonen registreres i det sentrale adopsjonsregisteret i Norge.²⁵

At det rundskrivet gir uttrykk for, også har vært den faktiske praksisen ved behandlingen av slike saker, bekreftes av utvalgets intervjuer med ansatte ved adopsjonsmyndighetene. Kontrollen har bestått i å sjekke at riktig organ i opprinnelseslandet har fattet en avgjørelse om adopsjon, og at avgjørelsen er endelig.

27.3.2 Praksis i bevillingssaker

Utenlandsadopsjonene som ble gjennomført i Norge, gjaldt barn som ble adoptert fra blant annet Bangladesh, Chile frem til 1999, India frem til 2011, Sør-Korea frem til 2012, Thailand og Filipinene.

Årsaken til at adopsjonene ikke ble gjennomført i opprinnelseslandet, har vært forskjellig i ulike land. Når det gjelder Sør-Korea, hadde det antakelig sammenheng med at amerikanske sosialarbeidere i 1960-årene mente at adopsjonsprosessen var bedre og mer forsvarlig i USA, og at de hadde bedre kontroll dersom barna ikke var adoptert når de kom dit, se punkt 19.7.3. Når det gjelder India, ble adopsjoner i flere år gjennomført i Norge fordi landet ikke hadde noe adopsjonsinstitutt som kunne brukes ved utenlandsadopsjoner.²⁶ I Thailand var det slik fordi thailandsk regelverk krevde at man skulle prøve ut hvordan adoptivforeldrene og barna fungerte sammen, før det ble tatt endelig stilling til adopsjon. I Chile var det frem til 1999 vanlig praksis å oppføre adoptivsøkerne som barnets verger og gi barnet utreisetilattelse med sikte på adopsjon i Norge.²⁷

Norske myndigheters praksis ved behandlingen av bevillingssaker er beskrevet slik i Bufdirs gjeldende rundskriv, en beskrivelse som er tilnærmet likt formulert i tidligere rundskriv:

Hvis adopsjonen skal gjennomføres i Norge, utsteder Bufdir adopsjonsbevilling. De utenlandske frigivelsesdokumentene må sendes til Bufdir før adopsjonen kan registreres. Det må

²⁵ Punkt 9 i Bufdirs rundskriv, Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon, BUFDIR-2020-9002.

²⁶ Jf. Justisdepartementets rundskriv G-132/1981, s. 3.

²⁷ Se kapittel 11.3.

gå klart fram av dokumentene at barnet er frigitt til søkerne av rette utenlandske myndigheter for adopsjon, og at frigivelsen er endelig. I disse sakene skal Bufetat sende informasjon om forhåndssamtykket til Utlendingsdirektoratet for å sikre barnets rett til innreise og oppholdstillatelse i Norge fram til adopsjonen kan gjennomføres her.²⁸

I intervjuer utvalget har gjennomført med nåværende og tidligere ansatte hos adopsjonsmyndigheten, bekrefter de at også behandlingen av bevilningssakene har bestått i å kontrollere at barnet er endelig frigitt av rette utenlandsk myndighet, slik rundskrivet legger til grunn.

Utvalgets gjennomgang av enkeltsaker viser at vedtak om adopsjonsbevilling ikke ble begrunnet. Det ble utstedt et dokument med overskriften «Adopsjonsbevilling» hvor det ble bekreftet at adoptivforeldrene hadde fått bevilling til å adoptere det aktuelle barnet uten noen nærmere opplysninger om bakgrunnen for avgjørelsen.

Nærmere om samarbeidsland utvalget har undersøkt der adopsjonene ble gjennomført i Norge

Sør-Korea

Alle adopsjoner fra Sør-Korea frem til 2012 ble gjennomført ved adopsjonsbevilling i Norge, totalt ca. 6600 adopsjoner.²⁹ Ved disse adopsjonene ble barnet frigitt til adopsjon til Norge gjennom en erklæring fra presidenten for den sørkoreanske adopsjonsformidleren Holt, som var verge for barnet. Ved norske myndigheters behandling av bevillingssaken krevde de fremlagt følgende dokumentasjon: frigivelseserklæringen fra Holts president, en bekreftelse på barnets registrering i det sørkoreanske familierregisteret, og i de fleste perioder også dokumentasjon på oppnevningen av Holts president som verge for barnet.

I nesten ingen av sakene ga disse dokumentene noen reelle opplysninger om barnets opprinnelige foreldre eller identitet, da barna rutinemessig ble registrert i familierregisteret uten kjente

foreldre og med et nytt etternavn (orphan hojoek-registrering). Dette ble gjort selv om den koreanske adopsjonsformidleren normalt kjente de opprinnelige foreldrenes identitet. Vedtak om norsk adopsjonsbevilling ble dermed fattet uten noen kunnskap om barnets bakgrunn utover at det var frigitt av Holt og formidlet gjennom kanaler som var godkjent av sørkoreanske myndigheter. Da norske myndigheter lenge ikke var klar over at opplysningene i familierregisteret var systematisk feil, er det også sannsynlig at det ved avgjørelser om adopsjon uriktig ble lagt til grunn at de aktuelle barna ikke hadde kjente foreldre.

Behandlingen av bevillingssaker fra Sør-Korea er nærmere behandlet i punkt 19.8.5.

Chile

Alle adopsjoner fra Chile frem til og med 1998 ble gjennomført ved adopsjonsbevilling i Norge, totalt ca. 138 adopsjoner.³⁰

I bevillingssakene fra Chile var det ofte noe mer informasjon om barnets bakgrunn enn i sakene fra Sør-Korea. Frigivelsen til adopsjon skjedde ved at en domstol i Chile fattet en avgjørelse om å oppnevne adoptivsøkerne som verger og godkjente utreise med henblikk på adopsjon.

I noen av sakene fra Chile viser informasjonen norske myndigheter fikk i bevillingssaken, at et av de norske vilkårene for adopsjon ikke var oppfylt. Dette gjaldt vilkåret om at de opprinnelige foreldrene ikke kunne samtykke til adopsjon før to måneder etter fødselen. I tolv av de sakene utvalget har gjennomgått fra denne perioden, var barnet under 2 måneder ved den chilenske rettsavgjørelsen om vergeoppnevning og utreisetilattelse.

I en av disse sakene, fra 1988, er denne problemstillingen tatt opp internt hos adopsjonsmyndighetene på en post-it-lapp rettet til lederen av Statens adopsjonskontor. En saksbehandler spurte: «Her er et barn frigitt for adopsjon før 2 mnd er gått. Hva gjør vi i forhold til adopsjonsloven § 7,2.» Lederen for adopsjonskontoret svarte på baksiden av post-it-lappen: «Det er et prinsipielt viktig spørsmål til reisen – ordinært er jo dette en norsk adopsjon, men siden vi legger til grunn en chilensk frigivelse (og egentlig også en adopsjon) må vi kunne se bort fra at chilensk lov og norsk lov ikke er helt samsvarende.» I saken ble det gitt adopsjonsbevilling uten noen videre utredning av de opprinnelige foreldrenes samtykke.

²⁸ Punkt 9 i Bufdirs rundskriv, *Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon*, BUFDIR-2020-9002. Alle-rede i Sosialdepartementets rundskriv I-15/89 var formuleringen tilnærmet lik formuleringen i dagens rundskriv: «I de tilfeller der barnet kommer til Norge uten at det er gjennomført adopsjon i utlandet, må adoptivsøkerne sende inn barnets utenlandske frigivelsesdokumenter til Statens Adopsjonskontor, slik at adopsjonen kan gjennomføres her i landet. Det må klart fremgå at barnet er frigitt for adopsjon i Norge.»

²⁹ Noen få unntak fra dette i 1960-årene er nevnt i punkt 19.7.3.

³⁰ Lovendringen i Chile som innebar at adopsjonen skulle gjennomføres der, trådte i kraft 26. oktober 1999.

Saken viser at selv der dokumentene fra opprinnelseslandet viste at norske vilkår for adopsjon ikke var oppfylt – og dette ble fanget opp – så fikk ikke dette noen konsekvenser.

Behandlingen av bevillingssaker fra Chile er nærmere omtalt i punkt 11.7.3 og 11.8.2

Bangladesh

Ved de 110 adopsjonene fra Bangladesh til Norge som ble gjennomført med bistand fra Adopsjonsforum mellom 1973 og 1981, ble adopsjonssøkerne oppnevnt som verger i Bangladesh, mens selve adopsjonene ble gjennomført i Norge. Adopsjonsbevillingen ble gitt på grunnlag av barnets pass og vergeoppnevningen fra Bangladesh. Norske myndigheter har ikke etterspurt andre opplysninger om barnets bakgrunn eller den konkrete frigivelsesprosessen.

27.3.3 Fellestrekk ved behandlingen av registreringssaker og bevillingssaker

I beskrivelsen av praksis ovenfor går det frem at registreringssaker og bevillingssaker har blitt behandlet på tilnærmet lik måte i Norge. Det har ikke vært noen forskjeller i saksbehandlingen, utredningen eller i omfanget av dokumentasjonen som har vært krevd fremlagt. Utvalgets intervjuer og gjennomgang av enkeltsaker indikerer at praksis i liten grad har endret seg før de siste årene. Kildegrunnlaget for perioden før 1990 er imidlertid mer begrenset.

Dokumentasjonskravene i 1960-årene synes likevel å ha vært noe mindre strenge enn i etterfølgende perioder. I en enkeltsak om adopsjon fra Sør-Korea på midten av 1960-årene synes Justisdepartementet å ha konkludert med at dokumentene var i orden uten at disse var fremlagt, på grunnlag av at barnet faktisk var utlevert fra Sør-Korea. I to påtegninger på saken bemerket ulike ansatte i Justisdepartementet følgende:

Norsk ektepar ønsker å adoptere en koreansk pike. Dette er det neppe noe i veien for. Ved lign. tilfelle tidligere har man fått innsendt papirer som viser at barnet er adoptert også i Korea; her foreligger ikke slike papirer, men det er opplyst i ans.en [sic.] at barnet er adoptert i Korea, og man må kunne gå ut fra at det er riktig. § 29, 1. ledd, i adopsjonsloven er da ikke til hinder for at adopsjon foretas også i Norge.

Barnet var nok ikke utlev. fra Korea uten adop. papirer derfra.

Den perioden som særlig skiller seg ut, er de siste fem årene. Fra rundt 2022 har norske adopsjonsmyndigheter stilt krav om at det legges frem vesentlig mer dokumentasjon ved behandling av enkeltsaker. Dokumentasjonen har blitt krevd fremlagt fra opprinnelseslandet i forbindelse med den kontrollen som foretas etter Haagkonvensjonen artikkel 17 c når opprinnelseslandet har oversendt forslag om tildeling av et barn. Men dokumentasjonen som innhentes på dette tidspunktet, har også dannet grunnlag for den etterfølgende behandlingen av registrerings- og bevillingssaken.

Kompetansekravene til de ansatte hos adopsjonsmyndighetene som behandlet registreringsaker og bevillingssaker, har i praksis variert mellom ulike perioder. Fra Statens adopsjonskontor ble opprettet i 1987, til rundt 1998 ble sakene behandlet av saksbehandlere som var sosionomer eller jurister. I 1999 ble ansvaret for behandlingen av disse sakene flyttet fra Statens ungdoms- og adopsjonskontors barne- og adopsjonsseksjon til administrasjonsseksjonen.³¹ Fra dette tidspunktet har sakene blitt behandlet av kontorfaglig personell. En leder hos adopsjonsmyndighetene i perioden fra 1998 til 2014 opplyste til utvalget at oppgaven ble ansett for å være rutinepreget og ikke noe man trengte noen særskilt utdanning for å gjennomføre.³²

Ved behandlingen av sakene fra 1990-årene og utover vet vi at oversendelsen av avgjørelser om registrering og bevilling til adoptivforeldrene ble signert av både saksbehandler og en leder/annen hånd. En leder som behandlet slike saker i annen hånd i 2000-årene, opplyste imidlertid til utvalget at vedkommende ikke foretok noen egen kontroll med dokumentene fra opprinnelseslandet.³³ Saksbehandleren som har behandlet de fleste slike saker fra 2010, opplyste til utvalget at hen ikke visste hva annen hånd sjekket før avgjørelsen ble sendt ut, men hen kunne ikke huske at annen hånd noen gang hadde påpekt mangler i dokumentene – bare feil i navn og dato i adopsjonsmyndighetenes eget oversendelsesbrev.

Dersom det dukket opp feil i dokumentene, tok adopsjonsmyndigheten kontakt med adopsjonsformidler, som skaffet nye dokumenter. Frem til 2023 ble imidlertid registreringen eller bevillingen gjennomført før de nye dokumentene

³¹ Arbeidsplanen for SUAKs barne- og adopsjonsseksjon for 2000.

³² Utvalgets intervju med tidligere avdelingsdirektør hos adopsjonsmyndighetene 6. februar 2026.

³³ Utvalgets intervju med tidligere avdelingsdirektør hos adopsjonsmyndighetene 6. februar 2026.

var kommet inn, så lenge adopsjonsformidleren hadde opplyst at dette ville la seg ordne.³⁴

27.4 Utvalgets vurdering

27.4.1 Registreringssakene

Adopsjonsmyndighetenes praksis i registrerings-sakene har vært i samsvar med kravene i den norske adopsjonsloven. En utenlandsk adopsjon gjaldt eller gjelder i Norge så lenge adoptivforeldrene hadde eller har fått forhåndssamtykke til å adoptere. I en registreringssak er det dermed tilstrekkelig at det kontrolleres at et organ med beslutningsmyndighet i opprinnelseslandet har gjennomført adopsjonen der, og at adopsjonen er endelig.

Dette betyr ikke at norske myndigheter ikke hadde noe ansvar for kontrollen av bakgrunnen for den utenlandske adopsjonen i disse sakene, men dette ansvaret måtte bygge på et annet grunnlag enn de norske reglene for behandlingen av registreringssaker, som ansvaret knyttet til utstedelse av erklæring etter Haagkonvensjonen artikkel 17 c, som beskrevet i punkt 23.3.

27.4.2 Bevillingssakene

De rettslige kravene til norske myndigheters behandling av registreringssaker og bevillingssaker er som beskrevet ovenfor i utgangspunktet svært forskjellige, men norske myndigheter har behandlet de to sakstypene på tilnærmet samme måte.

Til tross for at norske myndigheter i bevillingssaker skulle fatte vedtak om adopsjon etter norske rettsregler, har de ikke foretatt noen utredning av om vilkårene som knytter seg til barnet, var oppfylt. Slik utvalget har forstått adopsjonsmyndighetene, har det blitt forutsatt og lagt til grunn at dette har vært opprinnelseslandets ansvar.

Siden rundt 2022 har riktignok Bufdir lagt til grunn at norske myndigheter og adopsjonsformidlere har hatt et ansvar for å kontrollere prosessen i opprinnelseslandet på tildelingstidspunktet, men dette synet har bygget på ansvaret for å utstede artikkel 17 c-erklæringen etter Haagkonvensjonen.³⁵ Frem til 2025 var også ansvaret for kontrollen i forbindelse med utstedelse av artikkel

17 c-erklæringen delegert til adopsjonsformidlerne.

Utvalget har ikke funnet noen skriftlig vurdering av bakgrunnen for norske myndigheters praksis i bevillingssakene. Ingen av de intervjuede fra adopsjonsmyndighetene husker at det har vært noen diskusjon om hvordan disse sakene skulle behandles. Generelt har de imidlertid vist til Haagkonvensjonen og arbeidsfordelingen i denne. Utvalget antar at også andre forhold kan ha spilt inn, som praktiske vanskeligheter med å utrede forhold i opprinnelseslandet, og at adopsjonsprosessen var kommet så langt når bevillingssaken kom opp, at det i praksis kunne være vanskelig å komme til noe annet resultat enn å gi adopsjonsbevilling. Et avslag ville kunne medføre en vanskelig rettslig situasjon for barnet, som risikerte å stå uten noen med foreldreansvar, både i Norge og opprinnelseslandet.

Andre tenkelige grunnlag for en praksis i bevillingssaker som avviker fra det som i utgangspunktet følger av adopsjonsloven og norsk forvaltningsrett, kan være den langvarige forvaltningspraksisen på området, internasjonale regler, juridisk teori og særlige hensyn ved prosessen i utenlandsadopsjonssaker. Utvalget vil i det følgende vurdere om slike forhold har vært tilstrekkelige til å begrunne et unntak fra lovens forutsetning om at norske myndigheter må utrede og prøve vilkårene i den norske adopsjonsloven før de fatter vedtak om adopsjonsbevilling.

Utvalget vil først se på betydningen av Haagkonvensjonen 1993. Konvensjonens betydning begrenses av at den bare kan ha hatt direkte rettslig betydning for adopsjonsbevillinger gitt etter at den hadde trådt i kraft både i Norge (1. januar 1998) og i det aktuelle opprinnelseslandet. Alle adopsjoner gjennomført i Norge fra de tolv landene utvalget har undersøkt, ble foretatt før konvensjonen hadde trådt i kraft i begge land.³⁶ Bare fra enkelte andre opprinnelsesland har det blitt gjennomført adopsjoner til Norge etter at konvensjonen hadde trådt i kraft både i Norge og opprinnelseslandet.³⁷ Det er dermed bare en liten andel av bevillingssakene som har vært omfattet av Haagkonvensjonen.³⁸

³⁶ Dette gjelder adopsjoner fra Sør-Korea frem til 2012, Chile frem til og med 1998 og alle adopsjoner fra Bangladesh.

³⁷ Utvalget har ikke utarbeidet noen full oversikt over dette, men det gjelder i alle fall India fra 1. oktober 2003, Thailand fra 1. august 1998 og Filippinene fra 1. januar 1998.

³⁸ Prinsippene i konvensjonen har riktignok vært forutsatt å ha betydning ved vurderingen av samarbeidet med land som sto utenfor konvensjonen, se St.prp. nr. 77 (1995–1996), s. 6.

³⁴ Utvalgets intervju 2. mars 2026 med saksbehandleren hos Bufdir som har behandlet de fleste registrerings- og bevillingssaker i perioden fra 2010.

³⁵ Dette omtales nærmere i kapittel 23.3.

For de bevillingssakene som var omfattet av konvensjonen, legger artikkel 4 og 5 i utgangspunktet til grunn en arbeids- og ansvarsfordeling hvor opprinnelseslandet skal vurdere forholdene rundt barnet og frigivelsen, mens mottakerlandet skal vurdere adoptivforeldrenes egnethet. Som drøftet nærmere i kapittel 23.3 er imidlertid utvalget kommet til at dette utgangspunktet ikke innebærer at mottakerlandene er helt uten ansvar for kontrollen av forholdene rundt frigivelsen.

Enkelte formuleringer i lovarbeider kan tilsi at norske myndigheter har forutsatt at ansvarsfordelingen i Haagkonvensjonen artikkel 4 og 5 var avgjørende for norske myndigheters behandling av saker om adopsjonsbevilling. I Prop. 171 L (2012–2013) side 12 gir departementet følgende beskrivelse av gjeldende rett:

Ansvar for å gjennomføre en adopsjon fra utlandet er delt mellom opprinnelseslandene og mottakerlandene. Opprinnelseslandet skal i følge Haagkonvensjonen sikre at barnet kan adopteres til utlandet, herunder at nødvendige samtykker er gitt av berørte personer og myndigheter. En viktig oppgave for mottakerlandet er å sikre at adoptivsøkerne kan gi barnet et godt og varig hjem. Som regel er det også opprinnelseslandet som avgjør hvilke forhåndsgodkjente søkere som skal få adoptere det enkelte barn. Det vil si at det er opprinnelseslandet som tildeler adoptivforeldre til barnet.

I NOU 2014: 9 side 62 uttaler Adopsjonslovutvalget følgende:

Den siden av adl. § 2 som omhandler barnets forhold, og §§ 6 og 7 om barnets og de opprinnelige foreldrenes informasjon-, uttale- og samtykkerett, regulerer forhold på adopsjonssøkernes og adoptivbarnets side og er relevante både ved nasjonal og internasjonal adopsjon. De blir imidlertid ikke alltid vurdert av norske myndigheter i forbindelse med søknad om forhåndssamtykke. Ved internasjonal adopsjon vurderer opprinnelsesstatens adopsjonsmyndigheter forholdene på barnets og de opprinnelige foreldrenes side, jf. Haagkonvensjonen artikkel 4.

Adopsjonslovutvalgets utsagn kan tyde på at de mente at norske myndigheter ikke skulle prøve de vilkårene som knytter seg til barnet og forhold i opprinnelseslandet. På den andre siden er det mulig at de i avsnittene ovenfor bare siktet til adopsjoner som gjennomføres i opprinnelseslan-

det, som på tidspunktet for Adopsjonslovutvalgets utredning gjaldt det store flertallet av adopsjonene. Andre deler av utredningen støtter en slik tolkning. Ved drøftingen av utformingen av bestemmelsen i § 54 i dagens lov forutsetter Adopsjonslovutvalget at norsk rett og vilkårene i adopsjonsloven i utgangspunktet skal anvendes ved adopsjoner som gjennomføres i Norge. Dette går frem av at Adopsjonslovutvalget foreslo et unntak fra bestemmelsen om at norsk rett skal anvendes når norske myndigheter gir adopsjonsbevilling. Unntaket, som ble innført i § 54, innebærer at opprinnelseslandets rett gjelder ved vurderingen av krav til samtykke fra foreldrene. En slik regulering av lovvalget for samtykkebestemmelsen i den norske adopsjonsloven ville ikke hatt noe formål dersom det ikke var forutsatt at norske myndigheter skulle stilling til vilkåret om samtykke.

Ved vurderingen av Haagkonvensjonens betydning er det også et viktig poeng at det ikke er i strid med Haagkonvensjonen at norske myndigheter i bevillingssaker utreder og tar stilling til vilkårene i adopsjonsloven. Konvensjonen har ikke noe forbud mot at opprinnelsesland og mottakerland har ulike vilkår for adopsjon og anender eget lands rett ved avgjørelser om adopsjon. Dette går klart frem av Haagkonvensjonens *Guide to Good Practice* (2008), avsnitt 331 og 332:

331. A question may arise concerning the role of the court in a receiving country which has to make the final adoption order. In the situation in question, the court applies its national law to determine that the child is adoptable before making the order. In theory the court could find that the child is not adoptable according to the national law (including its rules of private international law) and the adoption order cannot be made, even though the child was declared adoptable by the State of origin. It is to be hoped that before any adoptions take place, a receiving State will have made known any limitations in its own law so that any defect in the procedures or obstacle to the adoption would have been identified in the receiving country before the adoption reached this late stage. The Convention makes clear in Article 4 that it is the State of origin which determines the adoptability of a child who is residing in that State. This decision is made in accordance with the national law of the State of origin. But the receiving State may have different criteria for adoptability of a child, and a child who does not meet the legal criteria of adoptability in the

receiving State should not be proposed or considered for adoption by that State. A solution may also be found in Article 17 c) of the Convention, according to which the adoption may not proceed if the requirements of the Convention and the laws of each country have not been met.

332. The existence, in the receiving State and the State of origin, of different criteria to determine the adoptability of a child is not inconsistent with the Convention. It is comparable to the situation concerning prospective adoptive parents, where it is accepted that different criteria may be applied by a receiving State and a State of origin in relation to the eligibility and suitability of the same prospective adoptive parents. The authorities in the receiving State should ensure that its prospective adoptive parents meet the requirements of a State of origin before sending their file to that country. The State of origin should ensure that the applicant parents meet the requirements of a State of origin before allowing an adoption to proceed. The same approach applies to questions of adoptability. A receiving State may refuse to allow an intercountry adoption concerning a child who does not meet the adoptability criteria of the receiving State.

Utvalget har på denne bakgrunn kommet til at den ansvarsfordelingen som det legges opp til i Haagkonvensjonen artikkel 4 og 5, ikke er tilstrekkelig til å rokke ved utgangspunktet om at norske myndigheter må ta stilling til vilkårene i den norske adopsjonsloven før det utstedes adopsjonsbevilling.

Det er imidlertid et spørsmål om forvaltningspraksisen i seg selv kan utgjøre et rettsgrunnlag for å tolke adopsjonsloven i strid med ordlyden. Generelt vil forvaltningspraksis kunne være en rettskilde av betydning for forvaltningens forpliktelser, særlig der praksisen, som her, er langvarig og entydig. Praksisen med å ikke utrede vilkårene for adopsjon i den norske adopsjonsloven ved utstedelse av adopsjonsbevilling er fast og har strukket seg over mange tiår.

Betydningen av en fast praksis vil imidlertid avhenge av det øvrige rettskildebildet. I dette tilfellet går praksisen klart mot ordlyden og forvaltningsrettslige prinsipper. Høyesterett har i flere avgjørelser gitt uttrykk for at en forvaltningspraksis som er til skade for borgeren, og som representerer en klart innskrenkende tolkning av ordlyden i en lovbestemmelse, ikke kan tillegges «nevneverdig vekt».³⁹ En innskrenkende tolkning

som innebærer at norske myndigheter ikke tar stilling til sentrale vilkår for adopsjon når de selv fatter et adopsjonsvedtak, må anses å være til skade for dem som berøres av avgjørelsen. Utvalget mener på denne bakgrunn at selv ikke en praksis som har vært så langvarig som her, kan begrunne at adopsjonsmyndigheten ikke utredet og tok stilling til alle adopsjonsvilkårene i bevilningssaker.

Utvalget går så over til å vurdere betydningen av de spesielle forholdene ved internasjonale adopsjoner. Det er forståelig at det kan være vanskelig for norske myndigheter å kontrollere vilkår som gjelder frigivelsen av barnet i opprinnelseslandet og de opprinnelige foreldenes samtykke.

Denne problematikken er behandlet i forarbeidene til adopsjonsloven av 1986, ved omtalen av bestemmelsen i lovens § 7 andre ledd om at foreldrenes samtykke ikke kan gis før to måneder etter fødsel.⁴⁰ Adopsjonsforum og Rådet for internasjonale adopsjoner gikk ikke imot bestemmelsen i høringen, men påpekte at vilkåret i praksis ville bli umulig å kontrollere ved utenlandsadopsjoner. Verdens Barn mente at den derfor ikke burde gjelde i slike saker. Departementet erkjente at det «i praksis [kunne] være vanskelig med noen sikker kontroll av kravet for utenlandsadopsjoner», men opprettholdt likevel den foreslåtte regelen og uttalte at kontrollvanskene «får man heller akseptere».⁴¹ Dette tilsier at kontrollvansker kunne begrense utredningsplikten. Forarbeidsuttalelsen kan imidlertid ikke tolkes som at vilkåret ikke gjaldt, eller at det ikke skulle føres noen kontroll med det. Når lovgiver på tross av innvendingene i høringsuttalelsene kom til at vilkåret også skulle gjelde utenlandsadopsjoner, er det et argument for at adopsjonslovens bestemmelser om ansvaret ved behandling av bevillingsaker ikke skal tolkes innskrenkende. At bestemmelsen i § 7 andre ledd også gjaldt utenlandsadopsjoner, ble senere også lagt til grunn ved ratifiseringen av Haagkonvensjonen.

I juridisk teori har Thue kritisert den lovvalgsbestemmelsen som gjaldt for norske myndigheters avgjørelser i bevillingssaker frem til adopsjonsloven av 2017 trådte i kraft. Kritikken hans beskrives nærmere i punkt 27.2.2, hvor utvalget kom til at hans syn ikke kunne begrunne en innskrenkende tolkning av dagjeldende lovvalgsbestemmelse. Selv om norske myndigheter skulle

³⁹ Jf. Høyesteretts dom 22. desember 2003, Rt-2003-1821, avsnitt 39.

⁴⁰ Ot.prp. nr. 40 (1984–1985), punkt 3.9.3.

⁴¹ Ot.prp. nr. 40 (1984–1985), punkt 3.9.3.

anvendt opprinnelseslandets rett på spørsmålet om det forelå samtykke fra opprinnelige foreldre eller verge, ville ikke dette kunne begrunne en praksis hvor myndighetene ikke foretok noen form for selvstendig utredning og vurdering av disse vilkårene etter utenlandsk rett når de fattet avgjørelse om adopsjonsbevilling.

Nærmere om utredningsplikten i bevillingssakene

Vanskeligheten med å føre kontroll med samtykker som ble påpekt i forarbeidene til adopsjonsloven av 1986, kan imidlertid ha betydning for norske myndigheters plikt til utredning.

Utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 vil kunne variere fra sak til sak, blant annet ut fra sakens betydning og hvilke ressurser ulike undersøkelser vil kreve. Saker om utenlandsadopsjon gjelder en sårbar gruppe barn og har svært stor betydning både for barna, de opprinnelige foreldrene og adoptivforeldrene. Dette tilsier at det må stilles strenge krav til saksutredningen.

På den andre siden vil norske myndigheter ofte ha begrensede muligheter til å utrede barnets forhold i opprinnelseslandet og til selv å ta kontakt med opprinnelige foreldre. Videre har norske myndigheter lagt til grunn at myndighetene i utlandet har kontrollert sentrale vilkår som samtykke.

Norske myndigheter burde imidlertid som et minimum ha sørget for at det i saksdokumentene var opplysninger som gjorde det mulig å prøve om de norske vilkårene var oppfylt. At det var vanskelig å innhente slik informasjon i ettertid, er forståelig, men de kunne ha forsøkt å gjøre det. Myndighetene burde uansett ha sørget for å innhente informasjonen tidligere i prosessen, for eksempel gjennom å stille tydelige krav til formidlerne gjennom retningslinjer om hva slags dokumentasjon som skulle følge saken.

De siste årene har det i økende grad blitt satt krav til den informasjonen opprinnelseslandet oversender etter matchingen og før adopsjonsformidler (Bufdir fra 2025) erklærer at prosessen i opprinnelseslandet kan gå videre etter Haagkonvensjonen artikkel 17 c. Etter utvalgets syn kunne dette vært et naturlig tidspunkt for å innhente informasjon som gjorde det mulig å vurdere vilkårene i norsk rett.

Slik utvalget ser det, var det ikke tilstrekkelig å forutsette at opprinnelseslandets myndigheter eller adopsjonsorganisasjonen der hadde utredet og tatt stilling til vilkårene. Dersom man skulle behandle saken utelukkende på grunnlag av en myndighetsavgjørelse om frigivelse til adopsjon,

måtte opplysningene som gikk frem av den aktuelle avgjørelsen, ha vært tilstrekkelige og troverdige nok til at norske myndigheter kunne ta selvstendig stilling til om vilkårene i den norske loven var oppfylt. Der norsk rett har hatt vilkår som avvek fra opprinnelseslandets rett, vil opplysninger om at opprinnelseslandets vilkår er oppfylt, ikke være tilstrekkelig. Et eksempel er det norske kravet om at de opprinnelige foreldrene ikke kan samtykke til adopsjon før to måneder etter fødselen.

Praksis i Sverige

Også i Sverige var det slik at svensk rett skulle anvendes der utenlandsadopsjoner ble gjennomført i Sverige. I Sverige var det *tingsrätten* som hadde ansvaret for gjennomføringen av de adopsjonene som ikke var gjennomført i opprinnelseslandet. Den svenske adoptionskommissionen beskriver deres arbeid slik:

Enligt de domare som vi talat med har tingsrättens handläggning av internationella adoptioner sett ut på ungefär samma sätt över tid. Tingsrätten uppdrar åt socialnämnden att utse någon att utföra en adoptionsutredning. I tingsrättens egen utredning i adoptionsärendet görs «rimliga» efterforskningar om det finns samtycke till adoption. Tingsrätten kan kontakta aktuella personer i ursprungslandet skriftligt, oftast genom e-post. Tingsrätten översätter handlingar till det aktuella språket och de personer som befinner sig utomlands får svara på sitt språk. Om brevet kommer tillbaka för att mottagaren inte har kunnat hittas så kan tingsrätten inte göra något mer. Den får utgå från de uppgifter som finns i handlingarna. Som en sista åtgärd kan tingsrätten kontakta ambassaden i det aktuella ursprungslandet. Möjligheterna att konstatera om det förekommit oegentligheter i utlandet är små enligt de domare som vi talat med. Tingsrätten kan «inte gå bakom» och kontrollera det som står i adoptionshandlingarna, till exempel om föräldrarna uppges vara okända. De kan inte heller ifrågasätta om ett barn exempelvis har «blivit lämnad på en trappa». Tingsrätten får godta de uppgifter de kan få. Tingsrätten kan inte heller förelägga utländska myndigheter att inkomma med kompletterande underlag. För att kunna agera måste det finnas indikationer på att något är fel. I de allra flesta fall ser ärendena korrekta ut och dokumenten är i sin ordning. Tingsrätten godtar också socialtjänstens utredning, som i

stora delar bestått av samma underlag över tid.⁴²

Utvalget merker seg at det er svenske domstoler som tar avgjørelsen om adopsjon, mens de samme avgjørelsene i Norge fra 1999 var lagt til kontor-faglig personale hos adopsjonsmyndigheten. Videre har *tingsrätten* hatt et ansvar for å ta stilling til vilkårene som knyttet seg til frigivelsen av barnet, selv om saksutredningen har vært begrenset og de i praksis i stor grad har stolt på dokumentene fra opprinnelseslandet.⁴³ Dette er i hovedsak i tråd med utvalgets forståelse av myndighetenes ansvar etter den norske adopsjonsloven, selv om utredningsplikten nok strekker seg noe lenger enn enkelte av utsagnene i sitatet ovenfor.

Konklusjoner

Utvalget har kommet til at adopsjonsmyndighetenes langvarige praksis ved behandling av bevil-

lingssaker har vært i strid med kravene i den norske adopsjonsloven og forvaltningsloven.

En adopsjonsbevilling er det endelige og formelt sett avgjørende vedtaket i en adopsjonssak. Selv om vedtaket kan og bør bygge på saksutredning foretatt på tidligere trinn i adopsjonsprosessen, har norske myndigheter hatt en plikt til å ta selvstendig stilling til vilkårene for adopsjon i den norske adopsjonsloven på vedtakstidspunktet.

Det grunnleggende ansvaret for å utrede og vurdere vilkårene for adopsjon før det fattes vedtak om dette, har i prinsippet foreligget helt siden de første utenlandsadopsjonene. Ansvaret ble imidlertid klarere etter at adopsjonsloven i 1980 fikk egne bestemmelser om norske myndigheters kompetanse og lovvalg i saker om utenlandsadopsjon.

Etter utvalgets syn er det særlig kritikkverdig at norske myndigheter etter 1980 har ansett adoptivsøkernes forhåndssamtykke og opprinnelseslandets frigivelse til adopsjon for i seg selv å være tilstrekkelig grunnlag for et vedtak om adopsjon – uten å utrede eller foreta noen vurdering av vilkårene i den norske adopsjonsloven knyttet til barnet og samtykket fra de opprinnelige foreldrene.

⁴² SOU 2025:61, vol. 1, s. 257–258.

⁴³ En forskjell mellom de norske avgjørelsene i bevillingssaker og avgjørelser om adopsjon i svenske domstoler er at en vesentlig andel av de svenske adopsjonene ble foretatt uten adopsjonsformidler, se punkt 28.4.1.

Kapittel 28

Adopsjoner utenom formidlingsorganisasjon

28.1 Innledning

28.1.1 Presentasjon og avgrensning

I dette kapittelet behandles spørsmål knyttet til adopsjoner utenom formidlingsorganisasjon. Mandatet angir utvalgets oppdrag rundt dette slik:

«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.»

Siden 1980 har norske myndigheter som hovedregel satt som vilkår at adoptivsøkere som ønsker å adoptere fra utlandet, må gjennomføre adopsjonen med bistand fra godkjente adopsjonsformidlere for å få forhåndssamtykke til utenlandsadopsjon.¹ Også før dette skjedde de fleste utenlandsadopsjoner gjennom organisasjoner.² Norsk Koreaforening og Adopsjonsforum bisto også med adopsjoner før de fikk sine første formidlingstillatelser i henholdsvis 1969 og 1978, noe staten var kjent med og i stor grad aksepterte.³ Antall utenlandsadopsjoner til Norge som har blitt gjennomført uten bistand fra godkjent formidlingsorganisasjon eller organisasjon med lignende funksjon, har dermed totalt sett vært begrenset.⁴

Ved mange av adopsjonene utenom formidlingsorganisasjon har adoptivsøkerne en form for tilknytning til det aktuelle opprinnelseslandet, som regel gjennom statsborgerskap eller midlertidig bosted. I tilfeller der søkerne er bosatt i et

annet land, er det normalt bostedslandets myndigheter som vurderer om de kan godkjennes for adopsjon, og det har ikke vært nødvendig å innhente forhåndssamtykke fra norske myndigheter. Hele adopsjonsprosessen gjennomføres i slike tilfeller i opprinnelseslandet. Som regel vil norske statsborgere likevel ha interesse av at adopsjonen blir regnet som gyldig i Norge, og de har i ettertid kunnet søke om å få denne *anerkjent* her.⁵

Adopsjoner som er gjennomført utenom formidlingsorganisasjon, kan dermed deles inn i to kategorier, adopsjoner gjennomført *med* forhåndssamtykke fra norske myndigheter og adopsjoner gjennomført *uten* forhåndssamtykke.

Adopsjoner utenom formidler med forhåndssamtykke – uavhengige adopsjoner

Når mandatet angir at utvalget skal se på adopsjoner «utanom organisasjon [...] både avslag og godkjenningar» tolkes dette dit hen at det først og fremst er norske myndigheters vurderinger av søknader om forhåndssamtykke til adopsjon utenom formidlingsorganisasjon utvalget er bedt om å utrede. Utvalget har derfor særlig valgt å legge vekt på denne sakstypen. I det følgende vil disse adopsjonsprosessene omtales som *uavhengige adopsjoner*.

Hovedregelen etter norsk rett har helt siden lov om adoption i 1917 vært at ingen må adoptere et utenlandsk barn før det er innhente et forhåndssamtykke til dette fra norske myndigheter (se kapittel 26).⁶ Dette gjelder både søkere som adopterer med bistand fra en adopsjonsformidler, og søkere som organiserer selve adopsjonsprosessen i utlandet på egenhånd. For søkere som skal adoptere utenom formidlingsorganisasjon har det imidlertid siden 1980 blitt stilt gradvis

¹ Se punkt 28.2.1 og kapittel 26.

² SK (formidlingstillatelse i 1968), NKF (formidlingstillatelse fra 1969), FBAL 1973–1975 og fra 1978), Adopsjonsopplysning/AF (formidlingstillatelse fra 1978).

³ Bistand til adopsjon i forkant av formidlingstillatelsene vil bli omtalt i kapittel 24 og 25 og avgrenses derfor mot her.

⁴ Se punkt 28.3.1.

⁵ Det kan for eksempel dreie seg om statsborgerskap, rett til odel og arv fra familie bosatt i Norge, osv.

⁶ Fra 1917 gjaldt hovedregelen for norske statsborgere (statsborgerprinsippet). Fra 1980 gjaldt den personer som var bosatt i Norge (domisilprinsippet).

strengere krav for å få forhåndssamtykke – blant annet om tilknytning til det aktuelle landet.

Et forhåndssamtykke til å adoptere utenom formidlingsorganisasjon kan gjelde både adopsjoner som gjennomføres i opprinnelseslandet, og adopsjoner som skal gjennomføres i Norge. Adopsjoner som er gjennomført i opprinnelseslandet etter at det er gitt forhåndssamtykke, skal umiddelbart anerkjennes her. Ved adopsjoner som skal gjennomføres i Norge på grunnlag av en frigivelse til adopsjon i opprinnelseslandet, må det gis adopsjonsbevilling av norske myndigheter. Forskjellene mellom disse sakstypene er nærmere beskrevet i kapittel 27.

Adopsjoner utenom formidler og uten forhåndssamtykke – anerkjennelsessaker

I tillegg til de uavhengige adopsjonene, har norske myndigheter i en del tilfeller måttet ta stilling til om adopsjoner som er gjennomført i utlandet, skal anerkjennes, *uten* at det i forkant var innhentet et forhåndssamtykke.

I mange tilfeller er dette saker hvor det ikke har vært noe krav om forhåndssamtykke fordi det fullt ut var en utenlandsk adopsjon regulert etter utenlandsk rett. I andre tilfeller har adopsjonen blitt gjennomført i utlandet uten forhåndssamtykke, til tross for at søkeren etter norsk rett skulle ha innhentet dette. Som det går frem nedenfor, har adopsjonsloven hjemlet at norske adopsjonsmyndigheter på visse vilkår *skal* eller etter en konkret vurdering *kan* anerkjenne slike adopsjoner, selv om det ikke var innhentet et forhåndssamtykke. Selv om utvalget anser disse sakene for å falle noe på siden av det mandatet etterspør, vil også slike *anerkjennelsessaker* for helhetens skyld bli behandlet kort.

I forbindelse med spørsmål om anerkjennelse vil det også bli gitt noen merknader til myndighetenes håndtering av andre saker hvor det har blitt gjennomført en form for omsorgsovertakelse av et barn med utenlandsk statsborgerskap, men der dette åpenbart faller på utsiden av de rettslige rammene for gyldig adopsjon. Dette gjelder for eksempel omsorgsovertakelser basert på private avtaler mellom adoptivforeldre og barnets opprinnelige foreldre.

Utredningen som følger, er delt inn på følgende måte:

I punkt 28.2 vil reguleringen av adopsjoner utenom formidlingsorganisasjon bli gjennomgått.

I punkt 28.3 vil praksis og funn fra utvalgets enkeltsaksgjennomgang bli presentert.

I punkt 28.4 vil utvalget gi sin vurdering av adopsjoner utenom formidlingsorganisasjon

Først vil utvalgets undersøkelser bli beskrevet, etterfulgt av en kort introduksjon til ulike typetilfeller av uavhengige adopsjoner.

28.1.2 Utvalgets undersøkelser

Ettersom adopsjoner utenom formidler utgjør et underordnet spørsmål i utvalgets mandat, har utvalgets undersøkelser og enkeltsaksgjennomgang på dette området vært noe avgrenset.

Utvalget har gått gjennom rettsutviklingen på feltet. Videre har slike adopsjoner vært tema i intervjuer med personer fra Barne- og familiedepartementet, Bufdir og Bufetat.

Utvalget har gått gjennom et begrenset antall enkeltsaker. Sakene er behandlet av ulike organer og ligger derfor i ulike arkiver. Uavhengige adopsjoner og aktuelle anerkjennelsessaker har videre ikke hatt egne arkivkoder, men har blitt arkivert sammen med henholdsvis adopsjoner gjennom formidler og anerkjennelser av stebarnsadopsjoner. Utfordringer med å plukke relevante saker har medført at enkeltsaksgjennomgangen har blitt gjennomført på litt ulike måter og på ulike nivåer.

Underveis i det generelle granskingsarbeidet har utvalget kommet over flere relevante saker som har gitt innblikk i ulike problemstillinger og retning for videre søk. Når det gjelder den mer spissede enkeltsaksgjennomgangen, har utvalget for det første gått gjennom enkelte arkivdeler og i den anledning sett raskt over sakene fra enkelte år i den hensikt å få et visst overblikk over omfang, ulike sakstyper og vanlig praksis.⁷ I den forbindelse har noen saker blitt plukket ut for en nærmere gjennomgang. For å supplere dette utvalget har utvalget for det andre bedt Bufdir om å identifisere og oversende ytterligere saker fra konkrete år/land.

Utvalget har foretatt en nærmere gjennomgang av 20 saker om forhåndssamtykke til uavhengig adopsjon fra 13 ulike land mellom 1984 og 2020.⁸ Utvalget bemerker at sakene som gjelder adopsjon utenom organisasjon, ofte inneholder varierte og komplekse rettslige og faktiske pro-

⁷ Anerkjennelsessaker 1986–2004 (Bufdirs fysiske arkiv) og klager på avslag på forhåndssamtykke 1986–2004 (BFDs praksispermer). Utvalget har i tillegg hatt tilgang til Bufdirs digitale arkiv fra 2004 og fremover og har gjort ulike søk i dette på søkeordene «adopsjon* utenom* forening*» og «anerkjennelse* adopsjon*».

⁸ I tre av sakene er bare BFDs vedtak i klagesak gjennomgått.

blemstillinger. Det er også ulikt hvor mye dokumentasjon som ligger på hver sak. Variasjonene gjør det utfordrende å vurdere både den konkrete behandlingen av enkeltsaker og en eventuell utvikling over tid. Resultatet av utvalgets noe begrensede undersøkelser er derfor ikke en uttømmende eller nyansert fremstilling, men en samling av eksempler som kan indikere noen overordnede tendenser i saksbehandlingen.

Det er ikke mulig å plukke ut aktuelle anerkjennelsessaker ut fra arkivkoder alene. I tillegg til de ordinære utenlandsadopsjonene inkluderer denne sakstypen også stebarnsadopsjon av barn med utenlandsk statsborgerskap, noe utvalget avgrenser mot. Det er forøvrig heller ikke ut fra arkivkoder mulig å skille saker hvor adopsjonen skal anerkjennes av norske myndigheter (for eksempel fordi adoptivforeldrene var bosatt i adopsjonslandet), fra saker hvor myndighetene har måttet gjøre en skjønnsmessig vurdering av hvorvidt adopsjonen skal godkjennes.

For å identifisere aktuelle saker gjennomførte utvalget en manuell gjennomgang av arkivbokser med anerkjennelsessaker mellom 1986 og 2004 i Bufdirs fysiske arkiv. Videre har utvalget sett gjennom en rekke anerkjennelsessaker fra Bufdirs digitale arkiv fra 2004 til 2009. I tillegg har utvalget sett på noen saker frem til 2023.⁹

I det følgende vil utvalget gjengi faktum og resultater for en del konkrete saker. Av hensyn til anonymisering vil detaljnivået når det gjelder land, kjønn, alder og lignende i gjengivelsene, variere.

28.1.3 Ulike typetilfeller av uavhengige adopsjoner

Som det vil gå nærmere frem i punkt 28.2.1, har særlig tilknytning til det aktuelle landet vært et krav for å få forhåndssamtykke til å adoptere et barn uten bistand fra formidlingsorganisasjon. De konkrete kravene til tilknytning har variert, men primært har det dreid seg om norske statsborgere som har midlertidig bosted i det aktuelle opprinnelseslandet, eller statsborgere av det aktuelle opprinnelseslandet med vanlig bosted i Norge.

Utover en slik særlig tilknytning vil imidlertid adoptivsøkernes situasjon variere. I mange tilfeller vil det i praksis også være snakk om et ønske

om å adoptere et barn som man allerede har en relasjon til. Ettersom bakgrunnen for adopsjonen vil ha betydning for hvilke og hvor inngående undersøkelser og vurderinger som må gjøres for å sikre forsvarlige prosesser, vil noen ulike typetilfeller bli beskrevet her.

Et sentralt skille går mellom adopsjon av *kjent* og *ukjent* barn. Adopsjon av kjent barn kan gjelde biologiske slektninger, såkalte familieadopsjoner, eller barn som adoptivsøkerne har kommet i kontakt med på annet vis.

Ved uavhengig adopsjon av *ukjent barn* vil adoptivsøkerne søke om et generelt forhåndssamtykke til å adoptere et barn, for eksempel mellom 0 og 5 år, fra et konkret land, eventuelt også fra en konkret institusjon i dette landet. Adopsjoner utenom organisasjon reiser noen særskilte spørsmål om forsvarlighet og hvordan adopsjonen skal gjennomføres i det aktuelle landet. For øvrig gjøres også de samme undersøkelsene av foreldrenes egnethet som ved adopsjon gjennom formidlingsorganisasjon.

Ved uavhengig adopsjon av *kjent barn* er prosedyren for forhåndssamtykke noe annerledes. Da vurderes ikke bare foreldrenes egnethet og den generelle forsvarligheten av en adopsjonsprosess fra det aktuelle landet, men også om adopsjonen vil være til det konkrete barnets beste.

I Hove-utvalgets utredning i NOU 2009: 21 oppsummeres faktum og utfall i alle søknader fra 2008 om forhåndssamtykke til adopsjon utenom organisasjon. Dette gjengis her for å illustrere ulike aktuelle sakstyper:

Bufdir gav forhåndssamtykke til adopsjon av ukjent barn i 1 sak.

- Søkerne A og B fikk forhåndssamtykke til å adoptere et ukjent barn fra Colombia. A var statsborger i Colombia og kunne ifølge myndighetene der ikke adoptere gjennom adopsjonsorganisasjon idet adopsjon måtte være gratis for colombianske statsborgere etter dette landets rett.

I følgende 2 saker gav Bufdir avslag på søknad om adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon.

- Søkerne søkte om å adoptere et ukjent barn fra Russland. De ønsket å benytte kanal uten bistand fra organisasjon, søkerne skulle velge ut barnet selv.
- Søkerne på 43 og 48 år søkte om å adoptere et ukjent barn fra Edhi Foundation i Pakistan.

⁹ Utvalget har hatt tilgang til Bufdirs digitale arkiv (fra 2004 og fremover). Etter 2009 ble Bufdir klageinstans, og ikke alle saker i det digitale arkivet fremstår komplette. Utvalget har likevel funnet noen eksempler på saker etter dette.

Bufdir gav kun forhåndssamtykke til adopsjon av kjent barn i 2 saker.

- Søkerne på 53 og 61 år fikk forhåndssamtykke til å adoptere C på 13 år fra Colombia. Søkerne arbeidet i et sosialt prosjekt i Colombia og fikk kontakt med C gjennom prosjektet.
- Søkerne A, bulgarsk statsborger, og B fikk forhåndssamtykke til å adoptere C på snart 5 år fra Bulgaria. C var fosterbarn hos As foreldre med tett oppfølging fra lokal barneverntjeneste.

I 2008 ble det gitt til sammen 10 avslag på søknad om adopsjon av kjent barn. Herunder gjaldt 6 avslag tilfeller der barnet var niese eller nevø til en av søkerne. I 4 av sakene var barnet mellom 12 og 16 år.

- Søkerne på 57 og 35 år søkte om å adoptere nevøen C fra Thailand. C var snart 16 år og bodde sammen med eldre søsken og øvrig familie i Thailand. Søkerne hadde tidligere fått avslag på søknad om familieforening.
- Søkerne søkte om å adoptere nevøen C fra Thailand. C var 12 år og bodde i Thailand med far og farmor, også mor bodde i Thailand. Far og farmor foreslo adopsjon og ønsket at C, når han ble voksen, skulle sende penger til sin far.
- Søkerne A og B søkte om å adoptere nevøen C fra Filippinene. C var 14 år og bodde med besteforeldre på Filippinene, hvor han ble etterlatt 5 måneder gammel. Søkerne ønsket å sikre gutten økonomisk. A bodde i samme storfamilie som nevøen fra han var 2 til 11 år.
- Søkerne på 36 og 62 år søkte om å adoptere niesen C fra Ghana. C var 14 år og bodde hos mormor i Ghana. Cs foreldre var i live og C hadde kontakt med mor.
- Søkerne søkte om å adoptere niesen C fra Pakistan på 2 år. Cs biologiske far var død, mor bodde sammen med et eldre søsken. Søkerne hevdet at de hadde hatt ansvar for C fra fødselen samt at det var bestemt før barnets fødsel at søkerne skulle adoptere dette.
- Søkerne [A og B] søkte om å adoptere niesen C fra Vietnam på 8 år. C hadde bodd hos As foreldre, sine besteforeldre, siden fødselen. Cs foreldre etterlot henne hos besteforeldre. Besteforeldrene var blitt gamle og ønsket at søkerne skulle ta seg av barnet for å sikre hennes fremtid.

I 2008 ble det gitt 2 avslag på søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av kjent barn, der barnet ikke var i familie med søkerne.

- Søkerne søkte om å adoptere C på 1 år fra Pakistan. Storfamilien i Pakistan hadde tidligere bestemt at søkers yngre bror skulle gi fra seg et nyfødt barn til søkerne, men foreldrene nektet da søkerne kom for å hente barnet. Søker A oppsøkte deretter en lege i Pakistan som formidlet kontakt med en fattig familie som gav fra seg barnet ved tomåneders alder. A bodde midlertidig i Pakistan hos familie, mens B besøkte dem der.
- Søkerne A og B søkte om å adoptere C på 1 år fra Pakistan. Cs biologiske far var fattig og hadde overdratt omsorgen i henhold til en «Affidavit for Child Adoption». Søkerne kjente Cs familie i Pakistan.¹⁰

Som det går frem i denne gjennomgangen, kom et flertall av søknadene om adopsjon utenom formidlingsorganisasjon i 2008 fra personer med utenlandsk statsborgerskap / utenlandsk opprinnelse med vanlig bosted i Norge, og de gjaldt adopsjon av slektning. Som utvalget kommer nærmere inn på nedenfor, er dette et mønster som har vært gjeldende tilbake til 80-årene. Adopsjoner både innenfor og utenfor familien omhandler for øvrig relativt ulikeartede forhold.

28.2 Den rettslige reguleringen av adopsjoner utenom formidlingsorganisasjon

28.2.1 Adopsjoner med forhåndssamtykke – uavhengige adopsjoner

De første tillatelsene til organisert formidlingsvirksomhet fra utlandet ble gitt for henholdsvis Vietnam i 1968 og Sør-Korea i 1969.¹¹ Før dette var alle utenlandsadopsjoner *uavhengige*, selv om de fleste adopsjoner i praksis ble gjennomført ved hjelp av de samme organisasjonene som senere ble godkjent som formidlere.

Det var dermed først utover i 1970-årene at spørsmålet om adopsjon gjennom godkjent formidlingsorganisasjon versus adopsjon utenom formidlingsorganisasjon ble aktuelt. Hvorvidt det burde stilles ulike krav til forhåndssamtykke til adopsjon gjennom eller utenom formidler, ser først ut til å ha blitt tematisert etter at det i 1978 ble gitt formidlingstillatelse til en rekke land i Asia

¹⁰ NOU 2009: 21 s. 108-109.

¹¹ Se kapittel 6.

og Sør-Amerika.¹² I det følgende går utvalget gjennom de særlige reglene for adopsjoner utenom formidlingsorganisasjon som utviklet seg etter dette.

I 1978 ble Rådet for internasjonale adopsjoner (RIA) opprettet. Det hadde blant annet som formål å føre kontroll med utenlandsadopsjonsvirksomheten.¹³ De godkjente formidlingsorganisasjonene var selv representert i Rådet for internasjonale adopsjoner. Dette la til rette for tett kontakt mellom myndighetene og formidlerne og ga forholdsvis god oversikt over den organiserte adopsjonsvirksomheten. Å få en lignende kontroll over adopsjonene som foregikk utenom disse organisasjonene, var derimot vanskelig.

I forbindelse med Rådet for internasjonale adopsjoners besøk til fem ulike opprinnelsesland i Asia høsten 1980 informerte rådet Justisdepartementet om at det var behov for større kontroll med adopsjonene som foregikk utenom de godkjente formidlingsorganisasjonene.¹⁴ Myndighetene i flere av disse opprinnelseslandene hadde selv bedt om bistand til å hindre at privatpersoner reiste til landet og gjennomførte adopsjoner på egen hånd, uten å gå gjennom de korrekte myndighetsorganene.¹⁵ For å styrke kontrollen med norske adoptivsøkere foreslo derfor Rådet for internasjonale adopsjoner å ta inn et forbehold i forhåndssamtykket om at adopsjon måtte skje gjennom en av de godkjente formidlingsorganisasjonene.¹⁶ I desember 1980 bekreftet Justisdepartementet at det var besluttet å innta et slikt forbehold.¹⁷

Som en følge av dette har det etter 1980 bare vært et begrenset antall utenlandsadopsjoner til Norge uten bistand fra formidlingsorganisasjon. I et internt notat i Justisdepartementet, datert 2. og 9. desember 1980, ble det drøftet i hvilke tilfeller man skulle tillate uavhengige adopsjoner. Man foreslo blant annet følgende:

¹² Se nærmere om dette i kapittel 6 og 24.

¹³ Rundskriv nr. 1 9/78 fra SD, *Adopsjon av utenlandske barn*, s. 4.

¹⁴ Brev fra RIA til JD 24. november 1980. I januar 1980 tok SD for øvrig også opp med JD at opprettelsen og praksisen i PU formodentlig ville medføre at flere foreldre forsøkte å gjennomføre adopsjon på egen hånd, selv om det var forutsatt i St.prp. 210 (1976–77) at dette bare skulle forekomme i spesielle tilfeller, jf. brev fra SD til JD 28. januar 1980.

¹⁵ Mange andre mottakerland fortsatte imidlertid å tillate slike adopsjoner uten særlige restriksjoner, og slike adopsjoner utgjør en god del av de forholdene som kritiseres blant annet i den nederlandske og den svenske granskingsrapporten.

¹⁶ I 1980 var det AF, VB og FBAL som hadde en slik godkjenning.

¹⁷ Brev fra JD til RIA 22. desember 1980.

Følgende kategorier bør kunne adoptere utenom foreningene:

1. Nordmenn som er fast bosatt i utlandet og som ønsker å adoptere barn fra det land de bor
2. Ektepar som ønsker å adoptere barn fra den ene ektefelles hjemland
3. Adoptivsøkere som får barn gjennom bekjente som er misjonærer
4. Adoptivsøkere som har personlig kontakt med familie i land hvor ingen forening arbeider.

Når det gjelder følgende er jeg noe i tvil:

1. Adoptivsøkere som ønsker å adoptere barn nr. 2 fra samme institusjon som de fikk sitt første barn fra. Dette kan gjelde en institusjon hvor foreningen for en tid ikke har hatt kontakt med vedkommende institusjon.
2. Adoptivsøkere som har fått oppgitt adressen gjennom bekjente og gjort direkte henvendelse til institusjonen. Den første kontakten med institusjonen er nok i de fleste tilfellene formidlet gjennom en av foreningene.¹⁸

I denne omgang ser det ut til å ha blitt konkludert med at listen fremsto hensiktsmessig – men at punkt 3 også måtte kunne gjelde andre yrkesgrupper stasjonert i utlandet enn misjonærer, og at tilfellene i punkt 5 og 6 bare kunne tillates i helt spesielle tilfeller.

Det gikk imidlertid lang tid før praksisen ble beskrevet i lovtekst eller offentlige retningslinjer. Verken den nye adopsjonsloven i 1986 eller Sosialdepartementets rundskriv fra 1987 om Statens adopsjonskontor oppstilte noe skille mellom adopsjoner gjennom eller utenom organisasjon.¹⁹ Først i Sosialdepartementets rundskriv fra 1989 med retningslinjer for behandling av søknader om adopsjon ble praksisen for behandlingen av disse sakene beskrevet:

Departementet legger vekt på at formidlingen skjer gjennom godkjent forening, selv om det rent unntaksvis også godtas adopsjon utenom forening, se nedenfor under punkt 2.

[...]

2. Adopsjon utenom forening

Rent unntaksvis vil norske myndigheter også kunne gi forhåndsgodkjenning selv om

¹⁸ I et internt notat i JD datert 2. og 9. desember 1980.

¹⁹ SDs rundskriv I-20-87.

formidling ikke skjer gjennom godkjent forening. Myndighetene har gitt slik godkjenning der søkerne har hatt en spesiell tilknytning til vedkommende land, f.eks. gjennom statsborgerskap eller at søkerne er midlertidig bosatt der.²⁰

I praksis oppstiller rundskrivet særlige vilkår for å adoptere barn utenom godkjent formidlingsorganisasjon. I tillegg til de generelle vilkårene for adopsjon, måtte søkerne ha en «spesiell tilknytning» til barnets opprinnelsesland.

Ved ratifisering av Haagkonvensjonen 1993 ble det besluttet å videreføre adgangen til utenlandsadopsjon utenom adopsjonsformidler. I stortingsproposisjonen fra behandlingen av konvensjonen heter det:

Representanter fra opprinnelseslandene, men også fra mottakerlandene (blant disse Norge), var opptatt av å begrense adgangen til private adopsjoner mest mulig. Grunnen til dette er hensynet til barnets beste. Det anses for å være best i samsvar med barnets interesser at adopsjonen er formidlet gjennom offentlig godkjente og profesjonelle organer, at dette gir den største grad av sikkerhet for at det ikke foreligger misbruk eller misligheter som kjøp, salg, tyveri eller bortføring av barn med henblikk på adopsjon, og at det er barnets beste som har vært det altoverveiende hensynet i saken. Norsk praksis tillater bare helt unntaksvis private adopsjoner, og da bare i formen adopsjon utenom godkjent forening. Det vil si at også de som søker å ordne adopsjonen utenom godkjent forening, må ha forhåndssamtykke.²¹

Like etter at Haagkonvensjonen trådte i kraft i Norge, ble det i 1999 foretatt en revisjon av adopsjonsloven av 1986. Den første lovbestemmelsen som sier noe om forholdet mellom adopsjoner gjennom og utenom formidler, ble da vedtatt i § 16 f:

Adopsjon av barn bosatt i fremmed stat skal skje gjennom organisasjon som i medhold av § 16 d første ledd er gitt tillatelse av departementet til slik virksomhet.

Departementet kan i særlige tilfeller samtykke i at adopsjon av barn bosatt i fremmed stat skjer utenom godkjent organisasjon.

I forarbeidene til bestemmelsen gir departementet veiledning om behandlingen av søknader om samtykke til å adoptere utenom formidler:

Departementet fastholder den klare hovedregelen om at utenlandsadopsjon skal skje gjennom offentlig godkjent organisasjon.

Departementet opprettholder også unntaksregelen om at det i særlige tilfeller kan gis tillatelse til å adoptere utenom forening. I slike saker forutsetter departementet at Statens ungdoms- og adopsjonskontor ber søkerne om en detaljert utredning av hvorledes adopsjonen er tenkt gjennomført og at kontoret foretar en grundig vurdering av dette. Kontoret forutsettes å sette nødvendige vilkår for adopsjonen – deriblant at den gjennomføres i samsvar med vedkommende lands regelverk.

Verken Haagkonvensjonen eller § 16b jf. § 16d, er til hinder for at søkere kan adoptere utenom forening. Haagkonvensjonen forutsetter imidlertid at Statens ungdoms- og adopsjonskontor oversender sosialrapport og godkjenningssdokumenter direkte til sosialmyndigheten i opprinnelseslandet.²²

Norske myndigheter la dermed til grunn at Haagkonvensjonen ikke var til hinder for å tillate adopsjon utenom godkjent formidler, men at dette forutsatte et direkte samarbeid mellom de to landenes sentralmyndigheter for adopsjon (i land som hadde slik sentralmyndighet). Slike adopsjoner var mer ressurskrevende for adopsjonsmyndigheten enn ordinære saker, hvor formidlerne tok seg av kontakten med opprinnelseslandets myndigheter, dokumentutveksling og lignende.²³

Ordlyden om at adopsjon utenom formidler kunne tillates i «særlige tilfeller», tilsier at dette skulle være en forholdsvis snever unntaksregel. Utover dette ble det i denne omgangen ikke gitt eksplisitte føringer for når det kunne gis forhåndssamtykke til adopsjon utenom formidlingsorganisasjon. I forarbeidene står det imidlertid at det i praksis bare ble tillatt «dersom søkerne har en spesiell tilknytning til vedkommende land, for eksempel gjennom statsborgerskap eller dersom søkerne er midlertidig bosatt der.»²⁴

I 2002 kom det to rundskriv fra Barne- og familiedepartementet som blant annet ga retningslinjer for utstedelse av forhåndssamtykke til

²⁰ SDs rundskriv I-15-89.

²¹ St.prp. nr. 77 (1995–96) s. 18.

²² Ot.prp. nr. 63 (1997–98), s. 35.

²³ Hove-utvalget peker også på at ressursbruken fremsto uforholdsmessig, NOU 2009: 21, s. 166.

²⁴ Ot.prp. nr. 63 (1997–98), s. 35.

adopsjon utenom formidlingsorganisasjon. Her gis det føringer for hvilken informasjon søkerne må legge frem, og for dokumentasjonen myndighetene må innhente for å sikre en forsvarlig prosess. I tillegg oppstilles følgende krav til søkerne:

Forhåndssamtykke kan i slike tilfeller bare gis når søkere har en spesiell tilknytning til vedkommende land, for eksempel gjennom statsborgerskap, oppvekst eller at de er midlertidig bosatt der, for eksempel på grunn av arbeid.²⁵

I august 2009 kom Hove-utvalget med sin utredning om adopsjonsfeltet. De anbefalte å fjerne adgangen til adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon.²⁶ Anbefalingen ble begrunnet blant annet med risiko for manglende forsvarlighet samt norske sentralmyndigheters ressursbruk. Forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp, og regelverk og praksis forble uendret. Et sentralt argument for å opprettholde adgangen til slike adopsjoner var å hindre en økning i anerkjennelsessaker, altså at personer bosatt i Norge gjennomførte adopsjonsprosesser i utlandet uten å søke om forhåndssamtykke, for deretter å søke om anerkjennelse av adopsjonen.²⁷

Fra 1. januar 2010 var Bufetat region øst førsteinstans i saker om utenlandadopsjon utenom formidler, mens Bufdir var klageinstans. Inntil dette hadde Bufdir vært førsteinstans og departementet klageinstans.

I den nye adopsjonsloven fra 2017 ble adgangen til uavhengig adopsjon av både kjent og ukjent barn opprettholdt. Vilklårene for slike adopsjoner ble lovfestet og samtidig noe skjerpet. Blant annet ble det oppstilt krav om at ingen norsk adopsjonsformidler hadde formidlingstillatelse i det aktuelle landet:

§ 20. Adopsjon av barn som har sitt vanlige bosted i utlandet

Et barn som har sitt vanlige bosted i utlandet, kan bare adopteres gjennom en organisasjon som har tillatelse til adopsjonsformidling

etter § 31, og som har tillatelse til å formidle barn fra særskilt angitte land etter § 32.

Adopsjonsmyndigheten kan likevel gi forhåndssamtykke til å adoptere fra utlandet utenom en adopsjonsorganisasjon dersom

- a. vilklårene for forhåndssamtykke etter loven og forskrift med hjemmel i loven er oppfylt
- b. minst én av søkerne har en spesiell tilknytning til det landet der barnet har sitt vanlige bosted
- c. ingen norsk adopsjonsorganisasjon har formidlingstillatelse i det landet der barnet har sitt vanlige bosted
- d. adopsjonen kan gjennomføres på en forsvarlig måte

I rundskriv til loven gis det ytterligere retningslinjer for vurdering av søknader om forhåndssamtykke til adopsjon utenom organisasjon.²⁸

28.2.2 Adopsjoner uten forhåndssamtykke – anerkjennelsessaker m.m.

Hovedregelen etter norsk rett har siden 1917 vært at adoptivsøkere som ønsker å adoptere et utenlandsk barn, først må innhente et forhåndssamtykke fra norske myndigheter. Regelverket har likevel hatt noen unntak fra dette kravet. Vilklårene i den norske adopsjonsloven gjelder bare for adopsjoner som etter norsk internasjonal privatrett faller inn under norsk rett. Også lovvalgsregelen har variert.

Frem til 1980 fulgte adopsjonsloven *statsborgerprinsippet*. Det innebar blant annet at kravet om forhåndssamtykke til adopsjon gjaldt norske statsborgere, uavhengig av hvor disse hadde bosted. Utenlandske statsborgere med bosted i Norge var derimot unntatt kravet.

Ved lovrevisjonen i 1980 ble *domisilprinsippet* innført i adopsjonsretten. Det vil si at reglene i adopsjonsloven – inkludert kravet til forhåndssamtykke – skulle gjelde personer som var bosatt i Norge, uavhengig av statsborgerskap.²⁹

Adopsjoner gjennomført i opprinnelseslandet med norske myndigheters forhåndssamtykke har automatisk blitt regnet som gyldige i Norge. Anerkjennelse av adopsjoner gjennomført *uten* forhåndssamtykke er og har vært regulert i egne bestemmelser.

²⁵ BFDs rundskriv Q-2002-1045, punkt 7.2.6. (revidert i mars 2009 og mars 2016), jf. BFDs rundskriv Q-2002-1046 punkt 3.10 (revidert mars 2009 og mars 2016).

²⁶ NOU 2009: 21, s. 166.

²⁷ Regelverk for slike saker omtales nærmere i punkt 28.2.2, og praksisen i punkt 28.3.3. I 2010 ble for øvrig regelen om automatisk anerkjennelse av adopsjoner gjennomført i utlandet innsnevret til bare å gjelde norske statsborgere med bopel i utlandet og ikke utenlandske statsborgere bosatt i Norge. Lov 4. juni 2010 nr. 18, jf. adopsjonsloven av 1986 § 19.

²⁸ Rundskriv fra BLD Q-2018-1245, avløst av rundskriv fra Bufdir, BUFDIR 202-9002.

²⁹ Lov 13. juni 1980 nr. 32.

Regler om slike anerkjennelser ble i 1980 innført i adopsjonsloven 1917 § 31 første ledd. Etter første ledd skulle følgende tre typetilfeller automatisk anerkjennes i Norge:³⁰

- adopsjoner foretatt av norske statsborgere med bopel i det aktuelle landet
- adopsjoner foretatt i en tredjestat hvor norske eller utenlandske statsborgere hadde bopel på tidspunktet for adopsjonen
- adopsjoner foretatt av utenlandske statsborgere i sitt statsborgerland

«Bopel» skal i denne sammenheng forstås som varig bosted.³¹ Norske statsborgere som bare oppholdt seg midlertidig i utlandet, hadde «bosted» i Norge og måtte søke forhåndssamtykke jf. § 34.

De to første alternativene for automatisk anerkjennelse etter § 31 første ledd fulgte domisilprinsippet.

Bestemmelsen i det tredje alternativet, det vil si om adopsjoner foretatt av utenlandske statsborgere bosatt i Norge, har imidlertid vært omdiskutert. At denne gruppen i praksis skulle kunne adoptere i statsborgerlandet uten forhåndssamtykke fra norske myndigheter, var i motstrid med domisilprinsippet, som etter 1980 gikk frem i bestemmelsen om krav til forhåndssamtykke i § 34, der det var bestemt at «[d]en som er bosatt i Norge, må ikke adoptere i fremmed stat med mindre departementet samtykker på forhånd».

I forarbeidene til 1980-loven går det frem at departementet var i tvil om hvordan adopsjoner gjennomført av utenlandske statsborgere i deres eget statsborgerland skulle reguleres. De falt imidlertid ned på at statsborgerskap i det aktuelle landet måtte være tilstrekkelig for automatisk anerkjennelse, da opprettholdelse av en persons sivilrettslige status var et tungtveiende hensyn: «En ting er imidlertid hva vi anser som den gunstigste regelen når adopsjon skal foretas. Noe annet er anerkjennelse av en adopsjon som er kommet i stand.»³²

I tillegg til adopsjonene som skulle anerkjennes automatisk etter § 31 første ledd, var det også etter andre ledd adgang for departementet å anerkjenne adopsjoner som ikke innfridde disse vilkårene etter en konkret vurdering: «Departementet kan anerkjenne en utenlandsk adopsjon som ikke omfattes av første ledd.»

Reglene i § 31 ble videreført i adopsjonsloven av 1986 § 19. I 2010 ble regelen om at adopsjoner som var gjennomført av utenlandske statsborgere i deres eget statsborgerland, automatisk skulle anerkjennes, opphevet.³³ Departementet mente da at hensynet til å sikre barnet gode oppvekstsvilkår gjennom en forhåndsvurdering måtte veie tyngst, og påpekte at slike adopsjoner etter en konkret vurdering fremdeles kunne godkjennes etter daværende § 19 tredje ledd.³⁴

I anerkjennelsessaker med *automatisk anerkjennelse* har norske myndigheters kontroll vært begrenset til en vurdering av om vilkårene for tilknytning (vanlig bosted / statsborgerskap) var oppfylt, samt at det rent faktisk var fattet avgjørelse om en gyldig adopsjon – eller tilsvarende rettsinstitutt – i utlandet.³⁵ Det har ikke blitt foretatt noen vurdering av adoptivforeldrenes egnethet.

I saker hvor vilkårene for automatisk anerkjennelse ikke har vært oppfylt, og det skulle vært søkt om forhåndssamtykke, måtte det vurderes som adopsjonen likevel skulle anerkjennes etter en konkret vurdering.³⁶ Det har for eksempel dreid seg om norske statsborgere som har oppholdt seg i utlandet over tid, men som etter norsk rett fremdeles har blitt ansett som bosatt i Norge. For å få anerkjennelse etter den skjønnsmessige regelen har det fremdeles vært en forutsetning at det faktisk har blitt gjennomført en adopsjon som er gyldig etter adopsjonslandets rett.

I enkelte tilfeller har det kommet opp saker hvor heller ikke kravet om at det er gjennomført en gyldig adopsjon, har vært innfridd. Det dreier

³³ Lov 4. juni 2010 nr. 18.

³⁴ Prop. 7 L. (2009–2010) kap. 5.

³⁵ Det avgjørende er hvorvidt de rettslige virkningene av avgjørelsen om omsorgsovertakelsen oppfyller vilkårene for adopsjon etter norsk rett, ikke om det aktuelle landet selv omtaler dette som en adopsjon. Siden 1980 har det i adopsjonsloven for øvrig vært inntatt en regel om *ordre public*, som innebærer at en utenlandsk adopsjon ikke gjelder i Norge dersom det ville virke «støtende på norsk rettsorden». Slike adopsjoner ville dermed ikke kunne anerkjennes selv om de var lovlig gjennomført etter utenlandsk rett. Jf. lov om adoption av 1917 (revidert 1980) § 32, adopsjonsloven av 1986 § 20 og adopsjonsloven av 2017 § 50.

³⁶ Lov om adoption 1917 (revidert 1980) § 31 andre ledd, og adopsjonsloven 1986 § 19 tredje ledd og adopsjonsloven 2017 § 47 andre ledd.

³⁰ Adopsjoner der det var gitt forhåndssamtykke, ble anerkjent etter bestemmelsen i § 34.

³¹ I adopsjonsloven fra 2017 omtales dette som «vanlig bosted».

³² Ot.prp. nr. 36. (1979–80), s. 15. Dersom statsborgerlandet til adoptivsøkerne etter landets internasjonale privatrett oppstilte statsborgerskap som tilknytningsfaktor (slik Norge gjorde frem til 1980), skulle søkerne etter dette landets rett adoptere etter dette landets adopsjonslovgivning. Dersom adopsjonen deretter ikke ble anerkjent i Norge, ville resultatet være en uavklart sivilrettslig status for barnet – en såkalt «haltende adopsjon».

seg da om norske eller utenlandske statsborgere som har gjennomført en omsorgsovertakelse av et utenlandsk barn som ikke oppfyller vilkårene for adopsjon etter norsk rett. For eksempel kan omsorgsovertakelsen ha vært basert på en offentlig vergeoppnevning eller en privat avtale med barnets foreldre. Norske myndigheter har da i etterkant av omsorgsovertagelsen måttet vurdere om det kunne gjennomføres en adopsjonsprosess etter norsk eller opprinnelseslandets rett. Man har slik i noen tilfeller måttet vurdere spørsmålet om å gi forhåndssamtykke til en adopsjon som i praksis allerede hadde blitt gjennomført. I noen tilfeller har barna blitt oppfostret av de potensielle adoptivforeldrene i lengre tid før spørsmålet om anerkjennelse/adopsjon har blitt tatt opp.³⁷

28.3 Utvalgets undersøkelser og funn

28.3.1 Kort om omfanget av uavhengige adopsjoner og anerkjennelsessaker

Buudir og direktoratets forgjengere på adopsjonsfeltet har ikke ført egne statistikker over de adopsjonstypene som behandles her, og det har ikke lyktes utvalget å finne det totale antallet utenlandsadopsjoner til Norge som er gjennomført utenom organisasjon.³⁸ Dette gjelder både uavhengige adopsjoner, anerkjennelser av adopsjoner som er gjennomført uten forhåndssamtykke, samt de adopsjonssakene som faller utenfor begge disse kategoriene.

Ut fra tall utvalget har funnet for enkelte år, er det likevel på det rene at både antall uavhengige adopsjoner og anerkjennelser av adopsjoner uten forhåndssamtykke har vært forholdsvis begrenset sammenlignet med antall adopsjoner gjennom godkjente formidlere. Særlig gjelder dette etter 1980, da det som nevnt ble inntatt et standardvilkår i forhåndssamtykke til adoptivsøkere om at adopsjon skulle skje gjennom godkjent adopsjonsformidler.³⁹

Utvalget har funnet følgende anslag/tall over uavhengige adopsjoner: Rådet for internasjonale

adopsjoner har opplyst at det i 1980 ble gjennomført fem adopsjoner utenom organisasjon.⁴⁰ I forarbeidene til revisjon av adopsjonsloven 1986 i 1999, går det frem at Statens adopsjonskontor anslo at det ble gjennomført mellom ti og tju uavhengige adopsjoner årlig.⁴¹ I forarbeidene til adopsjonsloven fra 2017 går det frem at det fra 2006 til 2013 i gjennomsnitt ble gitt under fem forhåndssamtykker til uavhengige adopsjoner årlig.⁴² I intervju med utvalget oppga en ansatt hos Bufetat region øst som arbeidet med denne sakstypen, at det siden 2023 har blitt gitt noen få forhåndssamtykker til adopsjon utenom formidler. Så vidt vedkommende var kjent med, var det likevel ikke blitt gjennomført noen slike adopsjoner i denne perioden.⁴³

Også når det gjelder anerkjennelsessaker, det vil si adopsjoner uten forhåndssamtykke fra norske myndigheter, har vi begrenset med statistikk. Utvalget legger imidlertid til grunn at også dette utgjør et relativt begrenset antall saker per år. Utvalgets screening av saker i Bufdirs fysiske arkiv viser at det i første instans ble gitt anerkjennelse til adopsjoner uten forhåndssamtykke i 14 saker i 1990, 5 saker i 1995 og 15 saker i 2000.⁴⁴

Utvalget har videre gått gjennom søketreff på anerkjennelsessaker i Bufdirs digitale arkiv fra 2005, og har for dette året funnet 15 saker hvor adopsjon gjennomført i utlandet ble anerkjent.⁴⁵ I Bufdirs årsrapport for 2015 går det frem at Bufetat region øst innvilget 16 saker.⁴⁶ Det bemerkes at disse tallene også inkluderer stebarnsadopsjoner av barn som er utenlandske statsborgere.

28.3.2 Uavhengige adopsjoner – funn i utvalgets gjennomgang av praksis

I det følgende vil utvalgets sentrale funn beskrives nærmere. Utvalget vil vise til noen eksempelsaker

³⁷ I noen tilfeller kan også varige omsorgsplasseringer anerkjennes uten at man går veien om adopsjon. Dette gjelder blant annet *kafala*, som er en islamsk skikk som i praksis ligner adopsjon, men som ikke innebærer et brudd i de juridiske båndene til opprinnelig familie. Et ønske om internasjonal regulering av *kafala* var noe av bakgrunnen for Haag-konvensjonen 1996 om *jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn*. Andre omsorgsordninger enn adopsjon faller imidlertid utenfor utvalgets mandat.

³⁸ Manglende statistikk på ulike områder blir også tatt opp i bl.a. NOU 2009: 21, s. 164.

³⁹ Mellom 1970 og 1979 ble i underkant av 500 utenlandsadopsjoner, tilsvarende 17 prosent av utenlandsadopsjonene, gjennomført utenom godkjent formidlingsorganisasjon, se punkt 6.2.2. Imidlertid bisto i praksis AF ved en større andel av disse, rundt 300 fra 1972 til og med 1977. Om AFs virksomhet disse årene, se punkt 7.5 og punkt 25.3.1.

⁴⁰ Brev fra RIA til det svenske sosialministeriet 16. mars 1982.

⁴¹ Ot.prp. nr. 63 (1997–98), s. 34.

⁴² NOU 2014: 9, tabell på s. 191. Innvilgelse gjelder behandling i første instans (før ev. klage), tallene fra 2009 mangler. Det er ikke oppgitt hvorvidt alle disse søkerne faktisk gjennomførte en adopsjon.

⁴³ Intervju med utvalget 9. februar 2026.

⁴⁴ Sakstallene gjelder saker med saksnummer fra aktuelle år. Dato for selve avgjørelsen kan være fra et senere år.

⁴⁵ Søkeord «anerkjennelse* adopsjon*»

⁴⁶ Buudir (2015) *Årsrapport 2015*, vedlegg 6.

som vi mener illustrerer enkelte trekk ved praksisen. Utvalget har valgt å dele gjennomgangen opp i søknader knyttet til adopsjon av henholdsvis *kjent* barn og *ukjent* barn.

Felles for begge typer adopsjon er at adopsjon utenom organisasjon krever mer både fra adoptivsøkernes side og av norske adopsjonsmyndigheter enn ved adopsjon gjennom organisasjon. Blant annet gjelder dette innhenting og vurdering av lovverk og kunnskap om de faktiske og rettslige prosessene for adopsjon. Utvalget har sett eksempler på at søknader om uavhengig adopsjon har medført behov for forholdsvis omfattende bistand fra den norske ambassaden i landet for å innhente nødvendig informasjon.⁴⁷

Adopsjoner av kjent barn

Som det går frem i punkt 28.2 var det fra 1980-tallet i utgangspunktet krav om en særlig tilknytning til landet for å få innvilget søknad om forhåndssamtykke til adopsjon utenom formidlingsorganisasjon. Enkeltsaksgjennomgangen viser at mange av søknadene om uavhengige adopsjoner har dreid seg om personer av utenlandsk opprinnelse bosatt i Norge, som ønsket å adoptere et kjent barn fra hjemlandet. En majoritet av disse sakene ser videre ut til å dreie seg om såkalte familieadopsjoner, altså at adoptivsøkerne ønsket å adoptere en slektning bosatt i utlandet.⁴⁸

I et praksisnotat fra Sosialdepartementet fra 1989 fremgår blant annet følgende:

Stadig flere innvandrere søker om adgang til å adoptere fra sitt hjemland. Langt de fleste søknadene gjelder vanligvis noe større barn, ungdom og undertiden også voksne slektninger. Dels oppholder barna seg i sitt hjemland, men undertiden også her i landet, som oftest på besøksvisum.

Søknader av denne typen byr på helt spesielle problemer, både i forhold til adopsjonslovens intensjoner og dens enkelte bestemmelser. Rent bortsett fra dette må søknadene vurderes i lys av innvandringspolitikken. Det faktum at denne type saker øker må ha sammenheng med innvandringspolitikken.

Enkeltsaksgjennomgangen av klagesaker som ble behandlet av departementet mellom 1986 og 2004, viser også en stor andel familieadopsjonssaker.⁴⁹ I mange av vedtakene fra 80- og 90-årene, som stort sett var opprettholdelse av avslag, finner man følgende eller lignende formulering:

Departementet fører en restriktiv praksis og gir vanligvis ikke adgang til adopsjon hvor adoptanten og barnet er nære slektninger. Unntak kan bli gjort dersom barnets biologiske foreldre er døde eller andre særlige grunner tilsier det.

I et brev fra Statens adopsjonskontor til Sosialdepartementet i 1988 om avslag på en søknad om å adoptere en halvsøster med foreldre i live fra et søramerikansk land, fremheves det videre at økonomiske forhold ikke i seg selv kunne ha avgjørende betydning:

NN har sine biologiske foreldre og en rekke søsken. Hun har altså en familie, og det er ingenting som tyder på at det innen familien er andre problemer enn dårlig økonomi. I den sammenheng kan det nevnes at det på de fleste internasjonale konferanser som har vært avholdt om adopsjon over landegrenser, blir det fra barnas opprinnelsesland presisert at fattigdom alene aldri må gi grunnlag for å fjerne barnet fra sine biologiske foreldre til fordel for mer velstående adoptivforeldre i utlandet. Vi vil også peke på at det er rimelig om nær familie kan ta hånd om hverandre uten å måtte gå veien om adopsjon [...]

Uttalelsene tyder på at norske myndigheter har hatt en forholdsvis streng praksis når det gjelder forhåndssamtykke til familieadopsjoner og adopsjon av kjent barn. Utvalgets gjennomgang av førstegangsbehandling og klagebehandling bekrefter også langt på vei dette. Særlig fremstår andelen avslag som høy når det gjelder søknader om adopsjon av eldre barn, hvor adopsjonen i noen tilfeller også har aktualisert innvandringsregulerende hensyn. Som eksempel på avslag på forhåndssamtykke til kjent barn kan følgende saker nevnes:

- 1989: En enslig kvinne søkte om å adoptere sitt tantebarn på 11 år fra Tanzania. Kvinnen hadde på søknadstidspunktet bodd og arbeidet i

⁴⁷ Utvalget har blant annet gjennomgått arkivmappen om utenlandsadopsjon fra ambassaden i Hanoi (1995–2003) hvor det ligger korrespondanse med SAK/ SUAK om flere enkeltsaker, blant annet spørsmål og svar om norsk og vietnamesisk regelverk. UD's arkiv saks.nr. 422.17.

⁴⁸ Dette gjelder både klagesakene i departementet 1986–2004 og sakene i Bufdirs digitale arkiv fra 2004.

⁴⁹ Fysiske praksispermer utvalget har fått tilgang til av BFD. Det bemerkes at det er uklart hvor komplett denne samlingen er.

Norge i rundt ti år og hadde norsk statsborgerskap. Kvinnen ble ansett som en egnet omsorgsperson, men søknaden ble avslått med begrunnelsen at det aktuelle barnet bodde sammen med foreldre, søsken og øvrig storfamilie. Selv om tilværelsen var noe ustabil på grunn av opprinnelig mors sykdom, konkluderte Statens adopsjonskontor med at det «ikke foreligger grunnlag for å tilrå at et så stort barn forflyttes til Norge med henblikk på adopsjon».

- 1997: Et ektepar med opprinnelse fra Bangladesh søkte om å adoptere et 14 år gammelt barn som de hadde kommet i kontakt med via en bekjent av mannlig søker. Barnets opprinnelige far var død, mens barnets opprinnelige mor hadde psykiske utfordringer. Søknaden ble avslått, og begrunnelsen var at barnet bodde sammen med mor og øvrig familie, samt at barnets høye alder ville skape utfordringer med tanke på oppbrudd og tilpasning til nye forhold.
- 2000: Saken gjaldt et norsk ektepar som under et halvt års opphold i Thailand hadde fått kontakt med to søsken på henholdsvis 7 og 11 år som de søkte om å adoptere. Barna bodde sammen med mor og stefar og flere søsken. Særlig det eldste barnet ble både fysisk og psykisk mishandlet av sin stefar. Foreldrene truet også med å sende 11-åringen til en hallik i Bangkok. Søknaden om forhåndssamtykke til adopsjon ble avslått med begrunnelsen at søkerne ikke hadde tilstrekkelig tilknytning til landet, at parets egne barn var i samme alder, noe som vanskeliggjorde omsorgssituasjonen, samt at det var thailandske myndigheters ansvar å gripe inn i den problematiske omsorgssituasjonen.
- 2008: En kvinne søkte om å adoptere et tantebarn på 8 år fra Vietnam. Barnet hadde kort tid etter fødselen blitt forlatt av foreldrene, som hadde etterlatt det hos besteforeldrene. Barnet hadde bodd hos dem siden. Besteforeldrene var gamle og ønsket at barnet skulle bli adoptert til Norge for å sikre barnets fremtid. Avslaget ble blant annet begrunnet med at barnet hadde omsorgspersoner i opprinnelseslandet.
- 2020: En kvinne søkte om å adoptere et tantebarn på 10 år fra Thailand. Barnets opprinnelige mor forlot barnet da det var et halvt år gammelt. Da barnet var 2 år, ble barnets opprinnelige far hardt skadet i en ulykke. Barnet vokste opp hos besteforeldrene sine. Omsorgssituasjonen ble forverret da bestefar gikk bort og bestemor giftet seg på nytt. Dette skjedde

noen år før søknad om adopsjon ble sendt. Bufetat region øst avsto søknaden, blant annet med begrunnelsen at barnet hadde omsorgspersoner i opprinnelseslandet, jf. adopsjonsloven § 21 bokstav d.

Selv om andelen avslag fremstår som høy i de tilfellene der barnet hadde foreldre eller andre omsorgspersoner i opprinnelseslandet, har utvalget også funnet noen eksempler på at adopsjonsmyndighetene har gitt forhåndssamtykke til uavhengig adopsjon av kjent barn, selv om én eller begge foreldrene var i live. Dette gjelder såkalte familieadopsjoner, men også annen adopsjon av kjent barn. Her er noen eksempler på slike saker:

- 1984: Et ektepar søkte å adoptere et 10 år gammelt gatebarn fra et asiatisk land. Den kvinnelige søkeren hadde fått kontakt med og delvis ivaretatt barnet under et midlertidig opphold i landet, og den mannlige søkeren hadde blitt kjent med barnet under kortere besøk hos konen. Barnets foreldre var i live, men det hadde i stor grad blitt overlatt til seg selv. Barnets opprinnelige mor hadde ikke vært i kontakt med barnet på flere år, mens barnets opprinnelige far – som hadde mange andre barn med ulike kvinner – ikke var i stand til å ivareta barnet. Opprinnelig far samtykket derfor til at det norske ekteparet adopterte barnet. Fra norsk side ser ikke ekteparets noe begrensede tilknytning til landet ut å ha blitt problematisert. Det ble imidlertid drøftet hvorvidt man kunne akseptere en adopsjon når det formodentlig ikke ville la seg gjøre å innhente noe samtykke fra opprinnelig mor. Adopsjonen måtte videre skje etter norsk rett ettersom det aktuelle landet på dette tidspunktet ikke hadde noen adopsjonslov. Dette var dels i strid med daværende § 30 i adopsjonsloven av 1917, som sa at det i vurderingen skulle legges vekt på om adopsjonen også fikk gyldighet i den fremmede stat hvor barnet var tilknyttet. Saken endte med at departementet samtykket til adopsjon.
- 1997: Et søkerpar ønsket å adoptere den mannlige søkerens onkelbarn fra et land i Oseania. Statens adopsjonskontor avsto den opprinnelige søknaden med begrunnelsen at barnet bodde sammen med sine opprinnelige foreldre. Det ble vist til prinsipper fra både barnekonvensjonen og Haagkonvensjonen 1993 og til norske myndigheters restriktive praksis når det gjaldt adopsjon av barn som bodde sammen med familie i hjemlandet. Barne- og

familiedepartementet omgjorde søknaden. I departementets begrunnelse går det frem:

«Det legges til grunn at en adopsjon i foreliggende tilfelle vil være til gagn for NN. [Barnet] er den yngste i en søskenflokk på seks barn. Foreldrenes økonomiske situasjon og forholdene [i land] er såpass usikre at det kan antas at [barnet] er best tjent med en internasjonal adopsjon. Det legges i denne sammenheng vekt på at det er usikkert om [barnets] biologiske foreldre vil være i stand til å gi [barnet] en tilfredsstillende oppfostring i familien.

Videre er [barnet] bare [X] måneder gammelt og h*n har allerede hatt daglig kontakt med mannlig søker siden april i år [dvs. 3 måneder før BFD behandlet saken].»

- 2004: Et søkerpar ønsket å adoptere den kvinnelige søkerens 3 år gamle tantebarn fra et asiatisk land. Barnets opprinnelige mor var tenåring da hun fikk barnet og hadde etter noen måneder etterlatt det hos aldrende besteforeldre og en mindreårig tante. Da barnet var rundt 1 år gammelt, ble barnets opprinnelige far drept av sin svoger. Svogeren hadde også truet med å drepe det aktuelle barnet for å hindre at dette skulle ta hevn som voksen. Søkerparet hadde gjort flere forsøk på å få andre familiemedlemmer i hjemlandet til å ta over omsorgen for barnet, men hadde ikke lykket med dette. Det ble vist til at barnet ble fysisk mishandlet av bestefaren, og at det ble servert alkohol av andre slektninger. Søkerparet hadde først søkt om familiegjenforening, men fått avslag på dette. De fikk imidlertid innvilget forhåndssamtykke til adopsjon i Norge, og i samarbeid med opprinnelseslandets myndigheter lykket det å gjennomføre en adopsjon. Barnets opprinnelige mor samtykket til adopsjonen.

Utvalget finner indikasjoner på at myndighetenes praksis med å utstede forhåndssamtykke har blitt strengere over tid. Dette går blant annet frem av en søknad i 2010 om adopsjon fra det samme landet som det 10 år gamle gatebarnet i saken fra 1984 ovenfor.

- 2010: Et norsk-asiatisk ektepar søkte om å adoptere den mannlige søkerens 5 år gamle onkelbarn, som var blitt foreldreløst etter en ulykke. Adoptivsøkerne ble vurdert som egnede, og kravet om særlig tilknytning til landet var oppfylt. Den mannlige søkeren hadde også blitt oppnevnt som barnets verge i hjem-

landet, hvor barnet bodde sammen med en annen onkel under vanskelige forhold. Søknaden om forhåndssamtykke ble imidlertid avslått med hovedbegrunnelsen at det aktuelle landet ikke hadde noen adopsjonslov, og det ikke hadde lyktes å bringe på det rene detaljene rundt en eventuell adopsjonsprosess. I avslaget viste Bufetat til prinsippene for utenlandsadopsjon etter Haagkonvensjonen og norske myndigheters ansvar for å sikre en forsvarlig prosess.

Mens norske adopsjonsmyndigheter i 1984 ser ut til å ha inntatt en relativt pragmatisk holdning til opprinnelseslandets rett og lagt til rette for gjennomføring av adopsjon i Norge, la de i 2010 tilsynelatende større vekt på korrekte rettslige prosesser.

Adopsjoner av ukjent barn

Utvalget har videre sett på saker som gjelder uavhengig adopsjon av ukjent barn. I utgangspunktet fremstår disse sakene ofte som noe mindre komplekse enn sakene om kjent barn, og de har større likhetstrekk med søknad om forhåndssamtykke til adopsjon gjennom organisasjon

En vesentlig forskjell er likevel spørsmålet om muligheten til å gjennomføre forsvarlige adopsjoner fra det aktuelle landet. Når det gjelder adopsjon gjennom formidlingsorganisasjon, har slike forsvarlighetsvurderinger blitt gjort generelt, gjennom adopsjonsmyndighetenes innvilgelse av formidlingstillatelse og godkjenning av kontaktnettverk.⁵⁰ Når det gjelder uavhengige adopsjoner, har det vært nødvendig med vurderinger fra sak til sak.

Opgaver som ved uavhengige adopsjoner har vært lagt til myndighetene, er blant annet innhenting av regelverk, informasjon om praksis og kommunikasjon med det aktuelle landets myndigheter. Ressursbruken per adopsjon vil da normalt bli vesentlig større enn for adopsjoner som blir gjennomført gjennom formidler.⁵¹ Særlig gjelder dette adopsjoner fra land man ikke tidligere hadde gjennomført adopsjoner fra.

Også i disse tilfellene ser det ut å ha skjedd en utvikling, både i kravene som stilles til søkers tilknytning til landet, kjennskapen til det aktuelle landets rett og kravene til hvordan adopsjonsprosessen skulle foregå. Det later også til at norske

⁵⁰ Se bl.a. kapittel 25.

⁵¹ Dette påpekes også bl.a. av Hove-utvalget i NOU 2009: 21, s.166.

myndigheters undersøkelser av – og krav til – forsvarlighet har blitt vesentlig skjerpet. Følgende saker kan eksemplifisere dette:

- 1988: Et norsk søkerpar som på grunn av jobb hadde oppholdt seg i et afrikansk land fra 1978 til 1980, søkte om å adoptere et ukjent barn fra vedkommende land utenom forening. Statens adopsjonskontor drøftet parets tilknytning til landet og kom til at denne måtte betraktes som tilstrekkelig, og at det var forståelig at paret foretrakk et barn fra et land de hadde kjennskap til, fremfor et tilfeldig land hvor en adopsjonsformidler hadde tillatelse. Myndighetene hadde videre noe erfaring med adopsjoner fra dette landet fra tidligere og var kjent med at det forekom mange adopsjoner derfra til Sverige. Paret fikk innvilget søknaden.⁵²
- 1993: Et søkerpar søkte om å adoptere et ukjent barn utenom forening fra kvinnens hjemland i Sør-Amerika, til tross for at en norsk formidlingsorganisasjon hadde et etablert samarbeid i landet. Den mannlige søkeren var norsk. Paret hadde opprettet kontakt med en advokat som hadde erfaring med adopsjon. Paret beskrev prosessen slik: «Når hun [advokaten] har fått kontakt med en som vil gi fra seg sitt barn, må vi gjøre som følgende: Moren til barnet, adoptivforeldrene og vår advokat, må gå til en dommer for å underskrive alle adopsjonspapirer.» Statens adopsjonskontor ser ikke ut til å ha stilt ytterligere oppfølgings-spørsmål til hvordan adopsjonsprosessen skulle foregå, og paret fikk innvilget forhåndssamtykke.
- 2007: En enslig norsk kvinne som var midlertidig bosatt i et afrikansk land, fikk forhåndssamtykke til å adoptere et barn i det aktuelle landet. I forhåndssamtykket går det frem flere vilkår for hvordan adopsjonsprosessen skal foregå, og hvilke instanser som skal involveres. Utvalget har ikke sett at det ble stilt denne typen vilkår i tilsvarende saker fra 80- og 90-årene, og dette fremstår dermed som en skjerpet praksis.
- 2009: Et norsk-kenyansk ektepar fikk avslag på søknad om forhåndssamtykke til å adoptere fra Kenya. Kravet om tilknytning var innfridd, og søkerne ble ansett som egnet som adoptivforeldre. Begrunnelsen for avslaget var at det aktuelle landets lovgivning ikke muliggjorde en

adopsjonsprosess i tråd med Haagkonvensjonen.

Utvalget har funnet et eksempel hvor Statens adopsjonskontor selv foreslo at et søkerpar som opprinnelig ønsket å adoptere gjennom formidler, skulle forsøke en uavhengig adopsjon.

- 1995: En norsk kvinne og hennes ektemann med utenlandsk opprinnelse hadde fått forhåndssamtykke til adopsjon fra et søramerikansk land via Adopsjonsforum. Søkerne hadde imidlertid uttrykt skuffelse rundt landet som Adopsjonsforum hadde anbefalt dem, ettersom dette hadde et annet offisielt språk enn den mannlige søkerens morsmål. Statens adopsjonskontor ser da på eget initiativ ut til å ha oppfordret den mannlige søkeren til å undersøke mulighetene for å adoptere et barn fra sitt opprinnelige hjemland. Dette gjorde de til tross for at han ikke hadde besøkt landet på over tjue år og hadde lite kontakt med familie eller andre der. Paret endte med å søke om å få bytte adopsjonsland til mannens opprinnelsesland. De fikk godkjent dette og gjennomførte en adopsjon.

28.3.3 Anerkjennelsessaker

Som det går frem i punkt 28.2.2, kan anerkjennelsessaker deles inn i to kategorier. Den første kategorien omfatter adopsjoner hvor det etter norsk rett ikke har vært krav om et forhåndssamtykke (for eksempel fordi foreldrene har vært bosatt i adopsjonslandet), og hvor adopsjonen *skal* anerkjennes i Norge. Den andre kategorien omfatter adopsjoner hvor det etter norsk rett har vært et krav om forhåndssamtykke, men hvor dette ikke er innhentet før adopsjonen (eller tilsvarende rettsinstitutt) har blitt gjennomført i barnets hjemland. I disse sakene har det siden 1980 vært bestemmelser i adopsjonsloven som sier at norske myndigheter likevel *kan* anerkjenne adopsjonen, etter en skjønnsmessig vurdering. Det er i hovedsak den sistnevnte kategorien saker utvalget behandler her.

Når en adopsjonsprosess (eller tilsvarende omsorgsovertakelse) allerede er gjennomført i barnets opprinnelsesland og adoptivforeldrene allerede har hatt omsorg for barnet i kortere eller lengre tid, vil det ofte kunne være tungtveiende hensyn på barnets side som tilsier at adopsjonsstatusen bør gjelde i Norge. Dette poenget ble også fremhevet av tidligere ekspedisjonssjef i Barne- og familiedepartementet (1991–2009) i intervju med utvalget. Han uttalte at man i en del

⁵² Godkjenningen ble imidlertid trukket tilbake fordi det kom frem nye opplysninger om adoptivsøkerne. Det ble derfor ikke gjennomført noen adopsjon.

av disse sakene av hensyn til barnets beste ikke hadde noe annet valg enn å akseptere adopsjonen.

Utvalget har foretatt en enkel screening av innvilgede anerkjennelser fra førsteinstans med saksnummer fra årene 1990, 1995 og 2000.⁵³ I 1990 anerkjente Statens adopsjonskontor 14 adopsjoner. Av disse sakene ble ni av søkerparene regnet som bosatt i Norge, og de skulle dermed ha søkt om forhåndssamtykke. I 1995 ble fem anerkjennelser innvilget, hvorav to søkerpar var bosatt i Norge. I 2000 ble elleve saker innvilget, hvorav tre søkerpar ble regnet som bosatt i Norge. Gjennomgangen viser at en relativt stor andel saker gjaldt skjønnsmessige anerkjennelser, hvor søkerne ikke hadde overholdt plikten til å søke om forhåndssamtykke. Den andelen var imidlertid klart synkende fra 1990 til 2000. Tendensen til færre innvilgelser av skjønnsmessige anerkjennelser ser ut til å ha fortsatt utover 2000-tallet. Det vil si at adopsjonen primært har blitt anerkjent dersom det var gjennomført en gyldig prosess i utlandet, og adoptivforeldrene oppfylte kravet om vanlig bosted eller statsborgerskap (frem til 2010). Når disse vilkårene ikke har vært oppfylt, har søknaden de siste tiårene som regel blitt avslått.

Utvalgets gjennomgang av et utvalg enkelt-saker avdekket blant annet følgende eksempler på at norske myndigheter anerkjente adopsjonen etter en skjønnsmessig vurdering, selv om adoptivsøkerne skulle ha søkt om forhåndssamtykke:

- 1988: Saken omhandlet et norsk-amerikansk ektepar som hadde tatt til seg og adoptert et asiatisk barn under et midlertidig opphold i vedkommende land. I vedtaket fremgår følgende:

«Statens adopsjonskontor er av den oppfatning at dere ikke fyller kravet om bosted i adopsjonslovens § 19 første ledd og er således enig med ambassadens vurdering at dere i henhold til den norske adopsjonsloven § 22 burde ha søkt om forhåndssamtykke før adopsjonen ble gjennomført i LL [land]

Etter omstendighetene finner vi likevel å kunne anerkjenne adopsjonen av NN født DD.MM.ÅÅÅÅ etter adopsjonslovens § 19 tredje ledd.»

Saksdokumentene inneholder ikke nærmere opplysninger om hvilke vurderinger som ble gjort før dette vedtaket ble fattet.

- 1995: Saken gjaldt et norsk par som på grunn av arbeid var midlertid bosatt i et asiatisk land, og som under oppholdet der hadde gjennomført en adopsjon av et barn fra et tredjeland. Den norske ambassaden i landet hadde i dette tilfellet feilinformert paret, slik at de var av den oppfatning at de bare trengte å følge reglene om godkjenning i det landet hvor de var midlertidig bosatt – noe de hadde gjort. Barnet hadde bodd hos dem i halvannet år da de søkte om godkjenning av adopsjonen samt norsk statsborgerskap for barnet. I et internt notat fra Statens adopsjonskontor går det frem at de var noe i villrede om hvordan saken skulle gripes an: «Hva gjør vi her? Godkjenner adopsjonen uten videre? Hva med ambassaden som gir slike anvisninger?» Også i dette tilfellet endte man med å anerkjenne adopsjonen etter bestemmelsen i adopsjonsloven § 19 tredje ledd, hvor det står at adopsjoner gjennomført i utlandet kunne anerkjennes til tross for at vilkårene etter første ledd ikke var oppfylt.
- 2001: Saken gjaldt en kvinne som hadde adoptert et barn i 90-årene, mens hun jobbet i et sør-amerikansk land. Under et midlertidig opphold i Norge kort tid etter adopsjonen hadde kvinnen søkt Statens adopsjonskontor om anerkjennelse. Det ble da innhentet rapporter og utført hjemmebesøk, men saksbehandlingen førte ikke til anerkjennelse. Kvinnen fikk beskjed om at hun kunne søke på nytt når hun returnerte til Norge for godt. Av ukjent grunn ble ikke dette svaret utformet som et vedtak, og det ble ikke informert om klagerett. Da kvinnen igjen søkte om anerkjennelse ved retur til Norge i 2001, ble saken liggende ubehandlet hos Statens ungdoms- og adopsjonskontor i over fem måneder, og den ble først tatt opp etter at den fikk politisk oppmerksomhet. I den forbindelse reagerte daværende leder i Statens ungdoms- og adopsjonskontor på at saken ikke hadde blitt realitetsbehandlet første gang kvinnen søkte. Han mente videre at det kunne stilles spørsmål ved om kvinnen burde ha søkt om forhåndssamtykke før adopsjonen ble gjennomført, og pekte dessuten på at kvinnen hadde vært for gammel til å adoptere etter norsk rett. Videre var dokumentene som ble sendt inn sammen med søknaden kopier, og det var uklart om originalene hadde blitt fremlagt i den første søknadsrunden. Originaldoku-

⁵³ Dette innebærer at sakene antakelig har blitt registrert de aktuelle årene, men avgjørelsene kan være fattet et senere år. Det er bare saker som endte med anerkjennelse som er screenet, fordi vi ved undersøkelsen ikke hadde tilgang på avslag som ble påklaget.

mentene ble ikke etterspurt. I et notat på saken går følgende frem:

«Jeg ville normalt vært enig i at vi som ansvarlig norsk adopsjonsmyndighet burde innhente de originale adopsjonsdokumenter før søknaden kan behandles. I dette tilfellet mener jeg vi må kunne gjøre et unntak fra dette. Jeg tror det vil bli oppfattet både som en liten provokasjon og en unødvendig trenering av saken fra vår side om vi først nå, etter over 5 år fra saken startet og ca ½ år etter ny søknad ble mottatt, gjør søker oppmerksom på at saken ikke kan ferdigbehandles før originaldokumentene foreligger. [...]

NB: Dersom søker skulle komme på den tanke å rette et kritisk søkelys mot saksbehandlingen i SAK, og deretter i SUAK, noe som på mange måter ville være berettiget, ville dette etter min vurdering kunne bli en meget pinlig sak for norske adopsjonsmyndigheter. Jeg mener derfor vi nå må sørge for å få ferdigbehandlet søknaden – uten det som søker kan komme til å oppfatte som flere 'krumspring' fra myndighetenes side.»

Utvalget har ikke funnet tilsvarende innvilgede anerkjennelsessaker fra senere år, men presiserer at saksgjennomgangen har vært begrenset.

Når det gjelder anerkjennelsessaker i senere år, viser utvalget ellers til en rettsavgjørelse fra Oslo tingrett i 2024.⁵⁴ Saken gjaldt en norsk-kenyansk kvinne som gjenopprettet det kenyanske statsborgerskapet sitt, og som i 2021 reiste til Kenya for å adoptere et barn fra et barnehjem der. Hun bodde sammen med barnet i nesten ett år og gjennomførte en adopsjon etter kenyansk rett. Hun returnerte deretter til Norge og søkte om anerkjennelse av adopsjonen. Søknaden ble avslått i to omganger før saken ble tatt til retten. Oslo tingrett opprettholdt avslaget. Retten fremhevet behovet for forhåndssamtykke for å ivareta barnets beste og fastslo at adopsjonen ikke var forsvarlig gjennomført. Forholdet mellom den norske kvinnen og barnet ble ikke betraktet som beskyttet familieliv etter Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8. På dette tidspunktet var bestemmelsen om at adopsjonen ville bli anerkjent automatisk dersom adoptivsøker var statsborger i det aktuelle landet, tatt ut av loven (se punkt 28.2.2).

⁵⁴ TOSL-2024-202676.

28.3.4 Andre enkeltsaker

I tillegg til søknadene om forhåndssamtykke til uavhengig adopsjon og anerkjennelse av adopsjon gjennomført i utlandet, har norske myndigheter som nevnt i punkt 28.2.2 også måttet ta stilling til omsorgssituasjoner som ikke oppfyller vilkårene for adopsjon. I utvalgets arbeid har det blitt avdekket noen slike saker.

Utvalget har funnet to tilfeller hvor foreldrepar har tatt med seg utenlandske barn til Norge etter ulovlig å ha registrert dem som egenfødte barn.

- Den første saken er fra tidlig 1980-årene og omhandlet et spedbarn fra et søramerikansk land.⁵⁵ Et ektepar som var midlertidig bosatt i landet, hadde undersøkt muligheter for adopsjon. De hadde mottatt informasjon, blant annet fra en norsk sjømannsprest, om at en vanlig måte å gjennomføre adopsjon på i vedkommende land var å inngå en privat avtale med en fødeklinikk og/eller vordende mor og deretter registrere barnet som sitt egenfødte.⁵⁶ Da paret returnerte til Norge, ble det oppdaget at barnet var uriktig og ulovlig registrert som deres egenfødte. Fordi Utenriksdepartementet fryktet at de diplomatiske forholdene til det aktuelle landet kunne bli påvirket, unnlot adopsjonsmyndighetene å varsle myndighetene i barnets opprinnelsesland om saken, og de ga opp alle forsøk på å innhente ytterligere informasjon om barnets bakgrunn eller et gyldig samtykke fra barnets opprinnelige mor. Det ble i stedet oppnevnt en norsk setteverge for barnet som kunne samtykke til adopsjon, og det endte med at ekteparet fikk adoptere barnet etter norsk rett.
- Rundt 2000 ble annen sak avdekket.⁵⁷ En norsk mann og hans asiatiske kone hadde under et besøk til hennes hjemland fått registrert et barn som sitt egenfødte, og de tok barnet med seg tilbake til Norge. Da forfalskningen ble oppdaget i Norge, ble barnet returnert til sin opprinnelige familie i opprinnelseslandet. Begge ektefellene ble på sin side straffet for forholdet. De ble dømt til betinget fengsel i 21

⁵⁵ Dokumenter knyttet til denne saken er funnet i Justisdepartementets arkiver på Riksarkivet.

⁵⁶ Ved nærmere undersøkelser viste det seg at også ektefellen til en norsk diplomat hadde vært involvert i en organisasjon som bisto med denne type «adopsjonsformidling». Se også beskrivelse av denne saken i punkt

⁵⁷ Utvalget har bare sett en beskrivelse av denne saken i en sosialrapport i forbindelse med at det samme ekteparet søkte om adopsjon av et annet barn.

dager samt til å betale en bot på til sammen 20 000 og saksomkostninger.

Utvalget har også funnet to eksempler på at utenlandske barn har blitt tatt med til Norge etter en gjennomført omsorgsovertakelse i opprinnelseslandet og deretter blitt overlatt til andre i Norge med henblikk på adopsjon, basert på en privat avtale.

- Siste halvdel av 80-årene: En familie bosatt i et søramerikansk land gjennomførte en adopsjon av et 4 år gammelt barn før de returnerte til Norge.⁵⁸ Ved ankomst til Norge overlot de (etter avtale) barnet til et annet norsk ektepar. Ekteparet som overtok barnet, var i utgangspunktet godkjent for adopsjon fra et annet land og ventet på tildeling gjennom Adopsjonsforum. Statens adopsjonskontor ble først oppmerksom på omsorgsovertakelsen etter et halvt år, da Adopsjonsforums daglige leder varslet om saken. Statens adopsjonskontor valgte å løse saken nasjonalt, og – så vidt utvalget kan se – ble ikke myndighetene i barnets opprinnelsesland varslet om det inntrufne. Statens adopsjonskontor innhentet en erklæring fra barnets første adoptivfamilie om at de «fraskrev seg retten til» barnet, og gjennomførte deretter en adopsjon etter norsk rett til ekteparet som hadde overtatt barnet. Saken ser ikke ut til å ha fått ytterligere konsekvenser for noen av partene. Noen år senere ble ekteparet som til sist hadde adoptert barnet, godkjent for ytterligere adopsjoner fra utlandet.
- 2000-årene: En søramerikansk mann bosatt i Norge inngikk avtale med en slektning i hjemlandet om at han skulle ha formynderskap over vedkommendes 1 år gamle barn, med den hensikt å adoptere barnet i Norge. Formynderskapet ble bekreftet i en lokal domstol. Han tok med seg barnet til Norge, men overlot etter kort tid barnet til et annet par i Norge. Opprinnelseslandets myndigheter varslet Bufdir om denne utviklingen noen måneder etter barnets ankomst og ba om at man sammen kunne komme frem til en løsning som var til barnets beste. Det var omfattende korrespondanse om saken og ble gjennomført flere møter mellom myndighetene. Imens ble barnet ivaretatt av paret. Barnets opprinnelige foreldre var ikke i stand til å ivareta barnet, og de krevde ikke å få det tilbake, men ville heller ikke samtykke til adopsjon. Fem år etter at barnet kom til Norge,

avsto Bufdir derfor søknaden om forhåndssamtykke til adopsjon med følgende begrunnelse:

«Da [barnets] opprinnelige foreldre ikke vil gi samtykke til adopsjon og [opprinnelseslandets] domstoler heller ikke har myndighet til å frigi barnet for adopsjon [siden barnet var bosatt i utlandet], kan en adopsjon ikke gjennomføres i Norge. Det vises til adopsjonsloven § 7 første ledd om at *‘den som er under 18 år ikke kan adopteres uten samtykke fra den eller dem som har foreldreansvaret’*.»

Barnet ble værende hos paret som fosterbarn.

Utvalget har også sett andre saker som reiser komplekse faktiske og rettslige problemstillinger. For eksempel gjelder dette et norsk-afrikansk ektepar som flere år tilbake hadde adoptert barn fra mannlig søkers hjemland mens familien oppholdt seg på diplomatpass (fra det afrikanske landet) i et tredjeland. I en annen sak hadde et norsk-amerikansk ektepar gjennomført en adopsjon i et asiatiske land i tråd med amerikansk rett. I begge sakene var adopsjonen gjennomført på en måte som ikke var i tråd med de norske kravene til en gyldig adopsjon. I sistnevnte tilfelle var adopsjonen for eksempel tuftet på en privat avtale mellom adoptivforeldrene og de biologiske foreldrene. For å behandle sakene i Norge ble det reist spørsmål om det kunne utstedes en bekreftelse på adopsjon fra det aktuelle tredjelandet/ amerikansk ektefelles hjemland, slik at norske myndigheter kunne anerkjenne denne avgjørelsen, heller enn å måtte ta stilling til avgjørelsen fra barnets opprinnelsesland. Alternativet var å gjennomføre en ny adopsjon etter norsk rett. Utvalget er ikke kjent med hva utfallet ble.

28.4 Utvalgets vurdering av systemet for adopsjon utenom formidlingsorganisasjon

28.4.1 Uavhengig adopsjon

Utvalgets overordnede inntrykk er at norsk lov og norske myndigheters praksis for å innvilge forhåndssamtykke til adopsjon utenom organisasjon har vært forholdsvis restriktiv sammenlignet med andre mottakerland.⁵⁹ Utvalget mener at det er positivt at norske myndigheter var lydhøre for signalene fra opprinnelseslandene om problemene adopsjoner av mer privat karakter skapte, og justerte sin praksis fra 1980.

Sett i lys av forholdene som blant annet fremgår i andre lands granskingsrapporter, mener

⁵⁸ Dokumenter knyttet til denne saken er funnet i enkelsaks-gjennomgangen i forbindelse med landgranskningene.

utvalget dette har vært positivt med tanke på å unngå ulovlige og uforsvarlige private adopsjonsprosesser i utlandet. Det bemerkes at mange av de mest alvorlige forholdene som trekkes frem for eksempel i de svenske, nederlandske og sveitsiske granskingsrapportene, nettopp knytter seg til uavhengige og/eller private adopsjoner. Selv om utvalgets undersøkelser indikerer at ordningen med private formidlingsorganisasjoner også har hatt klare svakheter, har norske myndigheter gjennom formidlingstillatelser og godkjenning av kontaktpersoner likevel hatt oversikt over organiseringen. Utvalgets oppfatning er at Norge i større grad enn mange andre mottakerland land har hatt et system for å begrense antall enkeltpersoner som gjennomfører uregelmessige prosesser gjennom usikre adopsjonskanaler i utlandet.

Utvalgets undersøkelse av enkeltsaker har vært begrenset, men utvalget mener likevel å se en tendens til at terskelen for å tillate adopsjoner utenom organisasjon har blitt høyere med tiden. I sakene som gjelder adopsjon av kjent barn, merker utvalget seg blant annet at humanitære hensyn ser ut til å ha blitt tillagt noe større vekt i 1980-årene og tidlig i 1990-årene enn i senere år. Når det gjelder adopsjon av ukjent barn ser det ut til at de særskilte vurderingene knyttet til at adopsjonen skulle skje utenom organisasjon, i denne perioden primært dreide seg om å vurdere søkerens tilknytning til det aktuelle landet, samt om adopsjon var praktisk mulig.

Selv om praksisen generelt har vært restriktiv, indikerer utvalgets enkeltsaksgjennomgang at norske myndigheter i enkelte tilfeller ga forhåndssamtykke til adopsjonsprosesser som medførte risiko for at grunnleggende adopsjonsrettslige prinsipper ikke ble sikret. For eksempel gjelder dette muligheten til å – gjennom en advokat – inngå direkte avtale med en opprinnelig mor om adopsjon av hennes barn. Utvalget mener også at det fremstår lite forsvarlig å gi tillatelse til å gjennomføre adopsjon i Norge av et ti år gammelt barn fra et land hvor denne adopsjonen trolig ikke ville bli anerkjent.

Utover 2000-tallet ser det imidlertid ut til at forsvarlighetsvurderinger og kontroll av muligheten for å etterleve adopsjonsrettslige prinsipper grad-

vis har blitt mer sentrale i vurderingene. Utviklingen synes å være i tråd med den generelle utviklingen på feltet. Haagkonvensjonen synes her å ha vært av betydning, og konvensjonen blir blant annet regelmessig vist til i begrunnelsen for avslag på søknader om forhåndssamtykke.

28.4.2 Anerkjennelsessaker og andre enkeltsaker uten forhåndssamtykke

Mellom 1980 og 2010 fastsatte dagjeldende adopsjonslov at adopsjoner som var gjennomført i et land der adoptivforeldrene var statsborgere skulle anerkjennes i Norge, selv om norske myndigheter ikke hadde gitt forhåndssamtykke til adopsjon. Bestemmelsen var i strid med hovedregelen om at personer bosatt i Norge skulle innhente forhåndssamtykke til adopsjon. Utvalget mener at regelen har ført til en uheldig situasjon ved å gi utenlandske statsborgere anledning til å omgå godkjenningsprosessen for adoptivforeldre bosatt her i landet. Denne godkjenningsprosessen er med på å sikre at adopsjonen blir til barnets beste. Utvalgets undersøkelser av denne sakstypen er begrenset. På generelt grunnlag vurderer utvalget det som positivt at adgangen til automatisk anerkjennelse i disse tilfellene ble tatt ut av loven i 2010 og erstattet med en konkret vurdering av hvert enkelt tilfelle.

Utvalgets enkeltsaksgjennomgang gir ikke grunnlag for å trekke generelle konklusjoner om praksisen for anerkjennelse av adopsjoner gjennomført i utlandet uten forhåndssamtykke. Utvalget har imidlertid merket seg enkelte tilfeller hvor anerkjennelse av adopsjonen synes å ha blitt gjort på usikkert eller tvilsomt grunnlag. Utvalget legger til grunn at hensynet til barnet i noen tilfeller vil tale sterkt i retning av en slik anerkjennelse til tross for mangler med prosessen. I enkelte av de gjengitte sakene synes det likevel som om anerkjennelse ble en lettvinnet løsning på et komplisert problem, og at myndighetene kunne ha valgt alternative fremgangsmåter som ville sikret korrekte rettslige prosesser, uten at dette gikk på bekostning av barnas omsorgssituasjon. Utvalget mener blant annet at frykten for å skape en «pinlig sak for adopsjonsmyndighetene» var et utenforliggende hensyn som ikke ga grunnlag for å la være å innhente originaldokumenter i en anerkjennelsessak (se punkt 28.3.3).

Utvalget har også merket seg saker hvor norske myndigheter konkluderer med at adoptivsøkere som var midlertidig bosatt i utlandet, skulle ha søkt om forhåndssamtykke før de gjennomførte en adopsjon, men hvor man til tross for dette

⁵⁹ I den svenske rapporten går det for eksempel frem at over 20 prosent av det totale antallet adopterte til Sverige mellom 1969 og 2021 var såkalte «privata/enskilda» adopsjoner, altså adopsjoner utenom organisasjon (11 800 «privata/enskilda», 42 550 gjennom NIA og godkjente organisasjoner). Andelen «privata/enskilda» adopsjoner var størst i 70-årene, men også i 2000-årene ser det ut til å ha blitt gjennomført mellom 100 og 200 «privata/enskilda» adopsjoner årlig. Jf. SOU 2025: 61, Vol 1, s. 137–138.

har anerkjent adopsjonen i ettertid. Det fremstår som om myndighetene langt på vei har akseptert det som i praksis var en omgåelse av norsk rett. Utvalget er ikke kjent med at slike saker førte til noen reaksjon mot de involverte med tilknytning til Norge.

Når det gjelder saker som verken faller inn under kategoriene uavhengig adopsjoner eller anerkjennelsessaker finner utvalget at norske myndigheter i visse tilfeller har opptrådt kritikkverdig. Dette gjelder saken fra tidlig i 1980-årene hvor et barn ulovlig ble registrert som et egenfødt barn og deretter tatt med til Norge. Barnets opprinnelsesland ble ikke varslet, og man ga opp for-

søket på å innhente ytterligere informasjon fordi man fryktet at hendelsen skulle påvirke diplomatiske forbindelser. Utvalget mener også saken hvor et ektepar sent i 1980-årene etter en privat avtale overtok en annen families adoptivbarn ved ankomst til Norge burde ha ført til en reaksjon fra norske myndigheter.

I lignende saker etter 2000 ble det reagert med anmeldelse i ett tilfelle, og avslag på søknad om forhåndsamtykke til adopsjon i et annet (se punkt 28.3.4.) Dette kan indikere en skjerpet praksis, selv om faktum ikke var helt likt.

Kapittel 29

Adoptertes muligheter til innsyn og kunnskap om opprinnelse

29.1 Innledning

Dette kapittelet omhandler utenlandsadoptertes rettigheter og muligheter til å få kunnskap om egen adopsjonsprosess, bakgrunnen for den og om sitt opphav. I utvalgets mandat står følgende om dette temaet:

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.

Som utvalget beskriver i kapittel 30 om etteradopsjon (se punkt 30.5.7), er adoptertes ønsker om og behov for bistand i forbindelse med søk etter opprinnelse et tema som har fått økt oppmerksomhet etter 2021, blant annet i kjølvannet av granskinger i flere europeiske mottakerland. Bistand til søk etter opprinnelse er naturlig å se som et etteradopsjonstiltak, men gis likevel en samlet fremstilling her, grunnet behovet for en nærmere redegjørelse av både den rettslige reguleringen og forhold i ulike opprinnelsesland.

Kapittelet er bygget opp på følgende måte:

- Punkt 29.2. gir en gjennomgang av reguleringen av adoptertes rett til informasjon og innsyn, både etter internasjonal rett og etter norsk rett, herunder regler om anonyme adopsjoner (adopsjonsloven § 37) og adoptivforeldres plikt til å dele opplysninger om adopsjonen med barnet (adopsjonsloven § 38).
- Punkt 29.3 gir en gjennomgang av forvaltningspraksis ved innsyn i norske adopsjonsarkiver.
- Punkt 29.4 oppsummerer sentrale funn om adoptertes mulighet til å få kunnskap om sin egen opprinnelse fra de tolv landene som utvalget har undersøkt.

- Punkt 29.5 beskriver kort anbefalinger om og tiltak knyttet til søk etter opphav i andre mottakerland.
- Punkt 29.6 beskriver tilbudene om bistand til søk etter opphav som eksisterer i offentlig regi i dag.
- Punkt 29.7 behandler spørsmålet om opprinnelig families rett til informasjon om den adopterte i lys av funn fra utvalgets landgranskinger.
- Utvalgets tilrådinger kommer i punkt 29.8.

29.2 Den rettslige reguleringen av adoptertes rett til informasjon om opprinnelse

29.2.1 Internasjonale forpliktelser

Barnets rett til å kjenne sitt opphav er forankret i internasjonale menneskerettigheter, særlig i FNs barnekonvensjon artikkel 7, som slår fast at barnet «så langt det er mulig» har rett til å kjenne sine foreldre. Statene er pålagt å «sikre gjennomføringen av disse rettighetene i samsvar med sin nasjonale lovgivning og sine forpliktelser i henhold til relevante internasjonale instrumenter på dette området».¹

For adopterte er retten til innsyn i egen adopsjonssak nærmere regulert i Haagkonvensjonen 1993 artikkel 30, som pålegger statene både å ta vare på opplysninger om barnets opprinnelse og å legge til rette for at den adopterte, under egnet

¹ Det har vært omdiskutert hva som ligger i at barnets rett gjelder «så langt det er mulig». Reservasjonen kom inn etter at flere stater under forhandlingene om konvensjonen påpekte at retten til å kjenne sine foreldre ikke kunne gjelde i alle situasjoner, og pekte blant annet på anonyme adopsjoner, se Legislative History Vol. 1, s. 378. Karl Harald Søvig argumenterer imidlertid for at anonyme adopsjoner er i strid med konvensjonen, jf. «Barnekonvensjonen art. 7. Barns rett til å kjenne sitt opphav og knytte rettslige bånd til primære omsorgspersoner», vedlegg 1 til NOU 2009: 5 *Farskap og annen morskap. Fastsettelse og endring av foreldreskap*, s. 153.

veiledning, kan få tilgang til slik informasjon innenfor rammene av nasjonal lovgivning:

- 1) Vedkommende myndigheter i en kontraherende stat skal sørge for at det blir tatt vare på opplysninger de har om barnets opprinnelse, spesielt opplysninger vedrørende hans eller hennes foreldres identitet og helseopplysninger.
- 2) De skal sørge for at barnet eller hans eller hennes representant under egnet veiledning har tilgang til slik informasjon i den utstrekning lovgivningen i nevnte stat tillater dette.

Som understreket i *Guide to Good Practice* (2008) er adopsjon «not a single event, but a life-long process», og retten til innsyn betraktes som en del av statenes etterfølgende forpliktelser etter gjennomført adopsjon.² Der presiseres det også at artikkel 30 omfatter både «(1) the collection and preservation of the information concerning the child's origins, and (2) the availability of or the access to such information by the child». Denne retten må imidlertid balanseres mot opprinnelige foreldres rett til konfidensialitet. Veilederen fra 2008 peker på at barnets rett til å kjenne sitt opphav etter barnekonvensjonen må veies mot hensynet til opprinnelige foreldres rett til ikke å få sin identitet oppgitt til barnet som gis opp for adopsjon:

For example, in some countries an unmarried mother who had consented to the adoption might be later harmed by the disclosure of her past. Therefore, Article 30 does sanction some restrictions to the right of the child to have information, as access is only 'in so far as is permitted by the law of that State.' Furthermore, States of origin are permitted to withhold identifying information from the report on the child in accordance with Article 16(2).³

I *Explanatory Report* til Haagkonvensjonen går det tydelig frem at det er opprinnelseslandets rett som avgjør hvilke opplysninger som kan gis utover det som er påkrevd etter artikkel 16, og at konvensjonen ikke krever at identiteten til opprinnelige foreldre skal inngå i rapporten om barnet.⁴ Dette henger sammen med en bekymring som lå

til grunn da konvensjonen ble utarbeidet om at taushetsbelagte opplysninger kunne bli kjent gjennom adopsjon, og at manglende vern av opprinnelige foreldres anonymitet i enkelte land kunne gjøre at adopsjon ikke ble et reelt alternativ for dem.⁵ I NOU 2014: 9 pekes det på at det er «et visst spenningsforhold» mellom Haagkonvensjonen og barnekonvensjonen, der den første i noen grad åpner for å holde opprinnelige foreldres identitet ukjent for adopterte, mens praksis fra FNs barnekomité legger til grunn at det er en nokså snever adgang til å hemmeligholde informasjon om barnets opprinnelse.⁶

En tilsvarende avveining av hensyn som i Haagkonvensjonen 1993, fremgår av Europarådskonvensjonens artikkel 22 nr. 3, som gir adopterte rett til tilgang til opplysninger om sitt opphav, men som overlater til rette myndighet å avgjøre om foreldres anonymitet kan settes til side:

Det adopterte barnet skal ha tilgang til kompetent myndighets opplysninger om dets opprinnelse. Når dets opprinnelige foreldre har rett til å holde sin identitet skjult, skal det, i den utstrekning loven tillater det, være opp til kompetent myndighet å avgjøre om den skal sette denne rett til side og utlevere identifiserende opplysninger, og det skal da tas hensyn til omstendighetene og til barnets og de opprinnelige foreldrenes respektive rettigheter. Et adoptert barn som ikke har nådd myndighetsalder, kan få hensiktsmessig veiledning.⁷

I flere avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) er det lagt til grunn at adoptertes rett til informasjon om sine opprinnelige foreldres identitet ikke er helt absolutt, men den kan ikke begrenses uten at det foretas en konkret avveining av den adoptertes rett til å kjenne sitt opphav opp mot de opprinnelige foreldrenes interesse og forventning om hemmelighold. Avveiningen skal sikre en rettferdig og rimelig balanse mellom de ulike rettighetene som står på spill.

I EMDs dom 13. februar 2003 Odièvre mot Frankrike, fant Storkammeret at den franske ordningen med anonym adopsjon ikke var i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 om retten til privatliv (dissens ti-sju). Standpunktet ble opprettholdt i Cherrier

² Guide to Good Practice (2008), punkt 565.

³ Guide to Good Practice (2008), punkt 572.

⁴ Explanatory Report, punkt 515.

⁵ Explanatory Report, punkt 537.

⁶ NOU 2014: 9, s. 293.

⁷ Europeisk konvensjon om adopsjon av barn (revidert) – ETS 202.

mot Frankrike 30. januar 2024. Til forskjell fra disse sakene kom EMD i Mitrevska mot Nord-Makedonia 14. mai 2024 enstemmig til at det forelå en krenkelse av EMK artikkel 8 som følge av at nasjonale myndigheter ikke hadde avveid de motstridende interessene knyttet til klagerens krav om tilgang til opplysninger om sitt biologiske opphav og familiens medisinske historikk.

29.2.2 Norsk regulering

I norsk rett er innsyn og rett til informasjon i adopsjonssaker regulert i både forvaltningsloven og adopsjonsloven. Forvaltningsloven gir generelle regler om retten til innsyn i dokumentene i adopsjonssaker for partene i saken, mens adopsjonsloven har spesialbestemmelser om adgangen til å holde adopsjonssakens parter skjult for hverandre ved anonyme adopsjoner, og en bestemmelse om adoptertes rett til å få opplysninger om de opprinnelige foreldrenes identitet.

Rett til innsyn i saksdokumenter etter forvaltningsloven

Forvaltningsloven har siden 1970 hatt generelle regler om rett til innsyn for alle parter i en sak, som også omfatter adopsjonssaker. Hovedregelen om rett til innsyn står i § 18:

En part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, for så vidt ikke annet følger av reglene i §§ 18 til 19. Dersom en mindreårig er part i saken og blir representert av verge, gjelder dette også den mindreårige selv. Retten til innsyn gjelder også etter at det er truffet vedtak i saken. En mindreårig under 15 år skal ikke gjøres kjent med opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt.

Innsynsretten gjelder dokumentene i saker om enkeltvedtak. Det er partene i saker om enkeltvedtak som har rett til innsyn, det vil si den saken retter seg mot eller direkte gjelder.⁸

Partene i en adopsjonssak med rett til innsyn er i utgangspunktet den adopterte, adoptivforeldrene og de opprinnelige foreldrene. Ved utenlandsadopsjoner ser imidlertid opprinnelige foreldre i praksis ut til å ikke ha blitt ansett som parter i de delene av saken som er behandlet i Norge. I saker der adopsjonen ble gjennomført i opprinnelseslandet er utvalget enig i at dette må være riktig, men der adopsjonen ble gjennomført ved et

vedtak om adopsjonsbevilling i Norge er ikke dette spørsmålet opplagt. Utvalget kommer tilbake til dette i punkt 29.7.

Forvaltningsloven gir enkelte begrensninger i innsynsretten i §§ 18 til 19. Unntakene som kan ha særlig betydning i adopsjonssaker er for det første adgangen etter § 19 første ledd c) til å unnta fra innsyn for en part, opplysninger «som det av hensyn til hans helse eller hans forhold til personer som står ham nær, må anses utilrådelig at han får kjennskap til...». For det andre adgangen til å unnta helseopplysninger om andre personer, som det ikke er av vesentlig betydning for parten å gjøre seg kjent med.

Anonyme adopsjoner

I adopsjonsloven § 37 er det gitt et unntak fra forvaltningslovens hovedregel om parters rett til innsyn:

§ 37. Anonym adopsjon

Forvaltningsloven § 18 første ledd er ikke til hinder for at partene i en adopsjonssak holdes ukjente for hverandre.

Etter ordlyden innebærer bestemmelsen at partenes identitet kan unntas fra partsinnsyn etter forvaltningsloven. Forvaltningen pålegges imidlertid ikke å unnta slike opplysninger, som dermed kan gis ut etter en nærmere vurdering.⁹ Bestemmelsen kom inn i adopsjonsloven i 1970 med samme ordlyd som i dag. Bakgrunnen for bestemmelsen var å sørge for at tidligere praksis for anonyme adopsjoner kunne fortsette, selv om det ble gitt generelle regler om partsinnsyn i forvaltningsloven. I forarbeidene ble det ikke lagt noen føringer for når adgangen til å unnta opplysninger skulle benyttes.¹⁰ Det ble imidlertid uttrykt at det fortsatt burde være opp til adopsjonsmyndighetene hvordan praksis skulle utvikle seg.

I forarbeidene til ny adopsjonslov i 2018 opplyses det at adopsjonsloven § 37 bare gjelder norske adopsjoner der både adoptivforeldrene og de opprinnelige foreldrene er bosatt i Norge.¹¹ Videre gis det uttrykk for at ved utenlandsadopsjoner reguleres spørsmål om anonymitet og innsyn av opprinnelseslandets regler. Adopsjonslovutvalgets standpunkt om at § 37 ikke gjelder for utenlandsadopsjoner synes å bygge på uttalelser i

⁸ Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e).

⁹ Jf. lovavdelingens uttalelse 1. oktober 1978, jnr. 3698/78.

¹⁰ Ot.prp.nr.27 (1968–1969), s. 63.

¹¹ NOU 2014: 9 s. 289 og 409 (spesialmerknaden til § 37 (§ 41 i utredningen)).

Hognestad og Steenberg, som blant annet skriver i kommentarene til daværende § 15 om anonym adopsjon at bestemmelsen «gjelder bare norske adopsjoner der både adoptivsøkerne og de biologiske foreldrene er bosatt i Norge».¹² Standpunktet er imidlertid ikke nærmere begrunnet.

Etter utvalgets syn vil det også kunne tenkes saker om utenlandsadopsjon der bestemmelsen om anonyme adopsjoner vil ha en viktig funksjon. I saker der en utenlandsadopsjon er gjennomført i Norge, og de opprinnelige foreldrene er part i saken, vil disse i utgangspunktet ha rett på innsyn i saksdokumentene som oppgir adoptivforeldrenes identitet. Det er riktignok uklart om og hvor ofte opprinnelige foreldre vil være part i en adopsjonssak behandlet i Norge, se punkt 29.7.4 nedenfor, men i de tilfellene de er part vil det eventuelt være bestemmelsen om anonyme adopsjoner i § 37 som hjemler adgang til å unnta opplysninger om adoptivforeldrenes og barnets identitet i Norge.

Adoptertes rett til opplysninger om eget opphav etter adopsjonsloven

Siden adopsjonsloven av 1986 har adopsjonsloven hatt egne regler om den adoptertes rett til opplysninger. Retten er dels gitt i en bestemmelse om adoptivforeldrenes informasjonsplikt, og dels i en bestemmelse om adoptertes ubetingede rett til opplysninger fra adopsjonsmyndighetene om hvem de opprinnelige foreldrene fra fylte 18 år.

Adoptivforeldrenes informasjonsplikt er regulert i § 38:

§ 38. Adoptivforeldrenes plikt til å fortelle barnet at det er adoptert

Så snart det er tilrådelig, skal adoptivforeldrene fortelle barnet at det er adoptert, og informere barnet om dets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.

Adoptivforeldrenes plikt til å informere barnet om at det er adoptert ble først gitt i § 12 i adopsjonsloven av 1986. Plikten til å også fortelle barnet om dets «etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn» kom inn i loven i 2018. Denne presiseringen av informasjonsplikten ble ifølge forarbeidene tatt inn i loven for å framheve at adoptivforeldrene ikke bare skal fortelle barnet om selve adopsjonen, men også om opphavet i bredere forstand.¹³

¹² Hognestad og Steenberg (2000), s. 217.

Det er ingen rettslige konsekvenser knyttet til manglende overholdelse av adoptivforeldres informasjonsplikt. Adopsjonslovutvalget mente imidlertid at bestemmelsen som kom i § 39 andre ledd (om et informasjonsskriv til adopterte om innsynsretten), ville øke sannsynligheten for at adoptivforeldrene forteller adoptivbarnet om adopsjonen i ung alder, og dermed bedre sikre adoptivbarnets rett til å få kunnskap om sitt opphav.¹⁴

Adoptertes rett til opplysninger er regulert i adopsjonsloven § 39:

§ 39. Adoptivbarnets og etterkommernes rett til opplysninger

Et adoptivbarn som har fylt 18 år, har rett til å få opplyst fra adopsjonsmyndigheten hvem de opprinnelige foreldrene er. Adoptivbarnet skal få nødvendig veiledning i denne sammenhengen.

Når et adoptivbarn har fylt 18 år, skal adopsjonsmyndigheten skriftlig informere barnet om at det har rett til opplysninger etter loven her, og om innsynsretten etter forvaltningsloven §§ 18 til 21.

Lever ikke adoptivbarnet, har adoptivbarnets etterkommere rett til å få opplyst hvem de opprinnelige foreldrene til adoptivbarnet er.¹⁵

Bestemmelsen i første ledd om adoptertes rett til opplysninger om de opprinnelige foreldrenes identitet var ny i adopsjonsloven 1986.¹⁶ En rett til slikt innsyn var allerede gitt gjennom forvaltningslovens regler om partsinnsyn fra 1970, men retten til partsinnsyn var og er betinget av at ingen av unntakene i forvaltningsloven kommer til anvendelse, og av at det ikke gjøres unntak etter adopsjonslovens bestemmelse om anonyme adopsjoner.

Det fremgår av forarbeidene at bestemmelsen ble innført for å sikre at adopterte også skulle ha rett til innsyn i opprinnelige foreldres identitet ved anonyme adopsjoner.¹⁷ I motsetning til innsynsretten etter forvaltningsloven § 18 kan ikke adoptertes rett til innsyn i opprinnelige foreldres identitet etter adopsjonsloven begrenses ut fra bestemmelsen om anonyme adopsjoner i adopsjonsloven § 37. Retten til innsyn kan heller ikke

¹³ Prop. 88 L (2016–2017), Kapittel 27, spesialmerknaden til § 38.

¹⁴ NOU 2014: 9, s. 300.

¹⁵ Lov om adopsjon (adopsjonsloven) 16. juni 2017 nr. 48., § 38 og § 39.

¹⁶ Adopsjonsloven av 1986 § 12.

¹⁷ Jf. Ot.prp. nr. 40 (1984–1985) s. 17–19.

begrenses ut fra forvaltningslovens regler om unntak fra partsinnsyn.

At retten til opplysninger var ment å være absolutt, følger av at departementet opprinnelig hadde foreslått at det ikke skulle gis innsyn i opprinnelige foreldres identitet dersom en av dem motsatte seg slikt innsyn, og det forelå sterke grunner som talte mot å gi opplysningene. Justiskomiteen gikk imidlertid i sin innstilling mot noen slik unntaksrett, og bestemmelsen ble vedtatt som en absolutt rettighet.¹⁸ At den adoptertes rett til innsyn etter § 39 er absolutt, er også lagt til grunn i forarbeidene til dagens lov.¹⁹

Bestemmelsen regulerer kun opplysninger om opprinnelige foreldres identitet. Den adoptertes rett til *andre* opplysninger enn dette er kun regulert av reglene om dokumentinnsyn i forvaltningsloven.

I forarbeidene til 1986-loven var det presisert at bestemmelsen ikke var ment «å pålegge fylkesmannen eller departementet noen plikt til å søke å skaffe frem opplysninger om de opprinnelige foreldrene dersom slike opplysninger ikke fantes ved adopsjonstidspunktet».²⁰ Loven var dermed ikke ment å gi noen plikt til å lete etter informasjon som ikke alt lå i arkivene.

For utenlandsadopsjoner innebærer dette at myndighetene ikke ble pålagt noen plikt til å innhente informasjon fra opprinnelseslandet. Den faktiske muligheten til å få slike opplysninger forutsetter derfor at informasjonen er gjort tilgjengelig for norske myndigheter av opprinnelseslandet. Dersom slik informasjon ikke foreligger, kan den adopterte ikke kreve opplysninger etter adopsjonsloven § 39. I praksis vil derfor opprinnelseslandets lovgivning og praksis kunne være avgjørende for om opprinnelige foreldres identitet er kjent eller kan utleveres.

I NOU 2014: 9 påpekes det at dersom opprinnelseslandet har gitt opplysninger til norske myndigheter, kommer norsk rett til anvendelse fullt ut, uansett hvilke restriksjoner som måtte gjelde i opprinnelseslandet.²¹ Det fremgår imidlertid ikke av lovutvalgets utredning at de vurderte betydningen av Haagkonvensjonen artikkel 16 andre avsnitt, for spørsmålet om restriksjoner i utenlands rett kan ha betydning for innsynsretten.

Granskingsutvalget har heller ikke utredet dette spørsmålet.

Adopsjonslovutvalget foreslo å senke aldersgrensen for ubetinget rett til innsyn i opprinnelige foreldres identitet fra 18 til 15 år, men familie- og kulturkomiteen gikk imot forslaget, og aldersgrensen ble stående uendret på 18 år i adopsjonsloven av 2017.²²

Innsyn i opprinnelige foreldres identitet er ikke utelukket for adopterte som ikke har fylt 18 år.²³ Slikt innsyn må imidlertid bygge på en vurdering av forvaltningslovens innsynsregler og på om opplysningen skal unntas ut fra bestemmelsen om anonyme adopsjoner i adopsjonsloven § 37. Slike opplysninger kan dermed også gis til mindreårige etter en konkret, skjønnsmessig vurdering.

Opplysninger i saken som ikke rører opprinnelige foreldres identitet vil ikke kunne unntas fra innsyn ut fra bestemmelsen om anonyme adopsjoner. Slike opplysninger kan bare unntas fra innsyn dersom noen av unntakene fra retten til partsinnsyn i forvaltningsloven §§ 18-19 kommer til anvendelse. Unntaksbestemmelsene i forvaltningsloven vil imidlertid lettere kunne komme til anvendelse overfor mindreårige.²⁴

29.3 Praksis ved innsyn i norske arkiver

Oppgaven med å gi innsyn i utenlandsadopsjonsdokumenter er delegert til Bufdir.²⁵

Et rundskriv fra Bufdir fra august 2020 gir veiledning om praksis for adoptertes rett til innsyn. Her presiseres det blant annet at:

En mindreårig part har også rett til innsyn i adopsjonssaken, men mindreårige under 15 år skal ikke gis innsyn i opplysninger som er taushetsbelagte, se forvaltningsloven § 18.

Departementet legger til grunn at søkere har rett til innsyn i hele sosialrapporten, med mindre rapporten inneholder opplysninger som han eller hun ikke har rett til innsyn i, jf. forvaltningsloven §§ 18 til 19. Dette kan være opplysninger om en annen persons helsefor-

¹⁸ Innst. O. Nr. 19 (1985-86) s. 5-6.

¹⁹ Prop. 88 (2016-2017) s. 176.

²⁰ Ot.prp.nr.40 (1984-1985) s. 19.

²¹ NOU 2014: 9, s. 290-291. Det påpekes samtidig at dersom opprinnelseslandet har gitt opplysninger til norske myndigheter, kommer norsk rett til anvendelse fullt ut, uansett hvilke restriksjoner som måtte gjelde i opprinnelseslandet.

²² NOU 2014: 9, s. 296 og Innst. 359 L (2019-2017) Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen, s. 10-11.

²³ NOU 2014: 9, s. 292.

²⁴ NOU 2014: 9, s. 292.

²⁵ Forskrift 30. november 1999 nr. 1192 og Forskrift 30. november 1999 nr. 1193. Dokumenter i utenlandsadopsjonssaker som er gjennomført før Statens adopsjonskontor ble opprettet i 1987, ligger imidlertid i arkivene til fylkesmannen (nå statsforvalterne) for adoptivforeldrenes bosted ved adopsjonstidspunktet.

hold eller andre forhold som av særlige grunner ikke bør gis videre.

Uttalelsen fra Bufetats rådgivende lege eller psykolog kan inneholde råd og vurderinger som partene ikke har krav på innsyn i, jf. forvaltningsloven § 18b andre ledd. Bufetat skal likevel vurdere om han eller hun kan få innsyn i uttalelsen, jf. forvaltningsloven § 18 andre ledd. Som hovedregel skal uttalelsen sendes til søker sammen med vedtaket.²⁶

I rundskrivet står det at Bufdir kan gi oppgaven med å gi nødvendig veiledning i forbindelse med å gi innsyn til Bufetats regionkontor.²⁷

Ifølge Hove-utvalgets utredning fra 2009 var Bufdirs daværende praksis ved saker om innsyn i utenlandsadopsjonssaker at de sendte saksdokumentene de hadde, direkte til den adopterte, uten møte med saksbehandler. Bufdir leste som regel gjennom engelskspråklige dokumenter før de oversendte disse, mens dokumenter på andre språk ble sendt uten oversettelse eller gjennomlesing.²⁸

Etter det utvalget er kjent med, er praksis i dag at Bufdir oftere vil oversette dokumenter på andre språk til norsk før den adopterte gis innsyn i dem. Ifølge Bufdirs årsrapport for 2024, er dette noe av årsaken til at innsynssaker i perioder har hatt forholdsvis lang saksbehandlingstid:

[Innsynshenvendelser fra utenlandsadopterte] er mest tidkrevende siden det ofte dreier seg om et stort antall dokumenter, som ofte må oversettes av kvalifiserte oversettere før vi kan behandle sakene.²⁹

Bufdir meldte også i årsrapporten for 2024 at de var i en utvikling med å sørge for at de adopterte får innsyn alle delene av adopsjonssaken. Mens utenlandsadopterte tidligere bare fikk innsyn i sine utenlandske adopsjonsdokumenter (innholdet i «Barnearkivet», se punkt 26.3.1.1), opplyses det at de nå gis innsyn også i saksbehandlingen gjort av norske myndigheter.³⁰

Bufdir har opplyst til utvalget at de tidligere ikke ga innsyn i adopsjonssaker til adopterte under 18 år.³¹ Det er uklart hvor lenge denne praksisen varte og hva den rettslige begrunnelsen var. Etter det opplyste vurderer Bufdir i dag søknader om innsyn fra mindreårige ut fra bestemmelsene om partsinnsyn i forvaltningsloven, slik disse reglene er beskrevet ovenfor.

I senere år har Bufdir opplevd en betydelig økning i antall henvendelser fra utenlandsadopterte som ønsker innsyn i egne adopsjonsdokumenter. I 2022 mottok de 73 begjæringer om innsyn som økte til 553 i 2023 og sank til 335 i 2024,³² og videre til 267 i 2025.³³

Økningen i sakstallet har ført til at behandlingstidene for krav om innsyn har vært på opptil 5 måneder, noe som ble kritisert i en uttalelse fra Sivilombudet 13. mars 2024 (SOM-2023-5674). I 2025 var saksbehandlingstiden redusert fra gjennomsnittlig 5,7 måneder i 2024, til 3,2 måneder.³⁴

29.3.1 Innholdet i norske arkiver

Hva som ligger av dokumenter i norske arkiver for hver adopsjonssak, vil variere fra opprinnelsesland til opprinnelsesland og mellom tidsperioder.

I enkeltsakene som utvalget har sett, faller dokumentene som regel inn i én av to hovedkategorier:

1. dokumenter som er knyttet til forhåndssamtykket
2. dokumenter som er knyttet til registrerings- eller bevillingssaken

I den første kategorien vil det normalt ligge et forhåndssamtykke til adopsjon samt adoptivforeldrenes søknad om forhåndssamtykke, inkludert påkrevde vedlegg og attester, og en sosialrapport fra kommunen eller Bufetat region.

I den andre kategorien vil det normalt ligge en rettsavgjørelse fra utlandet (enten om adopsjon eller om frigivelse med henblikk på adopsjon i Norge) samt registreringen av adopsjonen i Norge eller adopsjonsbevillingen, og eventuelt andre dokumenter knyttet til barnet, som fødselsattest, kopi av pass og innreisetillatelse fra UDI, e.l.

²⁶ Punkt 2.7 Partenes rett til innsyn, Bufdirs rundskriv august 2020, *Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon*.

²⁷ Punkt 2.7.1 Særlige regler om innsyn i adopsjonssaker, og punkt 5.1 i Bufdirs rundskriv august 2020, *Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon*.

²⁸ NOU 2009: 21, s. 253, sitert i NOU 2014: 9, s. 292.

²⁹ Bufdirs årsrapport for 2024, s. 54.

³⁰ Bufdirs årsrapport for 2024, s. 54–55.

³¹ Telefonsamtale med saksbehandler hos Bufdir 6. mai 2026.

³² Bufdirs årsrapport for 2023, s. 54; Bufdirs årsrapport for 2024, s. 54.

³³ Bufdirs årsrapport for 2025, Vedlegg 6 Adopsjonsstatistikk, s. 6–7.

³⁴ Bufdirs årsrapport for 2025, Vedlegg 6 Adopsjonsstatistikk, s. 7.

29.3.1.1 Barnearkivet

Etter en utredning i 1995 om adopsjonsforeningene og utenlandsadopsjonens arkiver³⁵ ble det i 1998 satt i gang et arbeid med å overføre arkivmateriale til norske adopsjonsmyndigheter. Materialet omfattet all dokumentasjon knyttet til den enkelte adopsjonssak som adopsjonsformidlerne hadde mottatt fra aktører og myndigheter i opprinnelseslandene, og som var blitt behandlet i forbindelse med adopsjonsformidlingen.³⁶ Dette arkivet, som kalles Barnearkivet, er altså dokumenter som etter 1998 er blitt oversendt fra adopsjonsformidlerne etter at adopsjonen ble registrert/ det ble gitt bevilling.

Når en adoptert søker om innsyn i adopsjons-saken sin, gis det i dag også innsyn i dokumenter fra Barnearkivet som den adopterte har rett til etter forvaltningsloven. Utvalget har ikke klart å bringe på det rene om dette har vært praksis i innsynssaker helt siden 1998. Utvalget har fått opplyst at arbeidet med å sortere Barnearkivets dokumentsett i papir fra eldre adopsjoner, og å samle adopsjonsdokumentene i én sak, ennå ikke er ferdigstilt. Dette gjøres imidlertid enkeltvis for enkeltsaker som det bes om innsyn i.

Hvor langt tilbake i tid Barnearkivet går, varierer mellom formidlerorganisasjoner og opprinnelsesland. Eksempelvis har utvalget sett dokumenter i Barnearkivet som omhandler adopsjoner fra Colombia tilbake til begynnelsen av 1980-årene. For adopsjoner fra Sri Lanka på samme tid finnes ikke noe tilsvarende.

Hvilke dokumenter som ligger i Barnearkivet varierer også mellom opprinnelsesland og tidsperioder, men eksempler på dokumenter som *kan* inngå, er helseopplysninger om den adopterte forut for adopsjonen, tildelingsbrev fra opprinnelseslandets sentralmyndighet, oppfølgingsrapporter sendt fra adoptivforeldrene til opprinnelseslandet etter gjennomført adopsjon (i de tilfeller der dette var nødvendig) og i noen tilfeller enkelte bakgrunnsopplysninger om barnet og/eller dets familie fra opprinnelseslandet.

29.3.1.2 Særlig om arkivet fra Etiopia

Som beskrevet i kapittel 15 om Etiopia ble samtlige dokumenter som Adopsjonsforum hadde i Etiopia om barn adoptert til Norge, i 2016 overført til Adopsjonsforums hovedkontor og deretter overlevert til Bufdir.

Utvalgets undersøkelser av dette arkivet viste at innholdet i mappene varierer, og at det i flere tilfeller finnes dokumenter i dette arkivet som ikke har ligget på adopsjonssaken i Norge, for eksempel om helse, om oppholdet på transitthjem og i noen tilfeller dokumenter om frigivelsesprosessen.

Etter det utvalget har fått opplyst, ble dokumenter fra Etiopiaarkivet frem til 2024 ikke rutinemessig oversendt etter innsynsbegjæring, da de ble ansett som duplikater av den norske mappen. Etter at utvalget hadde gjennomgått deler av Etiopiaarkivet og muntlig påpekte at det også inneholdt informasjon som ikke lå i den norske mappen, ble praksis ble endret (se punkt 15.8.7).

29.3.1.3 Ufullstendige arkiver

Utvalget har fra adopterte fått opplyst, og har selv konstatert i forbindelse med gjennomganger av enkeltsaker, at det er adopsjonssaker der det ikke finnes noen dokumenter fra utenlandske adopsjonsmyndigheter i norske adopsjonsarkiver (se for eksempel kapittelet om Costa Rica, punkt 13.8.1).

Dette knytter seg til en tidligere praksis, særlig i tiden før 1990, der sakens dokumenter i noen tilfeller ble returnert til adoptivforeldrene uten at den instansen som registrerte adopsjonen eller ga bevilling, beholdt kopier. Praksis synes å ha variert mellom ulike fylkesmenn og også i Statens adopsjonskontor, som i noen tilfeller også har returnert sakens utenlandske dokumenter til foreldrene uten å bevare en kopi.

En slik praksis kan ha den konsekvens at det blir svært vanskelig for adopterte å få sikker utfyllende kunnskap om eget opphav og omstendighetene rundt adopsjonen, særlig i tilfeller hvor adoptivforeldre ikke har gjort dokumentene tilgjengelige for den adopterte eller der dokumentene av ulike grunner er gått tapt hos adoptivforeldrene.

29.3.2 Om formidlernes rolle i forbindelse med adoptertes søk etter kunnskap om opprinnelse og opphav

Frem til Haagkonvensjonen trådte i kraft i Norge i 1998, og også i årene etter, var praksis at det i stor

³⁵ Reland, P. (1995). Adopsjonsforeningene og utenlandsadopsjonens arkiver.

³⁶ Se for eksempel brev fra SUAK til adopsjonsformidlerne, 18. august 1998: «Adopsjonsforeningenes arkivmateriale»; Brev fra BFA til SUAK, 7. juli 1998: «Adopsjonsforeningenes og Statens ungdoms- og adopsjonskontors arkivmateriale».

grad var adopsjonsforeningene som mottok og fulgte opp henvendelser fra voksne adopterte som ønsket opplysninger om eget opphav. I 2000 skriver Hognestad og Steenberg at norske adopsjonsmyndigheter bare hadde hatt få henvendelser fra adopterte fra utlandet som ønsket opplysninger om opphav:

Grunnen er at det har vært adopsjonsforeningene som i sine arkiver har hatt den fylldigste og mest omfattende dokumentasjon i hver enkelt adopsjonssak [...] Gjennom foreningen og dennes kontaktnett i barnets opprinnelsesland har den adopterte, foruten opplysninger om de opprinnelige foreldrenes identitet, også kunnet få opplysninger om foreldrene ennå lever og eventuelt deres nåværende situasjon. I noen tilfeller har det også vært formidlet kontakt med foreldrene, eventuelt andre nære slektninger, dersom dette har vært i samsvar med vedkommende lands lovgivning, policy eller etiske prinsipper, eller muligheten for slik formidling har vært undersøkt.³⁷

I forbindelse med norsk ratifikasjon av Haagkonvensjonen la Barne- og familiedepartementet til grunn at det etter konvensjonens artikkel 30 punkt 1 og 2 er et myndighetsansvar å sørge for langtidsoppbevaring av dokumenter og å gi informasjon i adopsjonssaker. Følgende ble bemerket:

Adopsjonsmyndigheten har til nå bare hatt få opplysninger i sine arkiver om gjennomføringen av utenlandsadopsjoner, stort sett bare det utenlandske adopsjonsdokumentet, som avslutter saken og som registreres her i landet, eller dokumentet som frigir barnet for adopsjon, og danner grunnlaget for norsk adopsjonsbevilling. Opplysninger om barnets familiemessige bakgrunn, helsemessige og sosiale forhold og dokumenter som knytter seg til selve formidlingsprosessen i opprinnelseslandet, har befunnet seg i adopsjonsforeningenes arkiv.³⁸

Dette var bakgrunnen for overføringen av dokumenter fra formidlerne til norske adopsjonsmyndigheter som ble påbegynt i 1998 (se punkt 29.3.1.1). Departementet forutsatte imidlertid fremdeles at foreningene skulle bistå når det

gjaldt henvendelser fra voksne adopterte som ønsket opplysninger om opphav:

Gode grunner taler for at både myndighetene og adopsjonsforeningene oppbevarer opplysningene, og at foreningene kan opptre som myndighetenes «forlengede arm» når det gjelder å bistå utenlandsadopterte som ønsker kjennskap til sin familiemessige bakgrunn. Det er svært viktig at utenlandsadopterte ikke kommer dårligere ut enn norskadopterte når det gjelder å få opplysninger om sine opprinnelige foreldre. Ved sin kunnskap og erfaring fra adopsjonsarbeidet i de enkelte land, og gjennom sine kontaktnett i landene, bør foreningene fortsatt være naturlige medspillere når utenlandsadopterte søker informasjon om sin familiemessige bakgrunn, jf. bl.a. kravet til «egnet veiledning» i Haagkonv. art. 30 pkt.2. Å henvise de utenlandsadopterte til på egen hånd å søke opplysninger ved henvendelse til opprinnelseslandets myndigheter ville være en lite rasjonell, og ikke minst lite rimelig, løsning for de adopterte ut fra intensjonene i adl. § 12 annet ledd og Haagkonv. art. 30.³⁹

Utvalget er enig i departementets argumentasjon, og påpeker at ettersom to av tre formidlerorganisasjoner i 2025 la ned sin virksomhet, er det nå enda større grunn til at det offentlige tar mer ansvar for bistand til adopterte som søker mer kunnskap om opprinnelse. Se nærmere om utvalgets tilrådinger i punkt 29.8.

29.4 Funn fra utvalgets landundersøkelser

Adoptertes mulighet til å få kunnskap om sin egen opprinnelse er behandlet i de enkelte landkapitlene. Som det går frem der, er det store variasjoner mellom de tolv landene utvalget har undersøkt, både når det gjelder hvilken informasjon som ligger i norske arkiver, og hvilken informasjon som er bevart i opprinnelseslandenes arkiver og hvor tilgjengelig denne informasjonen er for innsyn.

I det følgende oppsummeres noen sentrale funn fra de tolv landundersøkelsene, og det henvises til de aktuelle kapitlene for utfyllende informasjon.

³⁷ Hognestad og Steenberg (2000), s. 232–233.

³⁸ Barne- og familiedepartementets uttalelse i forbindelse med norsk ratifikasjon av Haagkonvensjonen, gjengitt i Hognestad og Steenberg (2000), s. 233.

³⁹ Barne- og familiedepartementets uttalelse i forbindelse med norsk ratifikasjon av Haagkonvensjonen, gjengitt i Hognestad og Steenberg (2000), s. 233.

Bangladesh

Utvalget anser muligheten til å identifisere opprinnelige foreldre basert på informasjonen i norske adopsjonsarkiver som liten. Imidlertid har utvalget fått opplyst at det finnes dokumentsett / egne mapper i Bangladesh for de aller fleste adopsjons-sakene. Ifølge en adoptert som har vært sentral i innhenting av slike mapper, er det en utfordring at de lokalt ansatte ved det offentlige arkivet i Bangladesh ikke har kapasitet til fortløpende å dele informasjon med organisasjoner eller offentlige myndigheter i andre land.

Utvalget anbefaler at norske adopsjonsmyndigheter undersøker muligheten for at mappene som gjelder adopterte fra Bangladesh til Norge, kan overføres til Bufdirs arkiver, da det vil gjøre det vesentlig lettere for de adopterte dette gjelder, å få innsyn i viktig informasjon om seg selv.

Brasil

Adopterte fra Brasil har forholdsvis gode muligheter til å identifisere opprinnelige foreldre, ettersom disse ofte fremgår av frigivelsesdokumentene. Det varierer imidlertid mellom domstoler og tidsperioder om foreldrenes navn er tatt inn i adopsjonsdokumentene, så opplysningene finnes derfor ikke alltid i norske arkiver. I slike tilfeller må adopterte søke innsyn i Brasil. Det forekommer også saker med ukjent bakgrunn. Etter brasiliansk rett har adopterte rett til informasjon om opphavet sitt der slik informasjon finnes, og myndighetene skal oppbevare opplysningene i 50 år. Eldre arkiver kan imidlertid være mangelfulle.

Chile

Adopterte fra Chile har i utgangspunktet forholdsvis gode muligheter til å identifisere opprinnelige foreldre basert på informasjonen i norske adopsjonsarkiver. Dette skyldes at opprinnelige foreldrenes navn (særlig mors navn) stort sett fremgår av saksdokumentene. Dersom adresse eller bosted mangler, kan identifisering likevel være vanskelig. Det gjelder også i tilfeller der opprinnelig mor har skiftet navn, for eksempel ved ekteskapsinngåelse.

Chiles sentralmyndighet tilbyr en tjeneste som gir støtte og rådgivning til adopterte som ønsker innsyn i adopsjonssaken sin i Chile og/eller kontakt med opprinnelig familie. Dette er nærmere omtalt i punkt 11.3.1.

Som beskrevet i punkt 11.4.1.2 pågår det i Chile en strafferettslig etterforskning av ulovlige

adopsjoner. I denne sammenhengen samles det inn informasjon som kan være relevant for adoptertes muligheter til å få kunnskap om opprinnelse. I februar 2026 ble det varslet at det skal opprettes en egen enhet for søk etter opprinnelse og slektninger i saker om tvungne eller irregulære adopsjoner (*adopciones forzadas o irregulares*). Enheten skal være underlagt Undersekretariatet for menneskerettigheter i Chile og er planlagt å starte sin virksomhet i løpet av første halvdel av 2026. Formålet er å følge opp og koordinere administrative søkeprosesser, samt legge til rette for nødvendig tverrinstitusjonelt samarbeid for å lette tilgangen til relevant informasjon. En genetisk fingeravtryksbank skal fungere som et supplerende verktøy i identifikasjons- og søkeprosesser når dette er nødvendig.⁴⁰

Colombia

Utvalget anser muligheten til å identifisere opprinnelige foreldre basert på informasjonen i norske adopsjonsarkiver som liten når det gjelder adopsjoner formidlet frem til 2000. I slike tilfeller må adopterte søke innsyn i Colombia.

Utvalget har mottatt flere henvendelser fra adopterte fra Colombia som beskriver utfordringer med å få kunnskap om opprinnelige foreldre, blant annet knyttet til mangelfull informasjon i adopsjonsdokumentene, begrenset bistand fra den norske adopsjonsformidleren, manglende eller sen respons fra den colombianske sentralmyndigheten (ICBF), lang saksbehandlingstid og ufullstendige eller tapte arkiver.

Den nederlandske granskingsrapporten bekrefter disse utfordringene og peker på generelle problemer med utilstrekkelig arkivering, manglende digitalisering, spredte arkiver og begrenset kapasitet hos ICBF til å bistå i opprinnelsessøk.

I enkeltsakene i norske adopsjonsarkiver fra 2000 ligger det stort sett opplysninger om opprinnelige foreldres navn, samt ytterligere opplysninger om saken.

Costa Rica

Utvalget anser muligheten til å identifisere opprinnelige foreldre basert på informasjonen i norske adopsjonsarkiver som liten. I enkeltsakene utvalget har sett, foreligger det med få unntak ikke

⁴⁰ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 18. Februar 2026: «Gobierno presenta medidas para la búsqueda de orígenes en casos de Adopciones Forzadas o Irregulares».

navn på opprinnelige foreldre. I noen tilfeller er enkeltsakene endog helt uten dokumenter fra utlandet, da disse har blitt returnert til adoptivforeldrene uten at det ble tatt kopi (se punkt 29.3.1.3). I slike tilfeller må adopterte søke innsyn i Costa Rica.

Utvalget kjenner til adopterte som har fått innsyn i adopsjonsdokumenter fra Costa Rica. Det er imidlertid variasjon i hvilke dokumenter som foreligger hos adopsjonsmyndighetene i landet.

Etiopia

Mange adopterte fra Etiopia har (blitt registrert med) ukjent opphav. For barn som hadde kjent opphav, varierer det hvorvidt navnet på opprinnelige foreldre fremgår i adopsjonsdokumentene i norske arkiver. I en del saker er navnet på foreldre eller slektninger oppført i dokumenter som er utarbeidet av Adopsjonsforums ansatte eller samarbeidspartnere, og som er arkivert i «Barnearkivet». I samtykkesaker etter 2008 går også navnet på den samtykkende forelderen som regel frem i avgjørelsen om adopsjon fra domstolen. I flere saker finnes det imidlertid ingen navn på familie eller slektninger, selv om det på andre måter går frem at barnets bakgrunn er kjent. (Se for øvrig punkt 29.3.1.2).

Indonesia

Utvalget anser muligheten til å identifisere opprinnelige foreldre basert på informasjonen i norske adopsjonsarkiver som liten. Opplysningene som fremgår i adopsjonsdokumentene i norske arkiver om opprinnelig familie, er etter utvalgets erfaring begrenset, og de vil ofte være utilstrekkelige for å identifisere opprinnelige foreldre.

Kina

Et kjennetegn ved utenlandsadopsjoner fra Kina har vært et systematisk fravær av informasjon om barnas opprinnelse. Barna ble som regel registrert i Kina uten kjente foreldre eller fødselsopplysninger, og de ble tildelt navn og fødselsdatoer administrativt. Utvalget vurderer at informasjonen som er tilgjengelig i norske adopsjonsarkiver, ikke gjør det mulig å identifisere opprinnelige foreldre. Det finnes heller ingen sentralisert tjeneste i Kina som bistår med søk.

Utvalget kjenner imidlertid til adopterte som har funnet igjen sin opprinnelige familie i Kina gjennom sosiale medier og DNA-testing. En adoptert utvalget har snakket med, og som har fått

kontakt med sin opprinnelige familie, har forklart at det ikke lenger knyttes sanksjoner til å ha fått flere barn under ettbarnspolitikken. Dette kan bidra til at flere i dag ønsker og våger å etablere kontakt med barn som ble adoptert bort som følge av ettbarnspolitikken. Videre opplyste den adopterte at det finnes mange organisasjoner som bistår med søk, og at DNA-testingen er velutviklet i landet. Vedkommende savnet veiledning fra norske myndigheter, både om at det i dag faktisk kan være mulig å finne sin opprinnelige familie i Kina, og om hvordan man burde gå frem.

Sri Lanka

Norske adopsjonsmyndigheter har gjennomgående akseptert adopsjonsformidling fra Sri Lanka av barn som det følger svært lite opplysninger om – som helseopplysninger, opplysninger om opprinnelig familie, eller årsaken til adopsjonen. I enkeltsakene utvalget har sett, foreligger det i litt over 60 prosent av sakene navn på opprinnelige foreldre i dokumentene i norske adopsjonsarkiver. Utvalget har imidlertid snakket med flere adopterte fra Sri Lanka som likevel har hatt store problemer med å finne igjen sine opprinnelige foreldre. Srilankiske sentralmyndigheter har i samarbeid med ulike europeiske sentralmyndigheter utarbeidet en protokoll for adopterte som søker kunnskap om opphav (se punkt 18.6.8). Adopterte utvalget har snakket med, har likevel fortalt om problemer med å få innsyn i adopsjonsdokumenter fra Sri Lanka, og at det rapporteres om manglende eller ødelagte arkiver.

Sør-Korea

Utvalget anser muligheten til å identifisere opprinnelige foreldre basert på informasjonen i norske adopsjonsarkiver som liten. Bare i et fåtall saker ble det ved adopsjonen sendt opplysninger til Norge om de opprinnelige foreldrenes identitet i form av et samtykkedokument eller en utskrift fra familieregisteret hvor den adopterte var registrert på sin opprinnelige familie. I mange saker fikk adoptivforeldrene noe informasjon om barnets opprinnelige foreldre og bakgrunnen for adopsjonen, uten at foreldrene er identifiserbare.

I mange tilfeller finnes det mer informasjon om den adoptertes bakgrunn i Sør-Korea. Generelt er sjansene for at det finnes mer informasjon i Sør-Korea større jo nyere saken er.

I Sør-Korea er det National Center for the Rights of the Children (NCRC), som fra sommeren 2025 overtok adopsjonsarkivene som tidligere

lå hos de sørkoreanske adopsjonsformidlerne, som behandler søknader om innsyn i dokumenter og opplysninger om opprinnelig familie.

I Sør-Korea er det et lovbestemt vilkår for å få innsyn i opplysninger om den opprinnelige familiens identitet at de opprinnelige foreldrene samtykker til at den adopterte får disse opplysningene. Dersom foreldrene er døde, kan ikke andre slektninger gi slikt samtykke.

Sør-Korea har også en DNA-tjeneste som adopterte kan benytte for å søke etter opprinnelige foreldre, men dette forutsetter at det ikke finnes informasjon om foreldrene i arkivene i Sør-Korea som gjør det mulig å identifisere eller lokalisere dem.

Vietnam

Som det fremgår i kapittel 20, har utvalgets undersøkelser knyttet til Vietnam vært rettet mot overordnede forhold som gjelder norske myndigheters avslag på formidlingstillatelse. Utvalget har bare gått gjennom seks enkeltsaker, alle fra den første formidlingsperioden (1968–1975). Disse sakene inneholdt ikke opplysninger som gjør det mulig å identifisere opprinnelige foreldre.

Utvalget er kjent med én adoptert fra Vietnam til Norge i denne perioden som har blitt gjenforent med sin opprinnelige familie, noe som skjedde etter at den adopterte la ut en etterlysning i sosiale medier. Ettersom utvalget ikke har undersøkt enkeltsaker fra formidlingsperioden 1991–1999 og 2016–2021 kan vi ikke uttale oss om hvilken informasjon som ligger på disse sakene.

29.4.1 Utvalgets vurdering av norske adopsjonsmyndigheters praksis for å sikre opplysninger om adoptertes opprinnelse

Adoptertes muligheter til å identifisere opprinnelige foreldre basert på informasjonen i norske adopsjonsarkiver vil være liten eller varierende i flertallet av de tolv landene som utvalget har undersøkt. Når det gjelder adopsjoner fra Sør-Korea, Colombia (før år 2000) og Kina, vil opplysninger om opprinnelige foreldres identitet som hovedregel mangle i norske arkiver (selv om denne informasjon kan være tilgjengelig i opprinnelseslandet). Dette utgjør godt over halvparten av alle utenlandsadopsjoner formidlet til Norge.

Selv om det er opprinnelseslandets rett som avgjør hvilke opplysninger som kan gis til motakerlandet, herunder opprinnelige foreldres identitet (se punkt 29.2), må mottakerlandet sørge

for at de opplysningene som det er tillatt og mulig å innhente, blir innhentet. Det er mange typer opplysninger – også utover opprinnelige foreldres identitet – eksempelvis helseopplysninger, opplysninger om bakgrunnen for adopsjonen, opplysninger om institusjonsplassering/fosterhjemopphold i opprinnelseslandet, mv., som kan være svært verdifulle for adopterte som ønsker mer kunnskap om opprinnelse. Disse har norske adopsjonsmyndigheter i liten grad, særlig frem til årtusenskiftet, sørget for å innhente.

Det er utvalgets vurdering at norske adopsjonsmyndigheter skulle vært mer aktive for å sikre at informasjon om opprinnelig familie, omstendighetene rundt adopsjonen og barnas bakgrunn ble innhentet fra opprinnelseslandet og arkivert i Norge. Dette gjelder spesielt etter adopsjonsloven av 1986, og særlig fra 1991, da Norge ratifiserte FNs barnekonvensjon.

Se også punkt 19.8.3 for utvalgets vurdering av norske myndigheters håndtering av adopsjonsdokumentene fra Sør-Korea.

29.4.2 Innsyn i arkiver i ulike opprinnelsesland og andre søkemetoder

Mulighetene for å få innsyn i opplysninger om opprinnelig familie varierer som vist betydelig mellom opprinnelsesland. I noen land, som Sør-Korea, står foreldrenes krav på anonymitet særlig sterkt, noe som begrenser adoptertes tilgang til informasjon. Slike tilfeller reiser spørsmål om i hvilken grad slike begrensninger ble vurdert fra norsk side da man tillot adopsjonsformidling fra landet. Når det gjelder Kina, fremstår det ikke som om spørsmålet ble vurdert da de første formidlingstillatelsene ble gitt, selv om det på et senere tidspunkt forsiktig ble løftet av norske sentralmyndigheter i møte med kinesiske (se punkt 17.5.7.3).

I flere opprinnelsesland er det generelt bedre muligheter til å finne opplysninger om opprinnelig familie når det gjelder adopsjoner som er gjennomført i senere perioder, hvor dokumentasjonen i større grad er bevart. Samtidig kan relevante dokumenter i noen land være spredt mellom flere instanser og arkiver, slik at det kan være nødvendig å oppsøke ulike steder for å få mer kunnskap om opprinnelse. I slike kan det være tilfeller behov for lokal bistand.

I tillegg til formelle arkivsøk benytter mange adopterte andre metoder for å finne informasjon om opphavet sitt. Sosiale medier spiller i dag en sentral rolle, blant annet gjennom lokale og inter-

nasjonale grupper, nettverk og oppslag der adopterte deler bakgrunnsinformasjon, bilder eller etterlysninger i håp om gjenkjennelse. Enkelte har også brukt tradisjonelle medier, som TV, aviser eller andre offentlige kanaler, for å nå ut til et bredere publikum i opprinnelseslandet. Slike tilnærminger kan i noen tilfeller føre til informasjon om eller kontakt med opprinnelig familie, men innebærer også eksponering og usikkerhet. DNA-testing har fått økt betydning som søkemetode, særlig der dokumentasjon mangler eller er mangelfull. Gjennom kommersielle DNA-databaser kan adopterte komme i kontakt med biologiske slektninger, men resultatene er avhengige av at relevante familiemedlemmer har avgitt DNA, og tilnærmingen reiser i tillegg spørsmål om personvern, etikk og oppfølging.

Mulighetene for å finne informasjon eller komme i kontakt med opprinnelig familie varierer imidlertid betydelig mellom opprinnelsesland. Forskjeller i digital infrastruktur, tilgang til internett, bruk av sosiale medier og lese- og skriveferdigheter i befolkningen har stor betydning for hvilke søkemetoder som i praksis er tilgjengelige. For adopterte fra land med svak digital utbredelse og høyere grader av analfabetisme, vil bruk av sosiale medier og digitale nettverk ofte ha begrenset effekt. Dette innebærer at adopterte fra slike land gjennomgående har færre reelle muligheter til å oppnå kontakt med eller informasjon om opprinnelig familie gjennom uformelle og brukerstyrte kanaler enn adopterte fra land med bedre teknologisk og sosial infrastruktur. Dette kan forsterke ulikheter mellom adopterte når det gjelder muligheten til å få kunnskap om eget opphav, og innebærer at enkelte i større grad er henvist til mangelfull eller utilgjengelig offentlig dokumentasjon.

I noen tilfeller benytter adopterte også privatpersoner eller private aktører som tilbyr bistand til opprinnessøk i opprinnelseslandet. Erfaringene med slike aktører varierer, og flere adopterte og også adopsjonsformidlere har pekt på utfordringer knyttet til manglende kvalitetssikring, uklare arbeidsmetoder og høye gebyrer. For enkelte kan dette innebære betydelige kostnader uten garanti for resultatet, og det kan være vanskelig å vurdere hvilke aktører som er seriøse.

Som utvalget omtaler nærmere i kapittel 30, er søk etter opprinnelig familie eller søk etter mer informasjon om eget opphav et sentralt tema i mange av intervjuene utvalget har hatt med adopterte. Flere adopterte har beskrevet rådvillhet og mangel på tilgjengelig veiledning, og de har opplevd søkene som tid- og ressurskrevende. Flere

har gitt uttrykk for at de i stor grad var overlatt til seg selv, og at støtte fra andre adopterte som hadde gjennomført tilsvarende søk, ofte var avgjørende. Det ble også pekt på manglende rutiner for håndteringen av slike henvendelser til norske myndigheter og adopsjonsformidlere, begrenset økonomisk støtte og lite hjelp i forbindelse med kontakt med myndigheter i opprinnelseslandet. Flere mente at muligheten til å gjennomføre og lykkes med søk i for stor grad var avhengig av egne ressurser og økonomi.

Temaet har også blitt løftet av flere medlemmer i utvalgets referansegruppe. Her ble det understreket at søk etter opprinnelig familie kan være en krevende prosess, og at det ikke er tilstrekkelig å gi de adopterte tilgang til dokumenter og kontaktinformasjon til utenlandske myndigheter. Det ble fremhevet behov for emosjonell, praktisk og juridisk støtte samt for veiledning og forventningsavklaring i forbindelse med innsynsbejæringer.

29.5 Anbefalinger og tiltak i andre mottakerland

Som blir beskrevet i kapittel 30 om etteradopsjon (punkt 30.5.7) trekkes søk etter opprinnelse frem som et viktig tema i granskinger fra flere andre mottakerland. Flere mottakerland har opprettet eller foreslått opprettelse eller utvidelse av egne sentre for dette.

Nederland har, som følge av sin gransking, opprettet et nasjonalt ekspertsenter for utenlandsadopsjon. Dette senteret dekker en rekke ulike funksjoner, inkludert støtte til opprinnessøk, DNA-testing og juridisk støtte i prosessen.

Den svenske granskingskommisjonen har foreslått å opprette et nasjonalt ressurs-senter etter modell av senteret i Nederland. Bistand med DNA-testing er nevnt som en av oppgavene, men det er foreslått at innretningen av et DNA-tilbud skal utredes nærmere. Den svenske granskingskommisjonen foreslår i tillegg at adopterte skal ha rett til en form for økonomisk støtte for å reise til opprinnelseslandet, som en del av retten til å kjenne sitt opphav og identitet. Dette bidraget er foreslått å erstatte engangsstønaden til adopsjonsutgifter.⁴¹

Den flamske granskningen foreslo at det skulle opprettes et føderalt senter spesifikt for opprinnessøk,⁴² og i 2021 ble et slikt senter opprettet.⁴³

⁴¹ SOU 2025:61, vol. 1, s. 589.

I den franske granskningen ble det foreslått at opprinnelsessøk for utenlandsadopterte skal sentraliseres og legges til det franske nasjonale sentret for opprinnelsessøk. Det ble også foreslått en nærmere utredning av trygg DNA-testing.⁴⁴

29.6 Tilbudene som eksisterer i offentlig regi i dag

Det redegjøres i kapittel 30, punkt 30.7 om Bufdirs tilbud om bistand til søk etter opphav. Innholdet gjengis kort her.

Bufdir gir på sine nettsider informasjon om innsyn i adopsjonssak for adopterte, med veiledning om fremgangsmåte.⁴⁵

Videre informeres det om søk etter opphav, herunder mulige erfaringer knyttet til prosessen. Adopsjonsmyndighetene har mulighet til å kontakte opprinnelseslandet på den adoptertes vegne, og nettsidene opplyser om hvordan den adopterte skal gå frem for å be om slik bistand. Dersom det er adopsjonsmyndighetene som henvender seg til opprinnelseslandet på den adoptertes vegne, dekkes kostnadene ved oversettelse av dokumenter. Dersom det oppnås kontakt med opprinnelig familie, dekkes også kostnader til telefonolk ved første samtale mellom den adopterte og opprinnelig familie. Hvis den adopterte selv tar kontakt med opprinnelseslandet, må den adopterte dekke kostnadene ved oversettelse mv. Nettsiden gir også informasjon om opprinnelsessøk i en rekke ulike opprinnelsesland. I noen tilfeller dreier dette seg imidlertid bare om opplysninger om kontaktinformasjon til sentralmyndigheten i opprinnelseslandet.⁴⁶

Bufdir tilbyr også veiledning og bistand til utenlandsadopterte som er bekymret for om det kan ha skjedd noe galt i egen adopsjonssak. Bufdir kan ikke etterforske eller ta stilling til om adopsjonen har vært ulovlig, men de kan med fullmakt bistå med å innhente dokumentasjon og opplysninger fra opprinnelseslandet:

Hva slags informasjon vi henter inn, avhenger også av hva du ønsker å finne ut av. Vi kan eksempelvis bistå deg med å:

Kontakte myndighetene i opprinnelseslandet ditt og be om

- å få innsyn i dokumentene de har (dette kan være flere dokumenter enn hva som ble sendt til adopsjonsorganisasjonene i forbindelse med adopsjonen).
- bistand til å søke etter de biologiske foreldrene dine.
- å få en grundigere redegjørelse av adopsjonssaken, sende oppfølgingsspørsmål og ytterligere henvendelser.

Finne kontaktinformasjon til riktig myndighet i opprinnelseslandet ditt dersom du ønsker å ta kontakt med dem direkte. Vi kan også sende deg dokumenter, eksempelvis skjemaer, som opprinnelseslandet ditt har laget for dette formålet.⁴⁷

Bufdir gjør samtidig oppmerksom på at behandlingstiden kan være lang, og at sannsynligheten for svar fra utenlandske myndigheter varierer mellom land.

Utover dette, og den generelle samtalestøtten Bufetat tilbyr adopterte over 16 år (se punkt 30.7), finnes det ikke noen egen rådgivningstjeneste knyttet til søk etter opphav.

Tidligere kunne slik bistand gis fra adopsjonsformidlerne (jf. punkt 29.3.2), og for eksempel Adopsjonsforum tok et eget gebyr for å sende en henvendelse til et opprinnelsesland om mer informasjon om adopsjonssaken og den adoptertes opprinnelige familie. Utvalget har også sett eksempler på at adopsjonsformidlerne formidlet kontakt med privatakører i opprinnelseslandene som kunne hyres for å lete etter opprinnelig familie, for eksempel i Colombia. På Adopsjonsforums nettsider henvises det nå til Bufetat når det gjelder søk etter opprinnelse.⁴⁸

29.7 Opprinnelige foreldres rett til innsyn og informasjon

29.7.1 Innledning

Utvalget har under sine landbesøk møtt og snakket med flere opprinnelige foreldre som ikke vet hva som har skjedd med barna deres, etter å ha blitt skilt fra dem for mange år siden, og som lurer

⁴² Expertenpanel inzake interlandelijke adoptie, eindrapport. 2021, s. 33.

⁴³ Se beskrivelse av belgiske etteradopsjonstilbud per 2022 her: <https://intercountryadopteevoices.com/wp-content/uploads/2022/07/Post-adoption-support-Flanders-2022.pdf>. Afstammingscentrum sin nettside er kun tilgjengelig på flamsk: <https://afstammingscentrum.be/>

⁴⁴ Mission interministérielle relative aux pratiques illicites dans l'adoption internationale en France. Rapport définitif. 2023, s. 94.

⁴⁵ Innsyn i adopsjonssak | Bufdir – lesedato: april 2026.

⁴⁶ Søk etter opprinnelse som adoptert | Bufdir – lesedato: april 2026.

⁴⁷ Bekymret for at det har skjedd noe galt i adopsjonssaken din? | Bufdir – lesedato: april 2026.

⁴⁸ Etteradopsjon : Adopsjonsforum – lesedato: april 2026.

på om de er adoptert til et annet land. Lignende historier fremgår av andre kilder. Dette kan for eksempel dreie seg om barn som er savnet eller tatt under barnevernets omsorg uten at foreldrene har fått informasjon om hva som har skjedd med dem. Det kan også gjelde tilfeller hvor en mor har fått beskjed om at et barn var dødfødt, men nå har grunn til å tro at barnet i stedet kan ha blitt adoptert til et annet land.

I punkt 29.7 foreslår utvalget at dagens praksis og regler for å nekte opprinnelige foreldre innsyn tas opp til vurdering. Videre pekes det på at opprinnelige foreldre i noen tilfeller etter utvalgets syn kan tenkes å ha rett til slikt innsyn, der adopsjonen er gjennomført i Norge.

29.7.2 Dagens praksis

Dersom opprinnelig familie henvender seg til norske myndigheter med et ønske om å komme i kontakt med en bortadoptert slektning, er praksis i dag at kontaktønsket legges på den adoptertes adopsjonssak i Norge, mens den opprinnelige familien ikke får noen form for informasjon om den adopterte utover at henvendelsen er mottatt og en orientering om hvordan slike henvendelser generelt behandles.⁴⁹ Bufdir har ansett seg for å ha en taushetsplikt som innebærer at det ikke er anledning til å bekrefte eller avkrefte om en adopsjon har funnet sted. Bufdir gir heller ikke tilbakemelding om kontaktønsket fra opprinnelig familie har blitt videreformidlet eller ei.

Hvis den adopterte har fylt 18 år, blir vedkommende varslet om kontaktønsker som Bufdir har mottatt, etter praksis innført høsten 2020. Tidligere henvendelser kan adopterte få ved å be om innsyn i saken sin.⁵⁰

Hvis kontaktønsket kommer før den adopterte har fylt 18 år, blir henvendelsen lagt på adopsjons-saken, og den adopterte varsles ved fylte 18 år. Adoptivforeldre vil ikke få varsel om henvendelser som kommer til den adopterte, verken før eller etter at den adopterte har fylt 18 år.⁵¹

29.7.3 Tilrådninger i lys av utvalgets funn

Funn fra utvalgets undersøkelser tilsier at dagens praksis når det gjelder å behandle henvendelser

fra opprinnelig familie til adopterte til Norge, ikke er tilstrekkelig, og at det bør utredes om det må gjøres justeringer i praksis, retningslinjer og regelverk.

Utvalget vil først vise til funn fra utvalgets landundersøkelser og deretter begrunne behovet for justeringer.

Chile

Utvalget har i sine undersøkelser av adopsjoner fra Chile funnet at risikoen for feil og ulovligheter ved adopsjoner fra landet (især Temuco) frem til 1999 var betydelig. Dette gjelder både adopsjoner til Norge som kan ha skjedd som følge av straffbare handlinger i Chile, og adopsjoner som følge av andre prosesser som ikke sikret fritt, informert samtykke fra opprinnelige foreldre (se punkt 11.8.4.1).

I Chile møtte utvalget chilenske foreldre som levde i uvisshet om hvorvidt opplysningene de hadde fått om at barnet døde under fødsel, var riktige, eller om barnet i realiteten var blitt adoptert til utlandet.

Colombia

Utvalget har i undersøkelsene av adopsjoner fra Colombia funnet at opprinnelige foreldrene i Colombia etter at det er fattet vedtak om *adoptabilidad* (frigivelse til adopsjon) ved administrativ prosess, ikke har rett til informasjon om barna – herunder om barna er i fosterfamilier, om de er adoptert innenlands eller utenlands, og heller ikke om søsken er plassert sammen eller atskilt (se punkt 12.9.4.1).

Utvalget har også bemerket at måten opprinnelig familie varsles om høring og avgjørelse om frigivelse på, må anses som en alvorlig svakhet ved det colombianske adopsjonssystemet (se punkt 12.9.5).

Etiopia

Utvalget har i undersøkelsene av adopsjoner fra Etiopia funnet at det er en betydelig risiko for at opprinnelige foreldre til barn adoptert til Norge har samtykket til adopsjon uten å ha vært innforstått med det absolutte relasjonsbruddet som en slik beslutning medførte (se punkt 15.8.2). Dette understøttes av opplysninger utvalget har mottatt, blant annet i forbindelse med landbesøk, som indikerer at enkelte foreldre har hatt en forventning om senere kontakt eller gjenforening med barnet, eksempelvis ved barnets myndighetsalder.

⁴⁹ Hvis biologisk familie ønsker å komme i kontakt med noen som er adoptert | Bufdir – lesedato: april 2026.

⁵⁰ Hvis biologisk familie ønsker å komme i kontakt med noen som er adoptert | Bufdir – lesedato: april 2026.

⁵¹ Hvis biologisk familie ønsker å komme i kontakt med noen som er adoptert | Bufdir – lesedato: april 2026.

Utvalget har også dokumentert at opprinnelige foreldre eller slektninger i Etiopia i noen tilfeller først har tatt beslutningen om å adoptere bort ett eller flere barn *etter* at de ble gjort kjent med muligheten til å få økonomisk støtte til gjenværende barn/søsken gjennom Adopsjonsforums Søskenprosjekt. Å informere om en mulighet for økonomisk støtte som er betinget av samtykke til adopsjon, utgjør en utilbørlig påvirkning av foreldrenes eller slektningenes beslutning, og er et klart brudd på internasjonale konvensjoner (se punkt 15.8.2).

Sør-Korea

Utvalgets har i sine undersøkelser av adopsjoner fra Sør-Korea, som i stor grad bygger på den sørkoreanske Truth and Reconciliation Commission, påpekt svært mangelfull oppfølging fra koreanske myndigheter av private adopsjonsformidlere og utenlandsadopsjoner. Videre har det fram til 1989 vært en risiko for at savnede barn, som hadde kommet bort fra foreldrene, kunne bli adoptert til utlandet. Dessuten var kontrollen med om det var gitt samtykke fra foreldre eller andre med samtykkekompetanse svært mangelfull på 1970- og 1980-tallet.

Nærmere utredning tilrådes

Utvalget har altså avdekket flere tilfeller der det foreligger risiko for at adopsjoner til Norge har skjedd som følge av tvang, press, økonomiske incentiver, villedende eller uriktige opplysninger til opprinnelige foreldre eller uforsvarlig saksbehandling. Når adopsjoner har skjedd i strid med internasjonale konvensjoner, mener utvalget at også mottakerstatens ansvar aktualiseres på en særlig måte. Dette gjelder særlig dersom mottakerstaten selv, direkte eller indirekte, har medvirket til eller ikke i tilstrekkelig grad har forebygget rettighetsbruddene – for eksempel ved å gi formidlingstillatelse uten tilstrekkelig utredning til et adopsjonssamarbeid som ikke gikk forsvarlig for seg, eller ved ikke å gjøre tilstrekkelig saksutredning når det skulle gis adopsjonsbevilling i Norge.

Utvalget mener at det kan være tilfeller og situasjoner hvor det er tilrådelig at slektninger av adopterte skal kunne få opplysninger om hvorvidt barnet faktisk ble adoptert til Norge, og eventuelt også begrensede og anonymiserte nøkkelopplysninger om barnets situasjon.

Det er mange hensyn som taler for å gi et slikt begrenset innsyn. Særlige hensyn gjør seg gjel-

dende i saker der opprinnelige foreldre ikke er kjent med om sitt barn lever og hvilket land det eventuelt har blitt adoptert til.

Utvalget understreker at slik informasjonsdeling må skje innenfor rammer som ivaretar barnets beste og den adoptertes rett til privatliv, og ikke kan skje automatisk, men må vurderes konkret og individuelt. I en slik vurdering vil karakteren av informasjon ha betydning. Å gi informasjon til opprinnelige foreldre om at deres barn er adoptert til Norge, og anonymisert informasjon om familien fra adopsjonstidspunktet, vil i mindre grad være betenkelig enn å gi oppdatert informasjon om den adopterte eller den adoptertes nye navn og identitet.

Utvalget tilrår at det utredes nærmere om det skal innføres en slik begrenset mulighet for innsyn for opprinnelig familie. Utredningen må vurdere forholdet til regelverket i ulike opprinnelsesland, mv. Problemstillingen som reises i neste punkt (29.7.4), bør inngå i utredningen.

29.7.4 Særlig om opprinnelige foreldres mulige rett til innsyn som part i bevillingssak

I forvaltningspraksis og i forarbeider synes det å være lagt til grunn at opprinnelige foreldre ikke i noe tilfelle vil ha rett til innsyn i opplysninger i norske arkiver, uten at standpunktet er begrunnet nærmere. Utvalget mener at det er grunn til å vurdere dette nærmere, og at det neppe er grunnlag for et så kategorisk syn.

Slik utvalget forstår reglene, er det mulig at opprinnelige foreldre fra enkelte opprinnelsesland må anses som part i adopsjonssaken der vedtaket om adopsjon ble fattet i Norge (bevillingssaker). I så fall vil de ha rett til partsinnsyn etter forvaltningsloven. I saker der adopsjonen ble gjennomført i opprinnelseslandet (registreringssaker), vil det derimot ikke foreligge noen norsk sak hvor opprinnelige foreldre kan tenkes å ha slik partsstatus.

Det er på det rene at gjennomføringen av en utenlandsadopsjon ved utstedelsen av adopsjonsbevilling i Norge innebærer at det treffes et enkeltvedtak, og at sakens parter vil ha rett til partsinnsyn etter forvaltningsloven § 18. Sakens parter i en sak om adopsjonsbevilling er de saken «gjelder» eller «direkte retter seg mot», jf. fvl § 2 (1) e).

I en sak om adopsjon vil partene i utgangspunktet være barnet, opprinnelige foreldre og adoptivforeldre. Ved utenlandsadopsjoner vil imidlertid vurderingen av om de opprinnelige foreld-

rene har partsstatus i den norske delen av saken være vanskelig, og den avhenger etter utvalgets syn trolig av frigivelsesprosessen i opprinnelseslandet.

Om et vedtak om adopsjonsbevilling i Norge «gjelder» eller «direkte retter seg mot» de opprinnelige foreldrene, jf. forvaltningsloven § 2 (1) e), vil bero på om det forelå noen form for rettslige bånd mellom dem og den adopterte, som først ble brutt som følge av adopsjonsvedtaket i Norge. Om det forelå slike bånd, beror på opprinnelseslandets rett og hvordan frigjøringsprosessen der var innrettet. Der det gjenstår slike bånd etter avgjørelsen om frigivelse for adopsjon i opprinnelseslandet, vil de opprinnelige foreldrene måtte anses som part i den norske adopsjonssaken som opphever disse båndene.

Utvalget har ikke utredet nærmere om noen av opprinnelseslandene der adopsjonene har blitt gjennomført i Norge, har en frigivelsesprosess som ikke bryter alle bånd mellom barn og foreldre.

Dersom opprinnelige foreldre etter en nærmere vurdering må regnes som part i en bevilningssak med krav på partsinnsyn, vil adoptivforeldrenes og den adoptertes norske identitet likevel kunne holdes skjult for de opprinnelige foreldrene etter bestemmelsen om anonym adopsjon i adopsjonsloven § 37. Derimot vil opprinnelige foreldre med partsstatus ha krav på innsyn i opplysninger i saksdokumentene om generelle forhold rundt adopsjonene og adoptivforeldrene, slik tilfellet vil være ved en anonym norsk adopsjon.

En eventuell rett til partsinnsyn vil videre være begrenset til adopsjonssakens dokumenter, og vil dermed ikke omfatte opplysninger om forhold fra etter at adopsjonen ble gjennomført.

Etter utvalgets syn innebærer usikkerheten rundt retten til innsyn at myndighetene må foreta en vurdering av om det er rettslig grunnlag for den faste praksisen med å anse alle opprinnelige foreldre for å ikke ha noen rett innsyn i den norske adopsjonssaken, selv om adopsjonen ble gjennomført i Norge.

29.8 Tilrådinger

Utvalget mener at de begrensede arkivopplysningene som foreligger hos norske adopsjonsmyndigheter, for en stor andel utenlandsadopterte, aktualiserer behovet for offentlig veiledning og bistand til søk etter opplysninger om opphav og opprinnelig familie.

Utvalget mener at tilbudet som i dag eksisterer i offentlig regi når det gjelder bistand til søk etter mer informasjon om opphav og opprinnelig familie, ikke er tilstrekkelig.

Om innsyn i utenlandske arkiver

Utvalget mener at det offentlige bør besitte detaljert og konkret informasjon om opprinnelseslandets interne lovgiving, om fremgangsmåten for å søke innsyn i arkiver i ulike opprinnelsesland, samt om hvilken informasjon den adopterte kan forvente å få innsyn i. Dette bør blant annet bygge på kunnskap og erfaringer fra samarbeidet mellom sentralmyndigheter etter Haagkonvensjonen, herunder hvilke bistandsmuligheter som eksisterer gjennom formelle kanaler i opprinnelseslandet.

Se også punkt 29.4 der utvalget anbefaler at norske adopsjonsmyndigheter undersøker muligheten for en overføring til Bufdirs arkiver av mappe som gjelder adopterte fra Bangladesh til Norge, da det vil gjøre det vesentlig lettere for de adopterte dette gjelder, å få innsyn i viktig informasjon om seg selv. Muligheten for andre samarbeid med opprinnelsesland om tilgjengeliggjøring av adopsjonsdokumenter bør også undersøkes.

Om bistand til søk etter opprinnelse utover innsynsbe- gjæringer

Utvalget tilrår også at det utarbeides mer detaljerte rutiner for opprinnessøk i ulike opprinnelsesland, og viser til den svenske kommisjonens anbefaling om egne «pakkeløsninger» for dette, som kan omfatte råd om fremgangsmåter som har fungert for andre adopterte fra samme land, informasjon om relevante kontaktpersoner i Norge og i opprinnelseslandet som kan bidra videre i søket, tips om tolker og informasjon om aktører i opprinnelseslandet som kan yte praktisk bistand i opprinnessøk, eller som har kulturell kompetanse knyttet til landet. Det offentlige bør videre kunne veilede om grunnleggende kulturelle, sosiale og juridiske forhold i ulike opprinnelsesland som kan påvirke opprinnelige familiers holdninger til og ønsker om kontakt eller gjenforening.

Om henvendelser fra opprinnelig familie og ønsker om gjenforening

I lys av utvalgets tilråding i punkt 29.7.3, anbefaler utvalget at det utarbeides rutiner for henvendelser fra opprinnelig familie som ivaretar adopterte. Spørsmål om videre kontakt etter henvendelse fra

opprinnelige familie må bero på den adoptertes egne ønsker. Samtidig mener utvalget at norske myndigheter, i lys av dokumenterte svakheter i tilsynet med adopsjonsformidlingen fra enkelte land og i enkelte perioder, har et særskilt ansvar for å etablere trygge og strukturerte ordninger for håndtering av slike prosesser.

Dette kan blant annet innebære at adopterte som ønsker kontakt med opprinnelig familie gis tilbud om veiledning og rådgivning, herunder om forventninger fra opprinnelig familie, økonomiske forhold og kulturelle rammer. Slike tiltak er særlig viktige i saker der opprinnelig familie kan ha blitt gitt urealistiske forestillinger om fremtidig støtte eller gjenforening, og hvor risikoen for misforståelser og belastninger er betydelig.

Utvalget tilrår at Bufetats samtalestøtte utvides, slik at adopterte med behov for støtte i forbindelse med opprinnelsessøk, tilbakereise eller gjenforening kan ivaretas gjennom dette.

Om DNA-testing

Utvalget har ikke foretatt en nærmere utredning av spørsmål knyttet til DNA-testing og bruk av genetiske databaser i forbindelse med opprinnelsessøk. Utvalget mener likevel at adopsjonsmyndighetene skal kunne bidra med rådgivning til adopterte om DNA-testing, herunder om risiko, konsekvenser og personvern hensyn. Utvalget anbefaler derfor at det gjøres en nærmere utredning av spørsmålet om DNA-testing i forbindelse med opprinnelsessøk, forankret i samarbeidet mellom sentralmyndigheter etter Haagkonvensjonen. Det bør i den forbindelse også vurderes om adopterte skal kunne få dekket kostnader i forbindelse med DNA-søk. Som den svenske granskningskommisjonen også har påpekt, understreker både barnekonvensjonen og Haagkonvensjonen av 1993 statenes ansvar for å legge til rette for at adopterte, så langt det er mulig, får kunnskap om opphavet sitt.⁵² Det fremstår derfor ikke rimelig at adopterte, blant annet som følge av mangelfull dokumentasjon, er henvist til kommersielle selskaper uten offentlig veiledning og støtte.

Om materiale som bør undersøkes og eventuelt innlemmes i norske arkiver

Utvalget er gjort kjent med at personer med tidligere tilknytning til adopsjonsformidlerne i noen tilfeller besitter registre og/eller dokumenter som inneholder opplysninger om enkeltadopsjoner. Dette gjelder blant annet materiale som oppbevares av tidligere ansatte eller frivillige landkontakter og utenlandskontakter tilknyttet Adopsjonsopplysning / Adopsjonsforum i 1970-årene. Disse bistod med adopsjonsformidling på frivillig og ulønnet basis før Adopsjonsforums sekretariat ble opprettet i 1982. Tidligere ledere av Foreldreforeningen barn fra andre land har også opplyst til utvalget at de besitter et arkiv fra sin formidlingsvirksomhet som de ønsker at norske adopsjonsmyndigheter skal overta.

Utvalget har også funnet dokumenter om enkeltadopsjoner i vår gjennomgang av adopsjonsformidlernes arkiver som vi ikke har gjenfunnet i Barnearkivet. Dette kan for eksempel gjelde tildelingsbrev i enkeltsaker fra 1970-årene fra sentralmyndigheten for adopsjoner på Sri Lanka.

Slike dokumenter kan inneholde informasjon av stor betydning for adoptertes mulighet til å få kunnskap om egen opprinnelse og adopsjonshistorie, særlig i saker der offentlig arkivmateriale er mangelfullt, ufullstendig eller utilgjengelig.

Utvalget mener at norske adopsjonsmyndigheter bør lage en samlet oversikt over hvor slik dokumentasjon finnes, og deretter utrede behovet for å innhente dette og gjøre det tilgjengelig for adopterte som søker om innsyn.

Utredning av innsyn til opprinnelige foreldre

Utvalget mener at det må utredes nærmere om det i noen tilfeller bør åpnes for innsyn for opprinnelig familie, se punkt 29.7.3.

Etter utvalgets syn må myndighetene foreta en vurdering av om det er rettslig grunnlag for den faste praksisen med å anse alle opprinnelige foreldre for å ikke ha noen rett innsyn i dokumentene i den norske adopsjonssaken, selv om adopsjonen ble gjennomført i Norge. Slik utvalget har redegjort for i punkt 29.7.4. vil det kunne tenkes at opprinnelige foreldre vil kunne ha rett på partsinnsyn etter forvaltningsloven i saker der adopsjonen ble gjennomført i Norge.

⁵² SOU 2025: 61, s. 634.

Kapittel 30

Etteradopsjon

30.1 Innledning og avgrensning

Etteradopsjon er en betegnelse som brukes om den hjelpen og støtten som gis til adopterte og adoptivfamilier etter gjennomført adopsjon.

Behovet for slike tiltak har sammenheng med at barnets beste skal være det overordnede hensynet ved adopsjoner, jf. någjeldende adopsjonslov § 4 første ledd og barnekonvensjonen artikkel 21.

Haagkonvensjonen understreker også tydelig at de forpliktelsene som påhviler medlemslandene, ikke opphører på det tidspunktet barnet overføres til adoptivforeldrene. Ifølge Haagkonvensjonen artikkel 9 bokstav c skal myndighetene, etter at adopsjonen er gjennomført, bidra til at det utvikles rådgivningstjenester om adopsjon og hjelpetilbud til adoptivbarna og deres familier. Og artikkel 30 pålegger myndighetene i både mottaker- og opprinnelsesland å ta vare på informasjon om barnets opprinnelse samt å sørge for at barnet har tilgang til denne informasjonen så langt landets interne rett tillater det. *Guide to Good Practice* (2008) anbefaler på bakgrunn av dette at medlemslandene påtar seg ansvar for en rekke funksjoner.¹ Det understrekes også at adopsjon ikke er en engangshendelse, men en livslang prosess.

Ulike aktører i adopsjonsfeltet har bidratt til arbeidet med etteradopsjonstiltak, også før Norge ratifiserte Haagkonvensjonen. Det har vært gitt ulike tilbud, som samtalestøtte, informasjon, veiledning, kurs, tilbakereiser og hjelp til å søke etter opphav. De adopterte, deres familier og adopsjonsformidlerne har vært opptatt av behovet for etteradopsjonstiltak i lang tid. Disse har også uttrykt ønsker om at hjelpetiltakene måtte styrkes, med støtte både i erfaringer og forskning.

Da Norge skulle ratifisere Haagkonvensjonen i 1993, ble det lagt til grunn at de norske forpliktelsene etter konvensjonen var ivaretatt gjennom det generelle offentlige helse-, barneverns- og vel-

ferdstilbudet som gjelder alle barn, samt av tilbudene fra formidlerne. Det ble med andre ord ikke ansett å være behov for noen særskilte tilbud fra det offentlige rettet mot barn adoptert fra utlandet for å oppfylle konvensjonsforpliktelsene.² Denne vurderingen har påvirket hvordan det offentlige har forholdt seg til etteradopsjon etter ratifiseringen.

Formålet med dette kapittelet er å beskrive og vurdere det arbeidet som er gjort på feltet etteradopsjonstiltak. Utvalget skal primært granske fortiden, men skal også vurdere behovet for fremoverrettede tiltak.³

Utvalget har innhentet kunnskap om etteradopsjon fra intervjuer med adopterte, adoptivforeldre, ansatte i norske adopsjonsmyndigheter og ansatte hos adoptivformidlerne. Utvalget har også sett på tilgjengelige rapporter og nyere forskning på temaet samt på arkivmateriale om etteradopsjon hos adopsjonsformidlere og norske myndigheter. Videre hadde granskingsutvalgets tredje referansegruppemøte etteradopsjon som tema. Utvalget har i tillegg mottatt innspill fra én forsker og to psykologspesialister med særlig kompetanse på adopsjonsspesifikke problemstillinger i forbindelse med utvalgsmøter.⁴

30.1.1 Om etteradopsjon i mandatet

I utvalgets mandat er følgende relevant for etteradopsjon og opprinnelsessøk:

Utvalet skal videre sjå på behovet for framoverretta tiltak, og kome med tilrådingar om systemet for adopsjon i framtida.

¹ *Guide to Good Practice* (2008), kap. 9, punkt 564 f.

² Innst. S. nr. 267 (1995–1996) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen av 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner, kap. 3.

³ Jf. pkt. 30.1.1 Om etteradopsjon i mandatet.

⁴ Leila Torgersen, forsker og dr.psychol., Folkehelseinstituttet, Winnie Nyheim-Jomisko, psykologspesialist, Senter for interseksjonalitet, og Hanna Wallenstein, psykologspesialist (og adoptert).

Videre påpekes det at:

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. [...] Utvalget skal vurdere korleis barna og familiane er blitt ivaretatt i Noreg etter gjennomført adopsjon.

Det første sitatet kan tolkes slik at det også omfatter etteradopsjonstiltak, selv om det antakelig hovedsakelig sikter mot systemet for adopsjonsformidling, inkludert godkjenning, tilsyn og kontroll. Siste setning i andre avsnitt er det eneste stedet i mandatet som viser mer eksplisitt til etteradopsjon. Punktene som handler om etteradopsjon og opprinnelsessøk, må, sett i lys av helheten, sies å være underordnet i mandatet.

Samtidig er antallet utenlandsadopsjoner til Norge nå så lavt at etteradopsjon er det temaet som trolig vil ha størst betydning fremover for gruppen utenlandsadopterte i Norge. Dette er også understreket av flere i referansegruppen. Utvalget har i sin gransking avdekket en rekke mangler og risikofaktorer ved adopsjoner fra samtlige tolv land som er undersøkt, og dessuten grunnleggende svakheter i behandlingen av adopsjoner hos adopsjonsformidlerne og norske myndigheter mer generelt. Det er grunn til å tro at dette vil øke behovet for hjelp og støtte til adopterte og deres familier.

30.1.2 Avgrensning og oppbygging av kapittelet

Det er de siste fem årene gjennomført flere grundige undersøkelser om etteradopsjon på oppdrag fra det offentlige (se punkt 30.3). Utvalgets vurderinger med hensyn til etteradopsjon hviler på dette arbeidet. Det har ikke vært hensiktsmessig for utvalget å gjennomføre egne utredningsarbeid om temaet utover enkelte begrensede undersøkelser.

Omfang og representativitet med hensyn til etteradopsjonsbehov er ikke helt klarlagt i eksisterende forskning. En større spørreundersøkelse blant adopterte eller en registerundersøkelse blant adopterte har ikke vært mulig å gjennomføre innenfor utvalgets økonomiske og personellmessige rammer. Utvalget vil imidlertid, som vi kommer tilbake til i punkt 32.6, anbefale at norske adopsjonsmyndigheter sørger for at en slik større spørreundersøkelse og/eller registerundersøkelse blant utenlandsadopterte blir gjennomført.

By- og regionforskningsinstituttet NIBR har ellers påpekt at Statistisk sentralbyrå kunne fått i oppdrag å utarbeide offisiell statistikk om denne gruppen som kunne kobles til registerdata om sysselsetting med videre, slik at man kan sammenligne adoptertes forløp gjennom ulike livsfaser med forløpet til andre grupper, og å utvikle levekårsundersøkelser.

Et annet område som ser ut til å være mindre utredet, er adoptertes ønsker om og behov for bistand i forbindelse med søk etter opprinnelse. Det har vært en utvikling på dette feltet siden 2021, blant annet i kjølvannet av granskinger i flere europeiske mottakerland (se punkt 30.5.5). Det er naturlig å se bistand til søk etter opprinnelse som et etteradopsjonstiltak. I kapittel 29 gis det en samlet fremstilling av søk etter opprinnelse, mens det her i kapittelet kun blir knyttet enkelte kommentarer til dette der hvor dette er omtalt i kildene vi behandler.

Videre i kapittelet gir vi først gi en kort historisk redegjørelse av etteradopsjonsarbeidet i Norge, både i privat og offentlig regi (punkt 30.2). Deretter gir vi en oversikt over tidligere utredninger og tilknyttet forskning og anbefalinger (punkt 30.3). Så følger en redegjørelse om synspunkt innhentet fra adopterte, både mindreårige og voksne, og fra referansegruppen (punkt 30.4) og en oversikt over nyere utvikling av etteradopsjonstiltak i kjølvannet av andre lands granskinger (punkt 30.5). Utvalget gir så sin vurdering av tilbudet som har eksistert frem til 2023, og myndighetenes rolle (punkt 30.6) og en presentasjon av dagens tilbud (punkt 30.7). Til slutt gir utvalget sine anbefalinger om tiltak for å forbedre og videreutvikle etteradopsjonsarbeidet i Norge (punkt 30.8).

30.2 Historisk oversikt over etteradopsjonstilbudet – det offentlige og det private

Historisk sett har tilbud om etteradopsjonstiltak for utenlandsadopterte og deres familier i liten grad vært planlagt og gjennomført av det offentlige. Den offentlige oppfølgingen av adopterte og deres familier etter adopsjonen har i stor grad vært kanalisert til det generelle offentlige helse- og tjenestetilbudet. De tiltakene som har vært særskilt rettet mot adoptivfamilier og adopterte, har i hovedsak vært i regi av adopsjonsformidlerne og etter hvert også organisasjoner for adopterte.

Et viktig tiltak som etter hvert ble innført, var adopsjonsforberedende kurs som skulle tilbys alle

som søkte om å få adoptere utenlandske barn. Selv om tiltaket i hovedsak er forebyggende og ikke rettet mot tiden etter adopsjonen, kan det være viktig for adopsjonsprosessen etter barnets ankomst til Norge.

Både adopsjonsforberedende kurs og etteradopsjonstiltak ble lenge organisert av adopsjonsformidlerne og i noen grad også andre private organisasjoner. Etter hvert overtok Bufdir organiseringen og gjennomføringen av de adopsjonsforberedende kursene (2006) og oppdrag knyttet til etteradopsjonstiltak (2023).

30.2.1 Tilbudene som har eksistert i offentlig regi

Det offentlige har ved flere anledninger gitt økonomisk støtte til ulike tiltak som har bidratt til å ivareta adopterte, som kurs og informasjonstiltak. Som oftest har dette vært tiltak i regi av adopsjonsformidlerne. Et eksempel er Barne- og familiedepartementets økonomiske støtte til adopsjonsformidlerenes utarbeiding av temahefter som tok opp problemstillinger rettet mot adopterte, i 2000-årene.⁵ Det har også vært offentlig finansiert forskning på adopterte som har gitt kunnskap om behovet for støtte.

Det generelle offentlige hjelpeapparatet, som staten over tid har forutsatt at skal håndtere de problemene som kan oppstå etter adopsjon, består av mange ulike aktører som det kan være aktuelt å søke hjelp hos. Helsetjenestene, familievernnet og barnevernet er blant de mest aktuelle instansene.

Når det gjelder hjelp til søk etter opprinnelse, har norske adopsjonsmyndigheter hatt en veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11. Når det gjelder søk etter opplysninger i andre arkiver enn hos norske myndigheter, er det imidlertid utvalgets inntrykk at det i hovedsak er adopsjonsformidlerne som har kunnet gi en viss veiledning.

Adopsjonsforberedende kurs er det eneste veiledningstilbudet som har blitt gitt til hele gruppen av adoptivsøkere.⁶ Som nevnt er dette primært et forebyggende tiltak, men det kan også ha betydning for etter barnets ankomst til Norge. Det var adopsjonsformidlerne som opprinnelig utarbeidet og gjennomførte slike kurs for sine medlemmer. Kursene ble utviklet av erfarne adoptivforeldre som ledet og underviste deltakerne. I 2002 ble det nedsatt en faggruppe i Barne- og familiedeparte-

mentet som skulle utrede behovet for adopsjonsforberedende kurs som et mer permanent tiltak. Faggruppens utredning la grunnlaget for at Bufdir etter hvert etablerte et mer permanent tilbud om adopsjonsforberedende kurs. De første kursene i regi av det offentlige (Bufdir) startet opp høsten 2006.⁷

Kursene var lenge frivillige. I 2009 foreslo imidlertid Hove-utvalget at adopsjonsforberedende kurs skulle være obligatorisk for alle som søker om forhåndssamtykke til adopsjon fra utlandet.⁸ Dette ble innført med virkning fra 1. februar 2015.⁹ Kurset skal gi adopsjonssøkere innsikt i hva som kreves av dem som adoptivforeldre, og forberede dem til å ta imot barn og til å møte eventuelle utfordringer under barns oppvekst. Fra samme tidspunkt ble oppgaven med å utrede adoptivsøkere overført fra kommunene til regionene i Bufetat (se punkt 26.3).

Høsten 2023 opprettet Bufdir en kompetanse-tjeneste for adopterte, adoptivforeldre og tjenesteapparatet. Den tilbyr tjenester som rådgivningstelefon, samtalestøtte til adopterte over 16 år, kurs til adoptivforeldre etter adopsjon og bistand til søk etter opphav.¹⁰ Tilbudet vil bli beskrevet nærmere i punkt 30.7 nedenfor.

30.2.2 Tilbud og andre initiativ i regi av organisasjoner for adopterte, formidlere og ideelle aktører

Fremstillingen av tilbudene fra private er ikke uttømmende, dels fordi utvalget ikke har ressurser til å utrede dette, dels fordi det er begrenset tilgang til skriftlig informasjon om hvem som gjennomførte hvilke hjelpe- og støttetiltak, og hvordan de ble gjennomført. Etter det utvalget har kunnet bringe på det rene, har det ikke vært offentlig kontroll og tilsyn med adopsjonsformidlernes etteradopsjonsarbeid, selv om det har blitt orientert om dette i kontaktmøter mellom formidlerne og adopsjonsmyndighetene.

Som beskrevet i punkt 6.2.1 var det ikke slik at norske myndigheter i 1960- og 70-årene så det som sin oppgave å medvirke aktivt til utenlandsadopsjoner til Norge, men de ville likevel

⁷ NOU 2014: 9, kap. 24.3.2.1, s. 320.

⁸ NOU 2009: 21, s. 227 og s. 241–242. Se nærmere om adopsjonsforberedende kurs i kapittel 26

⁹ Forskrift om adopsjon av barn fra utlandet 30. januar 2015, nr. 72, § 6, samt forskrift om adopsjon, fastsatt av Barne- og likestillingsdepartementet med hjemmel i lov 16. juni 2017 nr. 48 om adopsjon (adopsjonsloven) § 3, § 5, § 7, § 14, § 17, § 18, § 31, § 32, § 42 og § 53, 22. juni 20018 nr. 959.

¹⁰ Jf. brev fra Bufdir til granskingsutvalget 8. september 2025.

⁵ Eksempler på temahefter er Adoptivbarn i barnehagen, Adopterte barn og språk og Adopterte og skolen.

⁶ NOU 2014: 9, kap. 24.3.2, s. 320.

bistå ved å legge forholdene til rette for forsvarlige ordninger når enkeltpersoner og organisasjoner søkte om å få adoptivbarn fra utlandet.¹¹

Adopsjonsforum begynte i starten av 1970-årene å bistå foreldre med den praktiske saksgangen i «adopsjonsarbeidet» og med «informasjons- og oppfølgingsarbeid» som skulle gjøre rede for foreningens oppbygging og tilbud til medlemmene.¹² Adopsjonsforum hadde den gang seks lokalavdelinger. Lokalavdelingene var kontaktskapende forum som skulle informere og gi eventuell støtte til familiene. Organiseringen av tilbudet kan i dag fremstå som en form for etteradopsjon. Tilbudet minnet mer om et likepersonsnettverk av adoptivforeldre enn et organisert hjelpetilbud i regi av en privat adopsjonsforening eller offentlige instanser. Det ble også dannet landklubber for familier med barn fra samme land.

En tidligere ansatt hos en av adopsjonsformidlerne forteller i intervju med utvalget at det på denne tiden var lite kompetanse på adopsjon i det offentlige og manglende bistand til familiene etter gjennomført adopsjon. Vedkommende opplevde at adopsjon ble ansett som en privatsak og noe adoptivforeldrene måtte finne ut av selv.

For Norsk Koreaforening var det i 1970- og 1980-årene særlig forholdet til barnas fødeland og kultur som var viktig, og fra 1982 ble det gjennomført turer for foreldre og barn til Korea i samarbeid med Holt. Behovet for disse turene hadde meldt seg straks barna ble eldre og begynte å spørre om sitt opprinnelsesland. Turene ble populære, og etter hvert som antallet adopterte i tenårerne og voksenalderen økte, ble det nødvendig å arrangere opptil to turer i året.¹³ Verdens Barn arrangerte også turer til India, Thailand, Romania og Kina. I jubileumsboken fra 2003 skriver Verdens Barn at totalt ca. 720 personer hadde deltatt i de årene turene hadde foregått.¹⁴ Det ble også organisert sommerleirer for koreanskadopterte ungdommer i Norge, den første i 1986. I tillegg til sosialt samvær og aktiviteter ble det satt søkelys på koreansk historie og koreansk matlaging. Foreningen for koreanskadopterte hadde lokalforeninger i Rogaland, Hordaland, Midt-Norge og Østlandet. Foreningen for koreanskadopterte arrangerte i 2001 en verdenskonferanse i Norge for koreanskadopterte hvor både Holt Children's Ser-

vices, Mapo District (Holts hjemkommune i Seoul), Verdens Barn og Sør-Koreas ambassade i Oslo deltok.¹⁵

Adopsjonsforum begynte også etter hvert å tilrettelegge for tilbakereiser til ulike opprinnelsesland og etablerte i 1996 en «røttertjeneste» som en 50 prosent stilling i sekretariatet. Denne svarte på forespørsler om hjelp ved tilbakereiser og søk etter opprinnelse.¹⁶ Stillingen var besatt frem til 2013.

I begynnelsen av 1990-årene ble arbeidet med etteradopsjon i økende grad satt i system hos adopsjonsformidlerne. Et konkret tiltak i denne perioden var opprettelsen av en kuratorstilling for utenlandsadopterte barn og deres familier i september 1991.¹⁷ Dette var et samarbeid mellom Adopsjonsforum, Verdens Barn og InorAdopt. En sosionom i 50 prosent stilling tok imot henvendelser fra adoptivfamilier på vegne av alle foreningene og arbeidet også opp mot hjelpeapparatet og myndighetene. Henvendelsene til kuratoren gjaldt blant annet den første tilpasningsperioden, som kunne bli svært annerledes og mer krevende enn familien forventet, språkproblemer, skolestart og forhold knyttet til barnas alder, tidlig pubertet og problematikk knyttet til barn som hadde vært utsatt for seksuelt misbruk i opprinnelseslandet. For adopterte som nærmet seg ungdomstiden, gjaldt henvendelsene i hovedsak vanskelig samspill mellom barn og foreldre, frigjøringsproblematikk, manglende nærhet og aggresjon. Kuratoren vurderte behovet for støtte og ga råd om hvilken hjelpeinstans som kunne være aktuell. De tre adopsjonsformidlerne fikk økonomisk støtte av Statens adopsjonskontor til flere kurs og andre aktiviteter.¹⁸

Stillingen som kurator for utenlandsadopterte barn og deres familier medførte kontakt med og rapportering til Statens adopsjonskontor, blant annet gjennom kontaktutvalget, hvor det ble tatt opp en rekke ulike temaer.¹⁹ Statens adopsjonskontor påpekte imidlertid i et brev til de tre adopsjonsformidlerne i 1996 at det var behov for å avklare grensen mellom myndighetenes ansvar

¹¹ NOU 1976: 55, kap. 4.2.1, s. 24.

¹² «Om adopsjonsforums virksomhet». Dokumentet er ikke tidfestet (sannsynligvis 1977), men finnes i AFs arkiv.

¹³ *Verdens Barn 50 år* (2003), s. 51. Utgitt i samarbeid med unipub/Unipub AS. Dokumentet er tilgjengelig digitalt hos Nasjonalbiblioteket.

¹⁴ *Verdens Barn 50 år* (2003), s. 62.

¹⁵ *Verdens Barn 50 år* (2003), s. 63 og s. 144.

¹⁶ Landsmøte i AF, 2005. Sak 2, vedlegg 5: Sekretariatets beretning om røttertjenesten.

¹⁷ IA, AF og VB. Årsrapport fra organisasjonenes kurator 1992.

¹⁸ Disse omfattet bl.a. to fagkurs våren 1993 holdt av en lege med ekspertise på adoptivbarns spesielle behov, beregnet på fagpersonell. Jf. SAK: Søknad om økonomisk stønad til å arrangere fagkurs, brev 19. januar 1993. Utgifter totalt var 87 000 kroner (unntatt utgifter til lønn).

¹⁹ Faste møter med norske adopsjonsmyndigheter og de tre adopsjonsformidlerne, etablert i 1992.

og foreningenes ansvar før man kunne gå inn på et nærmere samarbeid.²⁰

Adopsjonsformidlerne har på ulike måter støttet forskning som har gitt kunnskap om behov for etteradopsjonstiltak. For eksempel ga Verdens Barn i 1994 økonomisk støtte til et delprosjekt i et forskningsprosjekt utført ved Diakonhjemmets høyskolesenter med tittelen: *Når øst møter vest... En undersøkelse blant adopterte fra Korea, India og Thailand*.²¹

Sommeren 1997 sendte Verdens Barn et brev på vegne av de tre formidlerne til Barne- og familiedepartementet der behovet for kompetanseheving og et kompetansesenter i offentlig regi fremheves. I omtale av brevet i et kontaktutvalgsmøte heter det at rådgivningstjenesten for adoptivbarn og -foreldre (*post-adoption services*) i utgangspunktet bør vurderes løst fra foreningene.²²

Verdens Barn økte bemanningen på det sosialfaglige feltet med halvannet årsverk fra 1997,²³ og den felles kuratorstillingen for de tre formidlerne ble avviklet i 1998. Verdens Barn ønsket med dette å styrke vektleggingen av etteradopsjonstilbud og ta mer hånd om Verdens Barns egen medlemsmasse. Fra 1998 drev de tre formidlerne etteradopsjons-/kurator-tjeneste hver for seg. Verdens Barn sendte i 1998 en henvendelse til Barne- og familiedepartementet med anmodning om en avklaring av ansvarsfordelingen for rådgivningstjenester og for føradopsjons- og etteradopsjonsarbeid.²⁴

Utover på 2000-tallet søkte både adopsjonsformidlerne og andre organisasjoner for adopterte om støtte til ulike informasjons- og etteradopsjonstiltak og fikk tildelt midler fra norske adopsjonsmyndigheter til en rekke ulike aktiviteter.²⁵

InorAdopt og Adopsjonsforum sendte i 2013 et brev til Barne- og familiedepartementet med nok et innspill om behovet for et nasjonalt kompetansesenter sammen med en utredning om dette.²⁶ Utredningen fra Adopsjonsforum og InorAdopt

påpeker at kompetansen blant fagfolk som møter adoptivbarn og adoptivforeldre i norske kommuner, er svært variabel. Mange av de adopterte og deres familier har opplevd å ikke få kvalifisert eller tilstrekkelig hjelp med utfordringene sine. Rapporten konkluderer med at adoptivforeldrenes utfordringer og hensynet til Norges geografiske struktur tilsier at det er viktig å samle kompetanse på nasjonalt nivå for å sikre kompetanseheving og utviklingsarbeid på adopsjonsfeltet. Ifølge de to adopsjonsformidlerne bør det engasjeres veiledere på fylkesnivå som skal følge opp de enkelte adoptivfamiliene. I rapporten angir de også hvem som bør være målgruppe for kompetansesenteret, senterets organiseringsform og økonomiske og tidsmessige aspekter.²⁷

Adopsjonsforum og InorAdopt fikk raskt svar fra departementet, som fremhevet at oppfølgende tjenester etter adopsjon blir ivaretatt gjennom det generelle tilbudet som gjelder alle barn, for eksempel tilbud fra helsevesenet. Videre påpekte Barne- og familiedepartementet at dette temaet har vært drøftet over lengre tid, og at det har vært ulike meninger om spørsmålet. Departementet viste til oppfølgingen av Hove-utvalgets NOU fra 2009 og lovutvalget som ble nedsatt i 2012, og avsluttet slik: «Ut over dette har departementet ikke kunnet prioritere konkrete tiltak knyttet til det å styrke kunnskapen og kompetansen om adopsjon i for eksempel hjelpeapparatet.»²⁸

I 2020 ble det i Bufdir tildelt prosjekttilskudd til en koordinatorstilling for etteradopsjon i prosjektet *Etteradopsjon.no. Adopsjon i et livsperspektiv*, som skulle gjennomføres av organisasjonen InorAdopt.²⁹ Det ble da for første gang satt av prosjektmidler i statsbudsjettet til en stilling som skulle veilede adopterte og adoptivfamilier.³⁰ Målet var å få på plass et lavterskeltilbud for alle adopterte og for alle familier som har adoptert. Koordinatoren skulle være en «førstelinjetjeneste» med kunnskap om og oversikt over de aktuelle instansene som finnes, slik at vedkommende kunne gi veiledning til dem som tok kon-

²⁰ Brev fra SAK (9. oktober 1996) til BFD, VB, AF og IA.

²¹ Når øst møter vest... En undersøkelse blant adopterte fra Korea, India og Thailand. Diakonhjemmets høyskolesenter, Forskningsavdelingen. Rapport nr. 1/95.

²² Rapport fra kontaktutvalgsmøte 4. september 1997. Utvalget har ikke sett det omtalte brevet.

²³ VB: ad. Kurator-tjenesten. Brev av 27. august 1997.

²⁴ VB: Ansvarsfordeling innenfor rådgivningstjenester, før- og etter adopsjonsarbeid. Brev av 22. mai 1998.

²⁵ Bl.a. til fagseminarer, «adopsjonsuken» og utarbeiding av informasjonsmaterieil. NuaN (Nettverk for Utenlandsadopterte) mottok støtte til kursing og en kontaktelefon-tjeneste. Jf. BFD: Søknad om midler til informasjons- og etterarbeidsarbeid i 2001, dato 13. juni 2001.

²⁶ IA og AFs brev av 7. mai 2013 til BFD, og AF og IA, 2013, Utredning av kompetansesenter for adopsjon. Et forprosjekt utført av AF og InorAdopt i perioden 2012–2013.

²⁷ AF og IA, 2013, Utredning av kompetansesenter for adopsjon. Et forprosjekt utført av AF og InorAdopt i perioden 2012–2013.

²⁸ BFD. Utredning om behovet for et kompetansesenter om adopsjon. Brev av 24. mai 2013.

²⁹ IA, *Etteradopsjon.no, Adopsjon i livsperspektiv*. Prosjektrapportering 1. år for koordinatorstilling.

³⁰ Bufdir 2020: Vedtak om tildeling av å tildele prosjekttilskudd til koordinatorstilling til InorAdopt. Dato: 20. april 2020.

takt. Koordinatoren skulle også bistå adopterte som ønsket å lete etter sin opprinnelige familie. Erfaringene det første året viste at det i kategorien «Rådgivning og veiledning adoptivfamilie» hovedsakelig var adoptivforeldre som hadde tatt kontakt. Flere temaer ble tatt opp, men med hovedvekt på tilknytning, identitet og utfordringer og opplevelsen av å mangle kunnskap om hjelpesystemet. De fleste henvendelsene fra voksne adopterte var registrert på «Søk etter opprinnelse». Mellom september 2020 og januar 2023 hadde det til sammen vært 8742 aktive brukere, og per 31. desember 2022 hadde tjenesten over tusen følgere på sosiale medier.³¹ Prosjektet ble ansett som vellykket, og tilbakemeldingene fra brukerne tydet på at tjenesten fungerte som et viktig samlingspunkt for informasjon og veiledning både for adopterte og adoptivfamilier.³²

I desember 2021 søkte InorAdopt, på vegne av prosjektet *Etteradopsjon.no*, midler til tiltak som motvirker rasisme, diskriminering og hatefulle ytringer.³³ Det skulle lages fire kortfilmer hvor dette skulle være temaet, og hvor adopterte skulle dele sine personlige erfaringer med det å være adoptert. Bufdir innvilget søknaden i mars 2022, og i samarbeid med filmskapere rekrutterte koordinatoren i prosjektet kandidater og historier som skulle formidles.³⁴ Prosjektet fikk positive tilbakemeldinger, og mange adopterte uttrykte at det var fint å se andre adopterte dele sine erfaringer.

Prosjektet *Etteradopsjon.no* ble lagt ned fra 6. januar 2023. Bakgrunnen for dette var at det ble vedtatt i statsbudsjettet for 2023³⁵ at det skulle opprettes foreldreveiledningskurs for adoptivforeldre, samt at det offentlige i større grad skulle bistå adopterte i søk etter opprinnelse.³⁶ Koordinatoren i InorAdopt påpekte at dette ikke ville være et dekkende tilbud for målgruppen, og at det ikke ville dekke behovet for lavterskeltilbud, samtalepartner og emosjonell støtte. Høsten 2023 overtok Bufdir oppdragene når det gjelder etteradopsjonstiltak.³⁷

30.3 Oversikt over tidligere utredninger, forskning og anbefalinger

30.3.1 Offentlige utredninger og utviklingen i kjølvannet av disse

30.3.1.1 Anbefalinger og utvikling i perioden 1976–2009

I NOU 1976: 55 *Adopsjon og adopsjonsformidling* går det frem at et overordnet premiss for arbeidet med utredningen var å sikre best mulige oppvekstvilkår for barn som adopteres i og til Norge. I mandatet var oppdraget primært knyttet til andre forhold enn etteradopsjon, som vurderinger av hvordan adopsjonsformidlingen kunne organiseres på en mest mulig trygg måte.³⁸

Dette kan tolkes slik at det man i dag omtaler som etteradopsjonstiltak, var mer underordnet, men flere steder fremheves likevel betydningen av støtte etter gjennomført adopsjon. Dette kommer tydelig frem når arbeidsgruppen i utredningen påpeker at adopsjonsformidling også innebærer å gi råd og veiledning til adoptivforeldrene etter at adopsjonen har funnet sted.³⁹ Arbeidsgruppen påpeker også nødvendigheten av en helseundersøkelse umiddelbart etter adoptivbarnets ankomst til Norge. Adoptivforeldrene burde også få sosial-pediatrisk veiledning «i de forhold som gjør seg gjeldende når barn med en annen kulturell bakgrunn kommer til et helt nytt miljø».⁴⁰

Arbeidsgruppens konklusjon i NOU-en var enstemmig og fikk tilslutning i Sosialdepartementet og Stortinget, og den inneholdt grunnleggende prinsipper for adopsjon av utenlandske barn til Norge.⁴¹ Et av de grunnleggende prinsippene var at «[h]ensynet til barnet og dets fremtidige utvikling må være et overordnet prinsipp for all adopsjonsformidling».⁴² I de prinsipielle retningslinjene understrekes det også at det offentlige har et ansvar ved «å sørge for en grundig og ensartet saksbehandling av alle søkere og å gi hjelp og veiledning i medisinske, sosiale og kulturelle spørsmål angående adopsjon av barn fra utlandet».⁴³ Selv om rådgivning kan gis på flere

³¹ IA: Etteradopsjon.no. Adopsjon i et livsperspektiv. Prosjekt-rapportering 2022-2023 for koordinatorstillingen, s. 4.

³² IA: *Etteradopsjon.no. Adopsjon i et livsperspektiv*. Prosjekt-rapportering for både 2021-2022 og 2022-2023.

³³ IA: Etteradopsjon.no. Adopsjon i et livsperspektiv. Prosjekt-rapportering 2021-2022 for koordinatorstillingen, s. 4.

³⁴ IA: Etteradopsjon.no. Adopsjon i et livsperspektiv. Prosjekt-rapportering 2022-2023 for koordinatorstillingen, s. 5.

³⁵ Prop. 16 S (2023–2024) *Endringer i statsbudsjettet for 2023 under Barne- og familiedepartementet*, kap. 841, post 70: Tilskot til foreldre som adopterer barn fra utlandet.

³⁶ IA: Etteradopsjon.no. Adopsjon i et livsperspektiv. Prosjekt-rapportering 2022-2023 for koordinatorstillingen, s. 8.

³⁷ IA: Etteradopsjon.no. Adopsjon i et livsperspektiv. Prosjekt-rapportering 2022-2023 for koordinatorstillingen, s. 8–9.

³⁸ NOU 1976: 55, s. 5.

³⁹ NOU 1976: 55, s. 31.

⁴⁰ NOU 1976: 55, s. 38.

⁴¹ Steenberg 2010, s. 55–56.

⁴² NOU 1976: 55, s. 33.

⁴³ NOU 1976: 55, s. 33.

stadier av en adopsjon kan dette forstås som å omfatte etteradopsjonstiltak for adoptivbarn og deres familier i Norge.

Utvælget har ikke funnet informasjon om ytterligere generelle utredninger om etteradopsjonstiltak fra myndighetshold i de to tiårene som fulgte etter NOU 1976: 55. Da Stortinget skulle ratifisere Haagkonvensjonen om internasjonale adopsjoner, ble det ikke foreslått noen utvidelser eller styrking av etteradopsjonstilbudet. I Utenriksdepartementets stortingsproposisjon fremheves det at konvensjonen «bygger på et verdisyn som tilsvarer det som er nedfelt i norsk barnepolitikk generelt og også det som legges til grunn for norsk adopsjonspraksis», og at bare «et fåtall endringer vil derfor være nødvendig». Videre ville «[d]e økonomiske og administrative konsekvensene ved en norsk ratifikasjon [...] være ubetydelige». ⁴⁴ Særlig sistnevnte indikerer tydelig at man ikke så for seg at det måtte iverksettes noen nye ordninger eller tiltak, slik som etteradopsjonstiltak. I gjennomgangen av konvensjonen skriver Utenriksdepartementet følgende om etteradopsjon i omtalen av artikkel 9:

Oppfølgende tjenester etter at adopsjon har funnet sted blir ivaretatt gjennom det generelle servicetilbudet som gjelder alle barn, f.eks. tilbud fra helsevesenet. Adopsjonsforeningene driver i noen grad oppfølging etter at adopsjon har funnet sted. De tre foreningene som er godkjent i dag har etablert en felles sosialkurator-tjeneste som mottar en rekke henvendelser fra adoptivforeldre og fra eldre og voksne adoptivbarn. For øvrig har adoptivbarn naturligvis det samme vern etter lov om barneverntjenester som ethvert annet barn her i landet. ⁴⁵

Videre nevnes det, i omtalen av artikkel 9 bokstave, at noen opprinnelsesland krever oppfølgingsrapporter om barnets tilpasning og utvikling i adoptivfamilien mv. før adopsjonen blir endelig gjennomført, men norsk «lovgivning og praksis trenger ingen endringer». ⁴⁶

Departementet viser til at noen høringsinstanser peker på behovet for oppfølging av familien etter adopsjonen. Departementet uttaler at de «er oppmerksom på at det kan være et behov for en

særsilt oppfølging av adoptivforeldre og adoptivbarn etter at adopsjonen er gjennomført, men ser det ikke som noe mål å lovfeste tilbud om oppfølgingssamtaler for adoptivfamilier». ⁴⁷ Departementet gir uttrykk for at deres prinsipielle syn er at adoptivfamilier ikke skal skilles ut som en særlig gruppe:

Barne- og familiedepartementet har vært av den oppfatning at adoptivfamilier ikke skal skilles ut som en gruppe med særlige behov. De har rett til det hjelpetilbud som finnes innenfor helse- og sosialsektoren på lik linje med andre familier. ⁴⁸

Departementet fremhevet imidlertid at en særskilt veileder for adoptivforeldre var under utvikling, og at denne vil «ta sikte på de særlige problemer som adoptivforeldre som adopterer barn fra andre land vil kunne møte og hvor de vil kunne søke hjelp for disse problemene». Videre står det at departementet tar sikte på å utvikle «en særskilt informasjonsplan som har til formål å øke kunnskapen om adopsjon bl.a. til ulike instanser som kommer i kontakt med adoptivbarn og foreldre». ⁴⁹ Departementets holdning var med andre ord at adoptivfamiliens særlige behov skulle dekkes ved generell informasjon til foreldrene og til instansene som kommer i kontakt med familiene.

I 1997 ble det utgitt en slik veileder som departementet varslet Stortinget om ved ratifiseringen av Haagkonvensjonen. Veilederen, som har tittelen *Adopsjonsfamilien. Informasjon og veiledning til adoptivforeldre*, er på 48 sider og gir informasjon og veiledning til adoptivforeldre om ulike temaer. Den redegjør for eksempel for hva som skjer når barnets kontakt med opprinnelig mor brytes, for adopsjon og identitet, for spørsmål om læring, språk og skoleprestasjoner og for når adoptivfamilien bør søke faglig hjelp. ⁵⁰

I 2002 satte Barne- og familiedepartementet ned en faggruppe som skulle utrede behovet for adopsjonsforberedende kurs som et mer permanent tiltak. Faggruppen leverte et utkast som redegjorde for målet med, innholdet i og organiseringen av slike kurs, og dette dannet grunnlag for departementets avgjørelse om en mer permanent etablering av et slikt tiltak. De første adopsjonsfor-

⁴⁴ St.prp. nr. 77 (1995–1996), Om samtykke til ratifikasjon av konvensjon av 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner, s. 5.

⁴⁵ St.prp. nr. 77 (1995–1996), s. 11.

⁴⁶ Regelen gjelder plikten til å besvare berettigede henvendelser om opplysninger om konkrete adopsjonssaker innenfor rammen av egen lovgivning.

⁴⁷ St.prp. nr. 77 (1995–1996) s. 11–12.

⁴⁸ St.prp. nr. 77 (1995–1996), s. 12.

⁴⁹ St.prp. nr. 77 (1995–1996), s. 12.

⁵⁰ Amalia Carli (psykolog) og Monica Dalen (professor), *Adopsjonsfamilien. Informasjon og veiledning til adoptivforeldre*, utgitt med støtte fra Barne- og familiedepartementet.

beredende kursene i regi av Bufdir startet opp i 2006. I 2005 ble det sendt ut et høringsforslag om å gjøre adopsjonsforberedende kurs obligatorisk, men dette ble ikke fulgt opp fra departementets side.⁵¹

30.3.1.2 Anbefalinger i NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste

Mandatet til Adopsjonsutvalget (heretter Hove-utvalget), som avga innstillingen NOU 2009: 21, var bredt. Utvalget skulle utrede formålet med adopsjon og hvilke dilemmaer adopsjon reiser. Barneperspektivet ved adopsjon ble fremhevet, og utredningen skulle ha et juridisk, sosialfaglig og etisk perspektiv. Utvalget skulle blant annet belyse og eventuelt foreslå endringer med hensyn til hva som skulle være offentlige myndigheters ansvar og oppgaver på adopsjonsfeltet, og se på kravene til adoptivsøkere. Utvalget skulle også gi en kunnskapsoversikt om adopterte og deres familiesituasjon og vurdere forskningsbehov.⁵²

I utredningen brukes ordet *paradoks* om det faktum at det ikke hadde vært satset mer på støtte og tiltak før og etter adopsjon, all den tid adopsjon er et offentlig ansvar. Utvalget uttaler følgende:

Det er et paradoks at adoptivforeldre må godkjennes og vurderes i forkant av en adopsjon, men nærmest blir overlatt til seg selv etter at barnet er kommet til familien. Mange adoptivforeldre forteller om en ganske turbulent periode etter å ha hentet barnet i opprinnelsesland. Barnet kan ha mange ulike reaksjoner på skifte av omsorgspersoner og oppvekstmiljø i den første tiden i den nye familien. Faktisk er det mindre oppfølging av adoptivfamilien enn av den biologiske familien. Mange adoptivfamilier forteller om at ingen tok kontakt med dem etter at de kom tilbake fra utlandet med et nytt barn (Sætersdal & Dalen 1999, Dalen 2005). De måtte selv for eksempel oppsøke helsestasjonen.⁵³

Kapittel 20 og 21 i utredningen omhandler støtte og tiltak før og etter adopsjon.⁵⁴ Her påpekes det at det mangler spesielle tiltak for å forberede blivende adoptivforeldre på de oppgavene og utfordringene det er å få barn og bli en familie. Dette gjelder både tiltak før barnet er blitt en del av

familien, og etter at foreldrene har overtatt omsorgen for adoptivbarnet. Det påpekes også at en avgjørende faktor for om hjelpen fra det ordinære hjelpetilbudet er tilstrekkelig, er om de som tilbyr disse tjenestene, er klar over at et adoptivbarn kan ha andre behov enn andre jevnaldrende barn.⁵⁵

Hove-utvalget foreslo at adopsjonsforberedende kurs skulle inngå som et obligatorisk tiltak i adopsjonsprosessen.⁵⁶ Forslaget er i tråd med Haagkonvensjonens artikkel 5, som pålegger motakerstaten å tilse at adoptivsøkerne er kvalifiserte til å adoptere.⁵⁷ Adopsjonsforberedende kurs ble obligatorisk for adoptivsøkere ved utenlandsadopsjon fra og med 1. februar 2015.

Haagkonvensjonens artikkel 9 og 30 omhandler etteradopsjonstiltak,⁵⁸ og det fremheves i konvensjonen at de forpliktelser som «påhviler medlemslandene, ikke opphører på det tidspunktet barnet overføres til adoptivforeldrene». Hove-utvalget fremhevet at *Guide to Good Practice* (2008)⁵⁹ anbefaler at medlemslandene påtar seg ansvar for en rekke funksjoner som kan være relevante i adopsjonssammenheng. I den forbindelse foreslo utvalget at man burde sørge for at adoptivfamilier som hadde behov for hjelp i de første årene som adoptivfamilie, fikk et mer målrettet tilbud om rådgivning og veiledning. Dette tilbudet burde gjelde både ved utenlandsadopsjon og nasjonale adopsjoner.⁶⁰ Et konkret forslag i denne sammenheng var at alle adoptivfamilier skulle få tilbud om samtaler med psykolog etter adopsjonen.⁶¹ Videre fremhevet utvalget behovet for å styrke kompetansen til helsestasjonene og sørge for at adoptivbarnet ble tilmeldt de kommunale tjenestene på samme måte som barn som er født i Norge.⁶²

Hove-utvalget behandlet oppfølgingsrapporter som et etteradopsjonstiltak i vurderingene sine.⁶³ Oppfølgingsrapporter er rapporter om hvordan det går med barna hos adoptivfamilien, og slike rapporter kreves av flere opprinnelsesland. Ansvar for oppfølgingsrapportene var ikke regulert i lovgivning, men Hove-utvalget skriver

⁵¹ NOU 2009: 21, s. 240.

⁵² NOU 2009: 21, s. 22.

⁵³ NOU 2009: 21, s. 242.

⁵⁴ NOU 2009: 21, Del VI, Støtte og tiltak før og etter adopsjon.

⁵⁵ NOU 2009: 21, s. 242 og s. 246–247.

⁵⁶ NOU 2009: 21, s. 227 og s. 240.

⁵⁷ NOU 2009: 21, s. 241.

⁵⁸ Artikkel 30 omhandler plikten til å ta vare på opplysninger om barnets opprinnelse og barnets eller vergens rett til tilgang til opplysningene.

⁵⁹ *Guide to Good Practice*, kap. 9, punkt 564 f.

⁶⁰ NOU 2009: 21, kap. 20.3.2. Utvalgets vurdering og forslag, s. 244.

⁶¹ NOU 2009: 21, s. 243.

⁶² NOU 2009: 21, s. 242 og s. 243.

⁶³ NOU 2009: 21, s. 239 og kap. 12.8.3.

at departementets retningslinjer synes å forutsette at formidlingsorganisasjonene har et ansvar her.⁶⁴ Adopsjonsforum ga i et innlegg til Hove-utvalget uttrykk for at organisasjonene settes i en vanskelig situasjon fordi myndighetene ikke bistår i utarbeidingen av oppfølgingsrapportene. Dette støttes av Verdens Barn og InorAdopt. Samarbeidsklimaet mellom organisasjonen og opprinnelseslandet kan også påvirkes av manglende oppfølging av forpliktelsen. Staten overlater til familiene og foreningene å følge opp rapporteringen til opprinnelseslandene, til tross for at flere av disse landene krever at offentlige myndigheter skal skrive rapportene.

Manglende rapportering medfører i ytterste konsekvens at adopsjonssamarbeidet med noen land opphører, og dette rammer fremtidige adoptivsøkere. Statens holdning til rapporteringen var, slik det refereres av Hove-utvalget, at man ikke kan pålegge kommunene denne oppgaven. Det var, ifølge utvalget, behov for en gjennomgang av hvilket ansvar staten hadde for rapporteringen. Adopsjonsforum fortalte til Hove-utvalget at de i den senere tiden hadde sett seg nødt til å sende bekymringsmeldinger til barnevernet i tilfeller der familier etter gjentatte purringer ikke fulgte opp rapporteringen.⁶⁵

Etter Hove-utvalgets syn måtte oppfølgingsrapporter betraktes som en plikt når slike rapporter er en forutsetning for adopsjonssamarbeidet. Denne forståelsen er, etter Hove-utvalgets syn, også i godt samsvar med Haagkonvensjonen. Plikten til å bistå i utarbeidingen av oppfølgingsrapporter i en bestemt periode burde, ifølge utvalget, hjemles i lov eller forskrift. Hove-utvalget påpeker at det i Danmark og Sverige er myndighetene som har ansvar for oppfølgingsrapportene.

Hove-utvalget konkluderte med at Bufetat region burde få ansvaret for oppfølgingsrapportene, med bistand fra kommunale instanser som helsesykepleier, barnehage og skole. Utvalget fremhevet at Bufetat må sikres en klar hjemmel for å innhente slike opplysninger og følge opp at søkerne får nødvendig dokumentasjon, slik at de kan utarbeide fullstendige oppfølgingsrapporter.⁶⁶

Hove-utvalget hadde videre flere konkrete forslag når det gjelder kompetanseutvikling. De foreslo blant annet⁶⁷

- å etablere en digital adopsjonsportal administrert av Bufdir for å bidra til kompetanseheving, blant annet i hjelpeapparatet
- å styrke kompetansen i Bufdir som et første steg mot et kompetansesenter for adopsjon⁶⁸
- å utvide Nasjonalt bibliotek for barnevern og familievern til også å omfatte adopsjon
- å gi Bufetat i oppgave å behandle alle henvendelser om adopsjon og søk etter opphav⁶⁹

Hove-utvalget hadde også forslag om hvordan henvendelser om innsyn i adopsjonssaker skulle behandles. For det første foreslo de at Bufetat region skulle behandle henvendelsene, uavhengig av hvilket organ som i sin tid hadde behandlet saken om registrering eller bevilling. Hove-utvalget foreslo videre at det skulle gis «lovgivning eller retningslinjer om hvordan retten til innsyn [skulle] håndteres», og løftet frem flere problemstillinger, både når det gjelder hvem som skulle ha rett til innsyn, hva innsynsretten skulle omfatte, og hvordan den adopterte skulle ivaretas ved gjennomføringen av innsynet.⁷⁰ Hove-utvalget foreslo videre at det skulle være et krav om å begrunne innvilgelser i alle adopsjonssaker for å sikre at den adopterte får reell innsynsrett i alle sentrale opplysninger i saken.⁷¹ Spørsmål om innsyn behandles nærmere i kapittel 29.

Noen av Hove-utvalgets forslag ble fulgt opp. Som nevnt ble adopsjonsforberedende kurs obligatorisk fra 2015. Også behovet for å øke helsetjenestens kunnskap og kompetanse om særlige problemstillinger og behov hos adopterte ble imøtekommet et stykke på vei. I 2013 ble det sendt ut et nytt og ganske omfattende og detaljert rundskriv om helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa. Dette rundskrivet gjelder fortsatt i dag. Rundskrivet erstattet et rundskriv fra 1993, som var langt kortere og mye mindre detaljert, og som i hovedsak var en opplisting av hva som bør undersøkes ved en klinisk undersøkelse av utenlandsadopterte barn, inkludert hvilke prøver som bør tas, og hva som skal gjøres med hensyn til vaksinerings.⁷²

Rundskrivet fra 2013 viser på flere punkt til funn fra forskning på utenlandsadopterte. Formålet er i rundskrivets forord angitt som å «sikre

⁶⁴ Q-1045 Retningslinjer for saksbehandlingen ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon og særlig om skjønnsutøvelsen ved innenlandsadopsjon.

⁶⁵ NOU 2009: 21, s. 156–157.

⁶⁶ NOU 2009: 21, s. 156–157.

⁶⁷ NOU 2009: 21, kap. 21, Kompetanseutvikling, s. 246–247.

⁶⁸ NOU 2009: 21, s. 247.

⁶⁹ NOU 2009: 21, s. 244–245 og s. 253–254.

⁷⁰ NOU 2009: 21, s. 20. Forslagene beskrives nærmere i punkt 22.4.

⁷¹ NOU 2009: 21, s. 254.

⁷² Rundskriv IK/15/93 4. august 1993.

et godt og likeverdig helsetilbud for adopterte barn i alle landets kommuner», og rundskrivet «beskriver hva som bør gjøres av kliniske undersøkelser, omhandler aktuelle psykososiale problemstillinger, samt klargjøring av ansvar for tilretteleggingen av helsetilbudet til adopterte barn». Målgruppen for rundskrivet er angitt å være kommuneleger, fastleger, helsestasjons- og skolehelsetjenesten og barneavdelinger på sykehus. Videre angis det at andre faginstanser som møter barn med utfordringer knyttet til psykisk helse, språkvansker, pedagogiske utfordringer og sammensatte problemer, samt adoptivforeldre, vil kunne ha nytte av det.⁷³ Rundskrivet består i korte trekk av anbefalingene nedenfor.

- Det anbefaler at adoptivforeldrene har en forhåndssamtale med fastlegen før barnet kommer til landet, for å forberede fastlegen på behov for oppfølging, gi helseopplysninger om barnet, avklare forventninger med hensyn til hva legen skal eller kan bidra med, og gi foreldrene anledning til å stille spørsmål.⁷⁴
- Det anbefaler at fastlegen gjennomfører en hjemkomstundersøkelse av barnet innen to uker etter ankomst.⁷⁵
- Det gir veiledning om innholdet i sykehistorien (anamnesen).⁷⁶
- Det gir veiledning om innholdet i den kliniske undersøkelsen av barnet og prøvetaking ved hjemkomstundersøkelsen og ved oppfølging fra helsestasjon, fastlege og eventuelt pediatrer.⁷⁷
- Det gir anbefalinger om fastlegens videre ansvar og samarbeid, inkludert informasjonsutveksling og samordning med helsestasjons- og skolehelsetjenesten.⁷⁸
- Det gir anbefalinger om helsestasjons- og skolehelsetjenestens ansvar, inkludert tilbud om hjemmebesøk som tilsvarende hjemmebesøk etter fødsel, og eventuelt ekstra hjemmebesøk

ved behov, intervaller for helsestasjonsbesøk samt for undersøkelser og vaksinasjoner. Det gir også anbefalinger om hvordan man skal forholde seg til tilfeller der det er oppgitt at barnet har fått vaksiner i opprinnelseslandet, men hvor det kan være tvil om dette, eller tilfeller der barnet til tross for vaksiner kan ha dårligere vaksineimmunitet enn forventet.⁷⁹

- Det anbefaler at fastlegen og helsestasjons- og skolehelsetjenesten har særlig oppmerksomhet på barnets psykiske helse med tanke på utfordringer som følge av genetiske faktorer, separasjon fra opprinnelige foreldre, eksponering for uheldige forhold under graviditeten og etter fødselen samt på forhold som handler om barnets reaksjoner på omsorgssituasjonen før adopsjonen eller situasjonen for øvrig i opprinnelseslandet og på det å gå gjennom en adopsjonsprosess og skulle finne sin plass i en ny familie. Det redegjør for ulike problemstillinger, hvorfor de kan oppstå, og når og hvordan vansker kan komme til uttrykk.⁸⁰
- Det anbefaler at helsesøster tar ansvar for oppfølgingsrapporten i samarbeid med foreldrene og eventuelt får innspill fra helsestasjonslegen, barnets fastlege og/eller pediatrer.⁸¹

Så vidt utvalget vet, er det ikke gjort noen systematiske undersøkelser av hvor godt kjent og innarbeidet rundskrivets anbefalinger er i helsetjenesten, og hvordan det har fungert. I Bufdirs rapport fra 2021 om etteradopsjon (se punkt 30.3.2.4) konkluderes det imidlertid med at det er «grunn til å anta at det er tilfeldig om og i hvilken grad» rundskrivet «blir fulgt opp av fastleger, helsestasjoner og skolehelsetjenesten».⁸²

30.3.1.3 Anbefalinger i NOU 2014: 9 Ny adopsjonslov og etterfølgende utvikling

NOU 2014: 9 *Ny adopsjonslov* behandlet også temaet etteradopsjon. Her peker Adopsjonslovutvalget på gjennomføringen av Haagkonvensjonen i norsk rett og at departement og Stortinget så langt har lagt til grunn at adoptivfamiliene even-

⁷³ Rundskriv IS-2013-6 fra Helsedirektoratet, Helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa.

⁷⁴ Rundskriv IS-2013-6 fra Helsedirektoratet, Helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa, punkt 1.1.

⁷⁵ Rundskriv IS-2013-6 fra Helsedirektoratet, Helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa, punkt 1.2.

⁷⁶ Rundskriv IS-2013-6 fra Helsedirektoratet, Helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa, punkt 1.3.

⁷⁷ Rundskriv IS-2013-6 fra Helsedirektoratet, *Helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa*, punkt 1.4 og 1.5.

⁷⁸ Rundskriv IS-2013-6 fra Helsedirektoratet, Helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa, punkt 2.

⁷⁹ Rundskriv IS-2013-6 fra Helsedirektoratet, Helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa, punkt 3.

⁸⁰ Rundskriv IS-2013-6 fra Helsedirektoratet, Helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa, punkt 3.6.

⁸¹ Rundskriv IS-2013-6 fra Helsedirektoratet, Helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa, punkt 3.7.

⁸² Bufdir-rapport (2021) Etteradopsjonstilbud til adopterte og familiene deres. Kartlegging av behov og forslag til tiltak, s. 36 og 39.

tuelle behov for hjelpetilbud og tiltak etter adopsjonen skulle dekkes innenfor det eksisterende, generelle tilbudet om bistand på kommunalt nivå og fylkesnivå, supplert av tilbudene fra adopsjonsorganisasjonene.⁸³ Adopsjonslovutvalget stilte seg kritisk til dette og mente det var behov for lovendringer for å oppfylle Norges forpliktelser etter Haagkonvensjonen når det gjelder etteradopsjonstiltak.⁸⁴

Utredningen beskriver daværende tilbud og ordninger rettet direkte mot adoptivfamilier etter hjemkomst slik:

Ulike forvaltningsnivåer gir regionale tilbud til adoptivfamilier. Det er noen forskjeller mellom de ulike tiltakene både med tanke på metode og formål (om de er tverrfaglige eller ikke) og på hvilket nivå i forvaltningen initiativet ligger. Tiltakene har imidlertid klare fellestrekk. De tilbudene Adopsjonslovutvalget vet om, retter seg mot familier som har adoptert barn fra utlandet. Videre er tiltakene normalt prosjektbaserte og tidsavgrenset, som f.eks. Bufetat region Midt-Norge sitt pilotprosjekt med veiledningsgrupper som startet høsten 2008, eller RBUP øst og sør sitt gruppeveiledningskurs i 2012 for nyankomne adoptivforeldre. RKBU midt tilbød også et gruppeveiledningskurs for adoptivforeldre i Midt-Norge høsten 2013. Det finnes noen unntak, som Asker-teamet sitt forebyggende, tverrfaglige fagteam, som ble opprettet i 2001 og som fortsatt gir tilbud om oppfølging til adoptivfamilier. Et annet fellestrekk er at tilbudene verken er landsdekkende eller koordinert med andre tilbud. Det kan dermed være mer eller mindre tilfeldig om en adoptivfamilie bor i en region hvor det tilbys noe form for oppfølging. Unntaket er adopsjonsorganisasjonenes egne tilbud til sine medlemmer. Adopsjonsforum har lokalavdelinger over hele landet. Lokalavdelingene arrangerer ulike temakvelder, småbarnstreff og andre sosiale aktiviteter, både for adoptivfamilier og for ventende foreldre. Adopsjonsorganisasjonene har hatt rådgivningstjenester. Tjenestene har fungert som lavterskeltilbud og vært ment både å gi råd og veiledning til familier som trenger det, men også å formidle kunnskap om adopsjon til faginstanser og hjelpeapparat. Adopsjonsforum opplyser om at organisasjonen nå har besluttet å nedlegge tjenesten, fordi organisasjonen ikke lenger har midler til å ha en sosi-

alfaglig rådgiver ansatt for oppfølgingsarbeid. Organisasjonen arbeider med å finne en form for veiledning basert på frivillighet.

Adopsjonsorganisasjonene har utarbeidet flere brosjyrer til hjelp for adoptivfamiliene selv, og instanser og hjelpeapparat som kommer i kontakt med familiene. De organiserer foredrag med adopsjonsrelaterte temaer, og arrangerer tilbakereiser.⁸⁵

Adopsjonslovutvalget pekte videre på at rundskrivet fra Helsedirektoratet fra 2013 om helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa er grundigere og mer omfattende enn det tidligere rundskrivet (Rundskriv IK-15/93 *Helseundersøkelse og vaksinasjoner av barn fra land utenfor Vest-Europa* fra Statens helsetilsyn), og at det er utarbeidet spesifikt for adoptivbarn.⁸⁶ Hovedinnholdet i rundskrivet presenteres i punkt 30.3.1.2.

Adopsjonslovutvalget mente at «[d]ersom rundskrivet blir fulgt opp av fastleger, helsestasjon og skolehelsetjeneste, kan det avhjelpe en del av de utfordringene adoptivfamilier til nå har støtt på i sitt møte med det ordinære hjelpeapparatet». Rundskrivet «vil eventuelt føre til at adoptivfamilier lettere kommer inn i systemet og får tatt de nødvendige undersøkelser», og i tillegg «gir rundskrivet en del informasjon om adopsjonsspesifikke problematikker som en må være innforstått med når en jobber med adoptivfamilier».⁸⁷

Adopsjonslovutvalget mente, som nevnt, at det er behov for å utvikle det norske regelverket om etteradopsjonstiltak, slik at det blir mer i samsvar med internasjonale forpliktelser. I utredningen fremhever de, med henvisning til *Guide to Good Practice* (2008), at medlemsstatenes forpliktelser etter Haagkonvensjonen ikke opphører når adopsjonen er gjennomført, da adopsjon «is not a single event, but a life-long process».⁸⁸ Adopsjonslovutvalget fremhever at Haagkonvensjonen artikkel 9 må «forstås som at statene må gjøre alt i sin makt for å oppfylle sine forpliktelser om oppfølging av foreldre», og videre at «en rett til oppfølging ikke nødvendigvis er tilstrekkelig, så lenge det ikke opprettes en faktisk tjeneste med tilstrekkelige ressurser».⁸⁹

Adopsjonslovutvalget ga sin tilslutning til Hove-utvalgets forslag om å gjøre adopsjonsforbe-

⁸³ NOU 2014: 9, s. 322, jf. St.prp. nr. 77 (1995–1996), s. 11–12.

⁸⁴ NOU 2014: 9, s. 328 og s. 330–331.

⁸⁵ NOU 2014: 9, s. 323–324.

⁸⁶ NOU 2014: 9, s. 323.

⁸⁷ NOU 2014: 9, s. 324.

⁸⁸ NOU 2014: 9, s. 325.

⁸⁹ NOU 2014: 9, s. 326.

redende kurs obligatoriske ved utenlandsadopsjon og fant grunn til å understreke «at det er tvilsomt om Norge oppfyller sine internasjonale forpliktelser så lenge kursene ikke er obligatoriske». Adopsjonslovutvalget fremhevet videre at det fortsatt utelukkende burde være adopsjonsmyndighetene som gir kursene, for å sikre ensartet innhold, kontinuitet, ensartet opplegg og kompetente veiledere. Derfor foreslo Adopsjonslovutvalget å forskriftsfeste at kursene skulle gis i regi av Bufdir.⁹⁰ Dette forslaget ble, som nevnt i punkt 30.3.1.2, gjennomført i 2015.

Adopsjonslovutvalget ga også sin tilslutning til Hove-utvalgets anbefalinger om kompetanseheving hos foreldre, barnehager, skoler, helsestasjoner og andre deler av hjelpeapparatet og fremhevet at Bufdir «må gis ansvaret for informering, veiledning og kompetanseheving av offentlige instanser som kommer i kontakt med adoptivbarn og deres familier, samt forberedelse og oppfølging av hver adoptivfamilie». Dette skulle sikre kompetanse og et sammenhengende system.⁹¹ Adopsjonslovutvalget la vekt på at stadig synkende adopsjonstall fører til en reduksjon i kunnskapen om adopsjon og adopsjonsspesifikke utfordringer i det alminnelige hjelpeapparatet, og at en økende andel av barna som adopteres fra utlandet, har behov for spesiell støtte. Av denne grunn burde adoptivfamilier ha krav på særlig oppfølging. Adopsjonslovutvalget foreslo derfor at familier som har adoptert et barn fra utlandet, skal gis rett til oppfølging fra rådgivere i regi av Bufdir. Rådgiverne burde være erfarne psykologer eller andre med relevant terapeutisk utdanning og ha erfaring med de problemstillingene som adoptivfamilier kan oppleve etter adopsjon. Adopsjonslovutvalget foreslår at Bufdir får ansvar for opplæringen av rådgiverne, og at det gjennomføres årlig veiledning og årlige samlinger for erfaringsutveksling. Denne retten til oppfølging skal gjelde i tre år etter adopsjonen, og Adopsjonslovutvalget foreslår et omfang på ti timer som et utgangspunkt. Tilbudet skal kunne gis enten til både barnet og foreldrene eller til en av partene, avhengig av blant annet barnets alder.⁹²

Adopsjonslovutvalget ga videre sin tilslutning til Hove-utvalgets forslag om et kompetansesenter, men mente at dette ikke er egnet for lovregulering, og nøyde seg derfor med å kommentere at et slikt senter burde ligge til en annen allerede etablert institusjon som har forutgående kunns-

skap på lignende felt, for eksempel Regionssenter for barn og unges psykiske helse (RBUP). Adopsjonslovutvalget fremhevet imidlertid at «den mest umiddelbare utfordringen til adoptivfamiliene ikke [er] fraværet av et kompetansesenter, men fraværet av kompetanse om adopsjon hos de nærmeste hjelpetjenestene, barnehage, skole osv.»⁹³

Adopsjonslovutvalget ga videre sin tilslutning til Hove-utvalgets vurdering om at oppfølgingsrapporter burde være et offentlig ansvar. Adopsjonslovutvalget foreslo at Bufetat skulle ha plikt til å bistå med utarbeiding av obligatoriske oppfølgingsrapporter i inntil tre år etter barnets ankomst i tilfeller der opprinnelsesstaten stiller krav om det, og at kommunen på forespørsel fra Bufetat skulle bistå med opplysninger eller utforme rapportene. Det ville i så tilfelle være naturlig for kommunen å legge oppgaven til helsestasjonen i lys av anbefalingene i rundskrivet om helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa fra 2013.⁹⁴ Dette forslaget ble vedtatt som del av adopsjonsloven i 2017.⁹⁵

I lovproposisjonen valgte Barne- og likestillingsdepartementet ikke å følge opp forslagene om et kompetansesenter og om retten til rådgivning i tre år etter adopsjonen. Departementet omtaler forslagene helt kort innledningsvis i proposisjonen og skriver følgende:

Etter departementets vurdering vil en del av barna som adopteres gjennom oppveksten ha behov for hjelp og støtte fra kompetente fagpersoner fordi de har forhøyet risiko for utfordringer på mange livsområder. Vanskene kan imidlertid være av så ulik art at det ikke er hensiktsmessig å opprette et eget tilbud for denne gruppen, og departementet følger derfor ikke opp adopsjonslovutvalgets forslag. Adoptivbarn og deres familier har krav på tilbud fra de offentlige tjenestene, for eksempel helsetjenester, på lik linje med andre barn og familier. Departementet anbefaler at adoptivbarn og deres familier gis god hjelp gjennom det ordinære hjelpeapparatet og at kunnskapen om adopsjon og adoptivbarns bakgrunn og spesielle utfordringer styrkes i de ulike delene av hjelpeapparatet, herunder innenfor helse.

Departementet vil arbeide videre med tiltak knyttet til oppfølging etter adopsjon i andre prosesser.

⁹⁰ NOU 2014: 9, s. 328.

⁹¹ NOU 2014: 9, s. 330.

⁹² NOU 2014: 9, s. 330–331.

⁹³ NOU 2014: 9, s. 332.

⁹⁴ NOU 2014: 9, s. 229–230.

⁹⁵ Lov om adopsjon (adopsjonsloven) 16. juni 2017 nr. 48 § 23.

Familieverntjenesten, som skal gi et lavterskeltilbud, skal innrette sitt foreldreveiledningstilbud og øvrige tilbud også til adoptivfamilier. Veiledningen er lett tilgjengelig og holder en høy faglig standard. Departementet vil sørge for at det utvikles digital informasjon og veiledning til adoptivforeldre og hjelpeapparatet. Videre bør de adopsjonsforberedende kursene skreddersys mer inn mot aktuelle behov slik at adoptivfamilier ved utenlandsadopsjon blir bedre rustet til å møte eventuelle utfordringer etter barnets ankomst.⁹⁶

Da saken var til behandling i Stortinget, foreslo Familie- og kulturkomiteen ikke å ta inn noen bestemmelse i adopsjonsloven om oppfølging etter adopsjon, men viste til et tidligere anmodningsvedtak fra 2016 der Stortinget ba regjeringen «se på tiltak som kan gjøres for hvordan adopterte kan få best mulig oppfølging for å sikre en god oppvekst». Komiteen uttalte følgende:

Komiteen viser til at adoptivbarn, særlig ved utenlandsadopsjon, er andre lands barnevernsbarn. Disse barna har ofte med seg et levd liv i hjemlandet som kan ha vært vanskelig, og som har satt preg på oppveksten. God etteradopsjonsoppfølging er nødvendig. Komiteen er kjent med at mange adoptivbarn sliter med å finne ro, har psykiske utfordringer og trenger oppfølging og ekstra støtte. Høringene 24. april 2017 viste at majoriteten av organisasjonene ønsker et lavterskel kompetansesenter, der råd, veiledning og kompetanseoverføring kan skje.

Komiteen viser til Danmark, som har en såkalt PAS-ordning (Post Adoption Service) i tråd med Haagkonvensjonen (1993) den 25. september 1997, Artikkel 9. Haagkonvensjonen har fastsatt minimumsregler, og den er tydelig på at det er sentralmyndighetens ansvar å opprette PAS-tiltak. Komiteen viser også til NOU 2014: 9 Ny adopsjonslov, der det anbefales å ha oppfølging av adopterte.

Komiteen mener det er viktig å fange tidlig opp de utfordringene som adoptivfamilier har, og har merket seg at alle høringsinstanser og organisasjoner ønsker et kompetansesenter. Komiteen mener at et eventuelt kompetanse-

senter må utredes med henblikk på flere ting, som innhold, størrelse, faglige kvalifikasjoner og kostnader, og foreslår derfor:

«Stortinget ber regjeringen vurdere behovet for oppfølging av adopterte og familiene i tråd med Haagkonvensjonen artikkel 9, der en modell som den danske kan vurderes som ett alternativ, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»

Komiteen viser til at det i dag er god oppfølging (utredning/kursing/informasjon) av adoptivforeldre inntil de overtar omsorgen for sitt nye barn, men at det er mangel på oppfølging etter adopsjon. Særlig gjelder dette utenlandsadopsjon. Proposisjonen legger ikke opp til å endre på dette, og komiteen mener at selv om ikke alle familier trenger oppfølging, bør behovet kartlegges, og foreslår:

«Stortinget ber regjeringen kartlegge behovet for oppfølging etter adopsjon.»⁹⁷

Forslaget om anmodningsvedtak ble vedtatt.⁹⁸ Departementets svar til Stortinget på dette og det foregående anmodningsvedtaket var at Bufdir hadde «fått i oppdrag å kartlegge og vurdere behovet for oppfølging av adopterte og familiene deres, samt igangsette tiltak som kan bedre situasjonen på kort sikt», og at departementet «vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte».⁹⁹ Dette ble fulgt opp (se punkt 30.3.2 og 30.7).

30.3.2 Norske myndigheters kunnskapsgrunnlag om adopsjon, helse og oppvekst

Som nevnt innledningsvis i kapittelet har det relativt nylig vært gjort grundige utredninger av adopsjonsfeltet på oppdrag fra Bufdir. I dette punktet gis det derfor ingen fullstendig presentasjon av forskning på etteradopsjon. Fremstillingen er begrenset til å gi en oversikt over noen sentrale rapporter og utredninger som er gjort i nyere tid og i offentlig regi, og som utgjør kjernen i kunnskapsgrunnlaget norske myndigheter har anvendt i vurderingen av behovet for og utformingen av etteradopsjonstiltak.

⁹⁷ Anmodningsvedtak nr. 744 2016, referert i Innst. 359 L (2016–2017) *Om adopsjonsloven (ny lov)*, s. 12.

⁹⁸ Vedtak nr. 790, 7. juni 2017.

⁹⁹ Statsministerens kontor, Meld. St. 7 (2017–2018) *Anmodningsvedtak i stortingsprosessen 2016–2017*, punkt 2.2.

⁹⁶ Prop. 88 L (2016–2017) *Lov om adopsjon (adopsjonsloven)*, s. 20.

30.3.2.1 *Rapport fra Folkehelseinstituttet: Adopterte barn, ungdom og voksne: En kunnskapsoppsummering om kognitiv kompetanse, psykisk helse og bruk av hjelpetjenester (2013)*¹⁰⁰

Denne rapporten om adoptivbarnas utvikling, psykiske helse og kontakt med hjelpetjenester er utviklet gjennom et systematisk litteratursøk i ulike databaser. Det er primært nordiske studier som er datagrunnlaget, og totalt ble 44 studier inkludert.

Kunnskapsoppsummeringen viser at flere nordiske studier finner at utenlandsadopterte i gjennomsnitt scorer lavere på kognitiv kompetanse og har dårligere skoleprestasjoner enn normalpopulasjonen. Også nasjonalt adopterte scorer i gjennomsnitt lavere på kognitiv kompetanse og har dårligere skoleprestasjoner enn normalpopulasjonen. Det er indikasjoner på at utenlandsadopterte har økt risiko for lærevansker, men det mangler tilsvarende studier for nasjonalt adopterte. Når det gjelder språkutvikling, er det få studier og motstridende resultater, noe som gjør det vanskelig å trekke noen konklusjoner. I studier som undersøker utfallsmål for psykisk helse, finner man at utenlandsadopterte som gruppe har høyere forekomst av psykiske lidelser totalt sett og av eksternaliserende problemer som atferdsvansker sammenlignet med normalpopulasjonen. Det er få studier som har undersøkt nasjonalt adopterte, men det finnes likevel indikasjoner på at de har økt forekomst av eksternaliserende lidelser og økt bruk av psykofarmaka sammenlignet med normalpopulasjonen.

Det er svakt evidensgrunnlag for å si noe om internaliserende psykiske lidelser som depresjon og angst hos utenlandsadopterte og nasjonalt adopterte. Man har imidlertid evidens for at alkohol- og rusmisbruk er mer utbredt i begge grupper av adopterte enn i normalpopulasjonen. Videre har adopterte høyere forekomst av selvmord og selvmordsforsøk enn normalpopulasjonen, og i forbindelse med dette og alkoholrelaterte dødsårsaker finner man forhøyet mortalitet for utenlandsadopterte. I nordiske studier finner man at nasjonalt adopterte og utenlandsadopterte har hyppigere kontakt med psykiatriske institusjoner enn normalpopulasjonen.

¹⁰⁰ Gärtner, K. og Heggland, J.E. (2013). *Adopterte barn, ungdom og voksne: En kunnskapsoppsummering om kognitiv kompetanse, psykisk helse og bruk av helsetjenester* (Rapport 2013:8). Folkehelseinstituttet.

30.3.2.2 *Folkehelseinstituttets rapporter om utvelgelse og oppfølging av adoptivfamilier (2021)*

Folkehelseinstituttet fikk, som følge av anbefalinger i forarbeidene til adopsjonsloven av 2017 og anmodningsvedtak fra Stortinget i forbindelse med lovbehandlingen, et utredningsoppdrag fra Bufdir: For det første skulle de utrede kunnskapsgrunnlaget for indikatorene, metodene og kartleggingsverktøyene som brukes ved godkjenning av adoptivforeldre, og for det andre skulle de utrede adoptivforeldrenes behov etter adopsjonen. Folkehelseinstituttets rapporter *Bedre føre var OG etter snar*¹⁰¹ og *Hva kjennetegner gode (adoptiv)foreldre? En litteraturgjennomgang*¹⁰² fra 2021 om utvelgelse og oppfølging av adoptivfamilier undersøker forskning og erfaringer og kommer med anbefalinger om tiltak. Når det gjelder tematikken etteradopsjon, er det den førstnevnte rapporten, det vil si undersøkelsen av adoptivfamiliens behov etter adopsjonen, som er mest relevant, og som det derfor blir redegjort for i det følgende.

Førstnevnte rapport bygger på en spørreundersøkelse som gikk ut til 5020 familier som hadde adoptert barn mellom 2003 og 2020 (utenlandsadopsjon, fosterbarnadopsjon og innenlandsadopsjon). Forskningsspørsmålet var: «Har dere fått den hjelpen dere har hatt behov for til deres adoptivbarn?» I undersøkelsen svarte adoptivforeldrene på spørsmål om vansker barna har hatt og har, om hjelpebehov og om hjelpen de har fått.

Med en svarprosent på 42 fikk de svar fra 1855 familieenheter som hadde adoptert et barn fra utlandet.¹⁰³ Til sammenligning opplyste Statistisk sentralbyrå at det var gjennomført totalt 5244 utenlandsadopsjoner i perioden. Folkehelseinstituttet vet ikke hva som skiller dem som har svart, fra dem som ikke svarte, så rapporteringer om forekomster må tas med forbehold. Når det gjelder forekomst av vansker, skriver forskerne imidlertid at det vil være rimelig å anta at denne ville vært høyere dersom hele populasjonen hadde vært undersøkt (registerstudie).

¹⁰¹ Torgersen, L., Lingås Haukedal, C., Hustad Torgersen, K. og Aase, H. (2021). *Bedre føre var OG etter snar. Utvelgelse og oppfølging av adoptivfamilier: Erfaringer og anbefalinger*. Rapport fra Folkehelseinstituttet.

¹⁰² Kvam Bårdstu, S. Lingås Haukedal, C. og Torgersen, T. (2021). *Hva kjennetegner gode (adoptiv)foreldre? En litteraturgjennomgang*. Rapport fra Folkehelseinstituttet.

¹⁰³ 3192 utfylte spørreskjemaer med svar fra 2105 av de 5020 familiene.

Undersøkelsen kartla omfang og typer vansker hos barna, både i fortid og i nåtid. Når det gjelder vansker i dag, var hovedfunnene som følger:

- 39 prosent av familiene oppgir at barna per i dag ikke har noen vansker.
- 61 prosent av familiene oppgir at de har ett eller flere barn med vansker i dag.
- 29 prosent oppgir å ha ett eller flere barn med tydelige eller alvorlige vansker i dag.

De mest utbredte vanskene var atferdsproblemer, psykiske vansker, lese- og skrivevansker, sosiale vansker og tilknytningsforstyrrelser. Adoptivfamilier er hyppige brukere av hjelpe- og støttetjenester, som PPT og BUP, skolebaserte tjenester og/eller helsestasjon og spesialisthelsetjenesten.

11 prosent av familiene sier at de ikke har hatt behov for noe hjelp, mens 37 prosent sier at de har fått all hjelpen de har trengt. 35 prosent svarer at de «stort sett» har fått hjelpen de har trengt, «men skulle gjerne hatt litt mer hjelp.» Det var 17 prosent som anga at de hadde fått «langt mindre hjelp enn de hadde trengt». Når man ser på familier som oppga at de i dag hadde ett eller flere barn med tydelige eller alvorlige vansker, er bildet ganske annerledes. Av disse familiene var det 41 prosent som svarte at de hadde fått langt mindre hjelp enn de hadde behov for. Og blant den tredjedelen av familiene som hadde barn med mest vansker, svarte bare 8 prosent at de hadde fått all hjelpen de hadde behov for til barna sine.

Foreldre angir i åpne tekstsvaer at skolen og hjelpeapparatet ikke har den nødvendige kompetansen til å hjelpe barna deres. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det er en utbredt oppfatning, særlig blant foreldrene til adoptivbarn med store vansker, at adoptivbarn har noen unike utfordringer som fordrer spesialkunnskaper i helsetesenet og skoleverket.

Folkhelseinstituttet konkluderer med at funnene indikerer at daværende tilbud ikke var tilstrekkelige, og anbefaler følgende tiltak:

- at det opprettes en nettside med relevant informasjon om adopsjonsspesifikke forhold, blant annet en oversikt over hjelpetilbud og rettigheter
- at det etableres et adopsjonsfaglig kompetansemiljø, inkludert tilbud om psykologfaglige samtale til familier i den første tiden etter adopsjon og drift av telefontjeneste med veiledning
- at det innføres hyppigere kontroller og veiledning fra helsestasjoner i den første tiden etter adopsjon og kompetansestyrking i tjenestene om adoptivbarn

- at det utnevnes en psykologspesialist i hver av de fire helseregionene som får ansvar for å ta imot henviste adoptivbarn
- at det sikres at adopsjonsforberedende kurs tilbyr foreldrene kunnskap om hvordan traumer og tilknytningsvansker kan påvirke barna gjennom oppveksten, og gir dem veiledning om reaksjonsmønstre og informasjon om hvordan de kan få hjelp

30.3.2.3 NIBRs rapport om rasisme, diskriminering og tilhørighet (2021)

På oppdrag fra Bufdir gjorde NIBR i 2021 en utredning av utenlandsadoptertes opplevelse av rasisme og diskriminering.¹⁰⁴ Rapporten gir en god beskrivelse av populasjonen utenlandsadopterte i Norge i dag når det gjelder opprinnelsesland, kjønn, alder og bosted, basert på informasjon fra Statistisk sentralbyrå. Rapporten søker svar på i hvilken grad utenlandsadopterte har opplevd rasisme og diskriminering, og på hvilke arenaer, i hvilke livsfaser og i hvilke former. Den ser også på mestringsstrategier, opplevelsen av tilhørighet og hvilke tiltak og instanser som bør utvikles for å forebygge og hjelpe utenlandsadopterte i møte med rasisme og diskriminering.

Den metodiske tilnærmingen var kvalitativ og omfattet kvalitative intervjuer med 22 norske utenlandsadopterte for å utforske deres erfaringer. I tillegg ble det gjennomført en spørreundersøkelse (n = 413) for å analysere omfang, sammenhenger og konsekvenser. Det ble også gjennomført en workshop med relevante aktører for å diskutere fremtidige tiltak.

Et overordnet funn er at utenlandsadopterte har svært ulike erfaringer og meninger om temaene rasisme, diskriminering, tilhørighet, utenforskap og identitet. Omtrent halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen har opplevd forskjellsbehandling, mens den andre halvparten ikke har det. Erfaringene med forskjellsbehandling varierer fra subtile hint til grove verbale og fysiske angrep. Noen utenlandsadopterte sier at de har en sterk forankring i Norge og/eller fødelandet, mens andre føler at de ikke passer inn noe sted.

Rapporten viser at utenlandsadopterte opplever forskjellsbehandling i like stort omfang som personer med innvandrerbakgrunn. Adopsjon på tvers av landegrenser innebærer et brudd med familien, språket og kulturen i fødelandet som

¹⁰⁴ NIBR-rapport 2021:15 Rasisme, diskriminering og tilhørighet blant utenlandsadopterte i Norge.

gjør at spørsmål om tilhørighet og utenforskap for mange kan være ekstra krevende, særlig i møte med forskjellsbehandling. Rapporten konkluderer med at det er på høy tid at denne gruppen også inkluderes i videre politikktutvikling og strategier samt i frivillige organisasjoners generelle arbeid mot rasisme og diskriminering.

En rekke tiltak foreslås i rapporten, blant annet disse:

- Utenlandsadopterte må inkluderes i det pågående antirasistiske arbeidet (både fra myndighetenes side og blant frivillige organisasjoner).
- Kunnskapen om adopterte i samfunnet og blant fagpersonell må styrkes.
- Det bør opprettes et kompetansesenter for adopterte.
- Det bør etableres en offentlig nettside med samlet informasjon om tilbud og hjelpetjenester for adopterte og adoptivfamilier.
- Adopterte og adoptivforeldre bør få en lovfestet rett til oppfølging av fagpersonell etter adopsjon.
- Adoptivforeldre bør tilbys veiledning og kursing om temaer knyttet til rasisme og identitet samt i teknikker for å snakke med barna sine om disse temaene.

30.3.2.4 Buudir-rapport: Etteradopsjonstilbud til adopterte og familiene deres (2021)¹⁰⁵

I tildelingsbrevet som foranlediget utredningen, fikk Buudir i oppdrag å «utrede og foreslå hvordan adopterte og familiene deres skal følges opp etter adopsjon og angi antatte kostnader for dette».¹⁰⁶ Tre anmodningsvedtak fra Stortinget til regjeringen var grunnlag for oppdraget, (se punkt 30.3.1.3 ovenfor). Formålet med Bu_dirs rapport om etteradopsjonstilbud er å vurdere tiltak som kan styrke oppfølgingen av adopterte og deres familier.

Kunnskapsgrunnlaget for Bu_dirs rapport var særlig Folkehelseinstituttets rapporter (2021) og NIBRs rapport (2021) som er omtalt i punkt 30.3.2.2 og 30.3.2.3 ovenfor, samt en egen spørreundersøkelse som Buudir utarbeidet og distribuerte blant voksne adopterte (2021). Undersøkelsen ble publisert på Bu_dirs nettside, statsforvalterembetenes hjemmesider og på ulike sosiale medier og med målrettet annonsering på Face-

book. Det var også snøballrekruttering ved at personer i testpanelet for undersøkelsen videredistribuerte den. Det kom inn 427 svar, og Buudir understreker at det ikke er et tilfeldig utvalg, og at undersøkelsen derfor ikke kan anses å være representativ. Undersøkelsen kan bare si noe om erfaringene og behovene til dem som har svart på undersøkelsen.¹⁰⁷

Hovedfunn i undersøkelsen er at over halvparten (ca. 60 prosent) rapporterer at de ikke har eller har hatt noe behov for hjelp og støtte, verken som barn, ungdom eller voksen. Majoriteten opplevde å ikke få noe hjelp eller støtte i det hele tatt i barndommen (60 prosent) eller ungdomstiden (60 prosent). Mellom 13 og 19 prosent av de adopterte opplevde i ulike livsfaser at noen forsøkte å hjelpe og støtte dem, men opplevde ikke at det hjalp noe særlig. Majoriteten av respondentene (75 prosent) ønsker bistand til å finne ut mer om sitt opphav. En klar majoritet av respondentene mener at det er behov for kompetanseheving på adopsjonsrelatert kunnskap i de fleste tjenester som adopterte kommer i kontakt med, både i løpet av oppveksten og senere i livet.

Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer at ikke alle adopterte får den hjelpen de har behov for. De mest utbredte vanskene hos adoptivbarna er atferdsproblemer, psykiske vansker, lese- og skrivevansker, sosiale vansker og tilknytningsforstyrrelser. Selv om en stor andel av familiene har mottatt ulike former for helsehjelp, er det mange som opplever at de ikke har fått nok hjelp. Behovene er mangefasettete og strekker seg over flere perioder av livet, slik at det må etableres flere ulike tiltak på ulike plan.

En rekke ulike tiltak blir drøftet i rapporten. Et av tiltakene som drøftes, er et nasjonalt kompetansesenter for adopsjon. Oppgavene til et slikt senter ville være å ha ansvar for kompetanseheving i alle relevante tjenester, ha en informasjons- og veilederrolle overfor adoptivfamilier og hjelpeapparatet og bidra til at adopsjonsspesifikke problemstillinger inkluderes i helsefaglige utdanninger. I arbeidet med rapporten ble det innhentet synspunkt og forslag til tiltak fra adopsjonsmiljøene,¹⁰⁸ blant annet når det gjaldt spørsmålet om et nasjonalt kompetansesenter. Alle de fem organisasjonene som hadde synspunkt på dette spørsmålet, støttet opprettelsen av et slikt senter og under-

¹⁰⁵ Buudir-rapport (2021) Etteradopsjonstilbud til adopterte og familiene deres. Kartlegging av behov og forslag til tiltak.

¹⁰⁶ Buudir-rapport (2021) Etteradopsjonstilbud til adopterte og familiene deres. Kartlegging av behov og forslag til tiltak, s. 10.

¹⁰⁷ Buudir, Spørreundersøkelse blant voksne adopterte. Resultatrapport (2021).

¹⁰⁸ AF, IA, VB, AiE (tidligere UAPU), koordinatoren for etteradopsjon, foreningen Adopterte, foreningen Norsk-Colombianos og UTAD Critical.

streket behovet for ansatte med relevant kompetanse, erfaring og kjennskap til hjelpeapparatet.¹⁰⁹

Bukdirs vurdering var imidlertid at selv om et slikt tiltak ville nå mange målgrupper, var det «problematiske å skulle organisere og drifte et så tverrfaglig og sammensatt tilbud, med kombinasjon av kompetanseheving for tjenesteapparatet og klinisk bistand til enkeltpersoner». Bukdir konkluderte derfor med «at fordelene ved tiltaket ikke kan utjevne ulempen med store kostnader, og at det ikke er behov for å etablere et nytt senter. Flere av behovene et slikt senter skulle ha dekket kan løses gjennom andre tiltak».¹¹⁰

Bukdir anbefalte i rapporten en pakke med fem tiltak rettet mot både adoptivbarn, adoptivforeldre og voksne adopterte:¹¹¹

- Tiltak 1: Tilbud om foreldrestøttende kurs til alle adoptivforeldre etter adopsjon
- Tiltak 2: Kurs for familier med barn med større utfordringer
- Tiltak 3: Styrke helseoppfølgingen av utenlandsadopterte barn
- Tiltak 4: Styrke oppfølging av adopterte, ved å:
 - sikre mer omfattende bistand fra norske myndigheter til søk etter opphav
 - utvikle nettressurs med relevant informasjon om adopsjon
 - etablere likepersonersnettverk
 - arrangere temasamlinger, seminarer og forelesninger
- Tiltak 5: Sikre helsehjelp som ivaretar særlige utfordringer for adopterte

30.3.2.5 Kartlegging og vurdering av eksisterende veiledningsmateriell til kommuner

I sin årsrapport for 2024 skriver Bukdir at de sammen med Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet oppdrag fra Kjernegruppe for utsatte barn og unge (KUBU)¹¹² har «kartlagt og vurdert eksisterende veiledningsmateriell til kommuner om oppfølging av barn som er adoptert og deres familier.» I denne sammenhengen gjennomførte de innspillsmøter med interesseorganisasjoner,

organisasjoner som formidler adopsjon og Kommunenes sentralforbund. Disse møtene viser ifølge Bukdir at «kommuner kan ha utfordringer med å nyttiggjøre seg av målgrupperettet veiledningsmateriell, og at veiledningsmateriell i seg selv ikke er tilstrekkelig».

Videre vurderer Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet at eksisterende materiell dekker behovet til målgruppen. Bukdir mener at det kan være behov for å oppdatere Bukdirs nettsider om adopsjon «for å synliggjøre informasjon om etteradopsjon bedre, og at det kan være aktuelt å vise til informasjon fra andre sektorer».¹¹³ Slik oppdatering pågikk gjennom 2025 i samarbeid mellom Bukdir og Bufetat Region øst.¹¹⁴

30.3.3 Oppsummering av kilder og tidligere anbefalinger

Utvalgets gjennomgang ovenfor viser at det i lang tid har vært et uttalt behov for bedre oppfølging av adopterte og deres adoptivfamilier. Alle de tre offentlige utredningene om adopsjon (fra 1976, 2009 og 2014) har tydelig fremhevet behovet for bedre oppfølging av adopterte og deres familier etter gjennomført adopsjon.

I utredningen fra 1976 ble det fremhevet at alle adoptivfamilier burde gis hjelp og veiledning i medisinske, sosiale og kulturelle spørsmål om adopsjon av barn fra utlandet.¹¹⁵ Det ble også påpekt at foreldrene burde få sosial-pediatrisk veiledning. Et resultat av utredningen var opprettelsen av Rådet for internasjonale adopsjoner og Plasseringsutvalget. Det er redegjort nærmere for disse organene i kapittel 6.

Norske myndigheters holdning har ellers vært at adoptivfamiliens eventuelle behov for hjelpetilbud og tiltak skal dekkes innenfor det eksisterende, generelle tilbudet, og at behovet for kompetanse på adopsjonsspesifikke forhold skulle ivaretas ved veiledning til tjenestene, blant annet gjennom rundskriv om helseundersøkelser.

¹⁰⁹ AiE mente at det burde opprettes et nasjonalt ressurs-senter, som etter deres syn ville være en mer oppdatert og moderne modell enn et kompetansesenter. De viser til Stine Sofies Stiftelse som et eksempel på dette. Se Bukdir-rapport (2021) *Etteradopsjonstilbud til adopterte og familiene deres. Kartlegging av behov og forslag til tiltak*, s. 60.

¹¹⁰ Bukdir-rapport (2021) *Etteradopsjonstilbud til adopterte og familiene deres. Kartlegging av behov og forslag til tiltak*, s. 67.

¹¹¹ Bukdir-rapport (2021) *Etteradopsjonstilbud til adopterte og familiene deres. Kartlegging av behov og forslag til tiltak*, s. 68–74.

¹¹² KUBU er en gruppe nedsatt av Barne- og familiedepartementet, med medlemmer fra en rekke departementer. Formålet med gruppen er «at alle barn, unge og deres familier får nødvendig og tilpasset hjelp og oppfølging, i tråd med sine behov for å mestre eget liv», å «bidra til å samordne statens innsatser overfor kommuner og statlige tjenester», og «bidra til bedre koordinering og samhandling på tvers av sektorer og på de ulike nivåene i forvaltningen, både når det gjelder utvikling av tjenester og implementering av innsatser», se Bukdir «Etatssamarbeidet for utsatte barn og unge», <https://www.bukdir.no/prosjekter/samordning/> (lesedato 8. mai 2026).

¹¹³ Bukdir, Årsrapport 2024 s. 26.

¹¹⁴ Bukdir, Årsrapport 2025 punkt 3.1.4.2.

¹¹⁵ NOU 1976: 55 Adopsjon og adopsjonsformidling.

Denne holdningen hos norske myndigheter var uendret i flere tiår. Ved ratifisering av Haagkonvensjonen i 1996 la Utenriksdepartementet og Stortinget til grunn at det verken var behov for lov- eller praksisendringer med hensyn til etteradopsjon eller for økte bevilgninger. Både Hove-utvalget (2009) og Adopsjonslovutvalget (2014) fremhevet at Haagkonvensjonen stiller krav til mottakerstatene etter at adopsjonen er gjennomført, og at det derfor er behov for å endre praksis og til dels lovverk. Særlig Adopsjonslovutvalget var tydelig i vurderingen av at Norge ikke oppfyller konvensjonsforpliktelsene på alle punkter når det gjelder etteradopsjonstiltak.

Stortinget synes å ha endret holdning til myndighetenes ansvar for etteradopsjon i 2016 da det traff sitt første anmodningsvedtak om utredning av etteradopsjon. Etter en utredning i regi av Bufdir (2021), som omtalt i punkt 30.3.2 ovenfor, ble det i 2023 opprettet en kompetansetjeneste som skulle tilby tjenester som rådgivning og samtalestøtte, kurs til adoptivforeldre etter adopsjon og bistand til søk etter opphav.

Som vist er det i senere år gjort flere utredninger og kommet flere konkrete forslag. Omfanget av behovet er imidlertid aldri ordentlig utredet. At ikke flere tiltak har blitt gjennomført, ser likevel ikke ut til å skyldes behovet for mer kunnskap, men derimot et bevisst valg – man har ikke ønsket å skille ut adopterte og adoptivfamilier som en egen gruppe. I tillegg er det et spørsmål om ressurser. Forslagene fra Hove-utvalget i 2009 og Adopsjonslovutvalget i 2014 fikk støtte i høringen, men ble avvist i proposisjonen fra departementet. Etter Bufdirs rapport i 2021¹¹⁶ er arbeidet med etteradopsjon likevel styrket, og dette arbeidet skal etter planen evalueres etter tre år (trolig i 2026).

30.4 Innspill fra adopterte og referansegruppen om etteradopsjon

30.4.1 Intervjuer med unge og mindreårige adopterte

Det er viktig at barn og unge medvirker til granskingsutvalgets undersøkelser om utenlandsadopsjoner til Norge. Barn har rett til å bli hørt i saker som angår dem, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 12 og Grunnloven § 104 første ledd, og det er viktig for granskingsutvalget å høre hva de selv ten-

ker. Barn og unge i aldersgruppen 15–18 år ble rekruttert via utlysning på ulike plattformer, blant annet Bufdirs nettsider, samt gjennom kontakt med organisasjoner for adopterte og adoptivforeldrene. Totalt seks unge eller mindreårige adopterte tok kontakt, og fem ble intervjuet om etteradopsjon og om sine erfaringer som adoptert til Norge.

Følgende temaer ble fremhevet av de unge og mindreårige adopterte utvalget snakket med:

Arenaer for samtaler om å være adoptert fra et annet land: Flere av de adopterte fremhevet viktigheten av å ha noen å rådføre seg med og snakke med om det å være adoptert fra et annet land med, gjerne andre adopterte. Viktigheten av at lærere, barnehagepersonell og andre som arbeider med barn, har kompetanse om hvordan de kan snakke om adopsjon i barnegruppen og med den adopterte selv, ble fremhevet. Temaet ble koblet til et ønske om en nyansert forståelse av adopsjon på samfunnsnivå, der både det positive og det vanskelige får inngå, og en økt generell kompetanse om adopsjon.

Overganger: I intervjuene kommer det tydelig frem at det kan være ulike overganger i livet der det å være adoptert tydeligere fremtrer som en utfordring. Dette kan for eksempel være når den adopterte begynner på skolen og blir konfrontert med spørsmål og negative betegnelser på hvem de er. Intervjuene synliggjorde viktigheten av at adoptivforeldre var i stand til å snakke med barna sine om dette, slik at barna ikke måtte bære det alene. Flere nevnte at granskingen hadde ført til at de stilte flere spørsmål til egen adopsjon eller tenkte mer over den enn før. Utvalget mottok også verdifulle innspill til hvordan granskings funn best kan formidles til barn og unge adopterte.

30.4.2 Intervjuer med voksne adopterte

Utvalget har gjennomført lengre intervjuer med 30 voksne adopterte om deres adopsjonshistorier.¹¹⁷ Formålet med de fleste av disse intervjuene har primært vært å undersøke adopsjonssystemet i opprinnelseslandet og i Norge ut fra et rettsikkerhetsperspektiv. I flere av intervjuene har utvalget imidlertid også spurt om de adoptertes erfaringer med etteradopsjonstiltak, om deres vurderinger av den hjelpen den adopterte og familien deres har eller ikke har fått i Norge etter gjen-

¹¹⁶ Bufdir-rapport (2021) Etteradopsjonstilbud til adopterte og familiene deres. Kartlegging av behov og forslag til tiltak.

¹¹⁷ Dette kommer i tillegg til flere møter med organisasjoner for adopterte og andre arenaer for innspill, som telefonhenvendelser, møter i forbindelse med landbesøkene, skriftlige innspill og referansegruppemøtene. Det samlede antallet adopterte utvalget har hørt, er dermed atskillig høyere.

nomført adopsjon, og hvilke tilbud og tjenester de eventuelt har manglet i ulike faser av livet.

Et sentralt tema i disse intervjuene er *søk etter opprinnelig familie eller søk etter mer informasjon om eget opphav*. Mange av de adopterte ga uttrykk for rådvillhet i forbindelse med slike søk og påpekte mangelen på tilgjengelig veiledning om hvordan de kunne gå frem. Flere fremhevet at det var tidkrevende og ressurskrevende å måtte finne ut dette på egen hånd. De opplevde ofte å være overlatt til seg selv, og et viktig bidrag som gjorde at de fikk tilgang til vesentlige opplysninger i opprinnelseslandet, var innspill fra andre adopterte som selv hadde gjennomført søk. Flere opplevde at det manglet rutiner for hvordan norske myndigheter og adopsjonsformidlerne skulle håndtere henvendelser om søk etter opphav og en eventuell gjenforening med opprinnelig familie. Manglede økonomisk støtte eller mangelfull hjelp til å ta kontakt med myndigheter i opprinnelseslandet ble også trukket frem. Flere mente at hvorvidt et søk etter den opprinnelige familien eller mer kunnskap om eget opphav kunne gjennomføres og lykkes, i for stor grad var avhengig av adoptertes egne ressurser og økonomi.

Et annet sentralt tema som kom frem i intervjuene, var *tilgangen til hjelpe- og støttetiltak etter gjennomført adopsjon*. Noen av de adopterte påpekte at en del adopterte hadde behov for psykologhjelp og traumeterapi. Det har også blitt vist til at noen adopterte har hatt problemer i skolesammenheng og har vært fulgt opp av barnevernet og BUP.

Flere adopterte fremhevet behovet for at adoptivforeldre også etter adopsjonen får tilbud, støtte og opplæring, både i å forstå hvordan adopterte barn kan skille seg fra andre barn, i spørsmål om tilknytning og i å møte særlig behov adopterte kan ha.

Noen av de adopterte påpekte at *kultur og språk* ikke ble tatt hensyn til under oppveksten og opplevde dette som et savn. Noen viste her til at arrangementer i regi av landklubber eller lignende, med mat og klær fra opprinnelseslandet, var et positivt bidrag. Andre fikk mindre ut av slike samlinger. Noen adopterte fortalte også at de ikke hadde noen spesielle ønsker om tilknytning til opprinnelseslandets kultur og språk under oppveksten. For flere kunne dette endre seg gjennom livet, for eksempel foranlediget av kontakt med opprinnelig familie, eller etter spørsmål fra egne barn om kultur og bakgrunn.

Et annet tema som kom frem i intervjuene, var utfordringer når det gjelder språk. Flere adopterte fortalte om vanskeligheter med å ikke bli forstått

av sine adoptivforeldre fordi de manglet kompetanse på den adoptertes morsmål. En adoptert som hadde kommet til Norge som et litt større barn, fortalte at vedkommende aldri fant roen hjemme hos adoptivforeldrene. Den adopterte hadde en sterk tilknytning til sin opprinnelige familie og et sterkt ønske om å reise tilbake til dem. Adoptivforeldrene kunne ikke barnets morsmål og forsto ikke hva det adopterte barnet gikk gjennom eller hadde behov for. Flere adopterte fremhevet at det er særlig viktig at foreldre som adopterer, har språkkompetanse, og mener språkkurs burde være obligatorisk.

30.4.3 Innspill fra referansegruppen

I oktober 2025 ble det gjennomført et digitalt møte med referansegruppen knyttet til granskingsutvalgets vurdering av etteradopsjonstilbudet i Norge. Til sammen deltok 13 personer: fire som representerte organisasjoner for adopterte (UTAD, NKRK, RACO og AiE), to adopterte uavhengig av organisasjon, to representanter for adoptivforeldre (Adopsjon Norge, Kinaforeningen), to representanter fra adopsjonsformidlere (Adopsjonsforum og InorAdopt) og to fra offentlige etater (Bufdir og Bufetat). I tillegg deltok Kirsten Sandberg, professor emeritus ved Universitetet i Oslo, som kommentator på innspill som kom frem i referansegruppen. Temaer som særlig kom frem i referansegruppemøtet, var likepersonsarbeid, kulturell tilknytning, rasisme, oppfølging av adoptivfamiliene og kurs for adoptivforeldre etter adopsjonen, språk, psykisk helse, opprinnelsessøk og helsetilstandens betydning. Flere av innspillene fra referansegruppens medlemmer var nyanserte: De anerkjente de positive tiltakene som er utviklet, men pekte samtidig på begrensninger og svakheter ved disse.

Deltakerne ble bedt om å ta utgangspunkt i Bufdirs rapport fra 2021¹¹⁸ og svare på fire spørsmål:

Det første spørsmålet var *om deltakerne i referansegruppen er enige i de tiltakene som Bufdir hadde foreslått og igangsatt*. De fleste medlemmene i referansegruppen var i utgangspunktet positive til tiltakene som er satt i verk i offentlig regi, men mange pekte også på svakheter, som at det trengs mer ressurser og tilpasninger for å utvikle tiltakene og treffe bedre. Et eksempel på dette er at innsatsen ikke bare skal handle om forebygging, men også om reparasjon og oppfølging av

¹¹⁸ Bufdir-rapport (2021) Etteradopsjonstilbud til adopterte og familiene deres. Kartlegging av behov og forslag til tiltak.

dem som lever med konsekvensene av adopsjonen, enten disse skyldes forhold i opprinnelseslandet eller i Norge. Det ble foreslått at foreldre-støttende kurs bør være obligatoriske også etter at adopsjonen er gjennomført, og at adoptivbarn bør følges opp på lignende måte som barn i fosterhjem. Representanten fra Bufdir påpekte imidlertid at da de i 2024 innførte kurs etter at adopsjon ble gjennomført valgte de å ikke gjøre dette obligatorisk.¹¹⁹ Begrunnelsen var at det ikke kunne knyttes noen sanksjon til manglende gjennomføring slik som for det adopsjonsforberedende kurset, der gjennomføring er et vilkår for å få forhåndssamtykke til å adoptere.

På spørsmål om det er noen av Bufdir-utredningens tilbud og tiltak som det er særlig viktig å prioritere fremover, trakk referansegruppemedlemmene frem samtaletilbudet til de adopterte. Noen av de adopterte i referansegruppen fremhevet at det har betydning at den profesjonelle parten har kunnskap om og forstår adopsjon. Det er viktig å møte en terapeut som har innsikt i temaer som tilknytningsbrudd og tap av familie, identitet og kultur. Videre var det flere som fremhevet at samtaletilbudet ikke bør være et engangstilbud, men et tilbud som kan brukes fleksibelt over flere år og være et trygt sted man kan vende tilbake til. Det ble påpekt at de ansatte manglet adopsjonsspesifikk kunnskap da tjenesten startet opp, og flere adopterte opplevde at de har måttet lære opp hjelperne sine.

Et annet viktig tema for flere i referansegruppen var betydningen av eget morsmål. Flere av medlemmene mente at det bør etableres et gratis tilbud om undervisning i eget morsmål. Dette bør gjelde når adopterte barn kommer til Norge, men det bør også gis tilbud til voksne adopterte. Dette handler dels om at det å ha muligheten til å ivareta eget språk og egen kultur er viktig i seg selv, dels om å legge til rette for at adopterte som finner sin opprinnelige familie, skal kunne kommunisere med dem på deres eget språk. Noen fremhever at det å skulle møte og ivareta en relasjon til sin opprinnelige familie, men å ikke kunne snakke samme språk, er vanskelig. Språk handler om retten til identitet, og mange adopterte erfarer at mangelen på språk blir en stor utfordring i gjenforeningsprosesser. Dersom de adopterte hadde fått muligheten til å beholde morsmålet sitt fra starten av, ville det gitt dem bedre tilgang til eget opphav og egen kultur og samtidig gjort det enklere for dem å opprettholde relasjonen til sin opprinnelige familie i voksen alder. Noen mente at

adopterte barn må få oppfølging med tolk som snakker morsmålet deres, den første tiden etter ankomst i Norge.

Helseoppfølgingen av adopterte barn bør, ifølge flere i referansegruppen, være obligatorisk og systematisk. Mange adopterte har opplevd tidlig omsorgssvikt, institusjonsliv og brudd med sin opprinnelige familie. Noen hadde dårlig helse da de kom til Norge. Selve adopsjonen innebærer også et tap av relasjoner, språk og kultur og kan i seg selv være ekstremt belastende. Dette kan øke risikoen for både fysiske og psykiske helseutfordringer. Forskning innenfor minoritetsmedisin viser at utenlandsadopterte også kan ha særskilte behov knyttet til genetikk og ernæring, og at de kan bli utsatt for forsinket diagnostisering på grunn av manglende kulturkompetanse i helsevesenet. Tidlig og obligatorisk oppfølging er derfor nødvendig, ifølge flere referansegruppemedlemmer.

Flere av medlemmene i referansegruppen fremhevet at søk etter opprinnelig familie kan være en krevende prosess for de adopterte. Det er ikke nok at Bufdir gir den adopterte dokumenter fra adopsjonsprosessen og adressen til utenlandske myndigheter. Ifølge medlemmene er det viktig å gi dem som søker etter sin opprinnelse, både emosjonell og praktisk støtte, slik adopsjonsformidlerne har kunnet tilby via sine nettverk i noen av landene. Det vil være hensiktsmessig med veiledning til en adoptert i forkant av innsynsanmodningen og en forventningsavklaring om hva den adopterte kan forvente å finne i dokumentene. I tillegg bør det gå tydelig frem at Bufdir bare bistår de adopterte med å få innsyn i dokumenter, slik at de ikke forventer å få hjelp til hele søket.

Når det gjelder spørsmålet om det er noen av Bufdir-utredningens tilbud og tiltak som anses som mindre hensiktsmessige, eller som har fungert dårlig, påpekte en representant for adopterte at temaer som diskriminering og rasisme, behovet for kulturell identitetsbygging, likepersonsarbeid og opplæring i opprinnesspråk blir tillagt for liten vekt. Noen av referansegruppemedlemmene trakk også frem at det er et for ensidig fokus på tilknytningsproblemer, og at dette kan overskygge andre symptomer og problemstillinger. Flere av medlemmene mente at det psykiske helsetilbudet må forbedres og utformes i et livsløpsperspektiv for å kunne gi den adopterte støtte i forskjellige livsfaser. Flere meldte at denne kompetansen finnes blant private aktører i dag, men at den ikke er tilgjengelig gjennom den offentlige helsetjenesten.

Noen av medlemmene i referansegruppen fortalte at mange adopterte beskriver at de gjennom

¹¹⁹ Jf. punkt 30.2.1. Tilbudene som har eksistert i offentlig regi.

store deler av livet har følt seg isolert og ensomme. Mange adopterte savner et fellesskap og møteplasser der adopterte kan møtes og dele erfaringer. Det er derfor et behov for tiltak som bidrar til å styrke tilhørigheten og skaper identitetsbyggende fellesskap som kan ha en positiv effekt på de adoptertes mentale helse.

Det ble også fremhevet at fagfolks kompetanse om adopterte barns bakgrunn og behov er svært variabel i Norge, og mange av de adopterte og deres familier har opplevd at de ikke får kvalifisert eller tilstrekkelig hjelp til å håndtere utfordringene sine. Flere trakk frem at det ikke kan forventes at helsestasjoner, skoler og barnevernet i små kommuner har fagfolk som har spesiell kompetanse på adopsjon, og at det derfor er behov for en spesialisert og koordinerende enhet.

På spørsmål om det er noen tiltak som manglet blant Bufdirs tilbud, pekte medlemmene på at tiltak bør etableres eller styrkes på følgende områder: likepersonsarbeid, innsats mot rasisme og ivaretagelse og bruk av erfaringer og kompetanse hos organisasjoner for adopterte og adopsjonsformidlere.

En av adopsjonsformidlerne påpekte at de har et etablert nettverk, både nasjonalt og internasjonalt, som kan bidra til erfaringsdeling og til å videreutvikle likepersonsarbeidet. Referansegruppede medlemmer fra adopsjonsformidlerne og organisasjoner for adopterte fremhevet at likepersonsarbeid best kan ivaretas av de berørte selv, som sitter med erfaring og kompetanse. Disse medlemmene mente at Bufdir og departementet burde se verdien i erfaringen som organisasjonene har opparbeidet seg, og bidra til at disse får ressurser til å videreføre arbeidet. Et annet medlem i referansegruppen påpekte at likepersonsnettverkene i dag utelukkende drives av adopterte som jobber frivillig uten lønn, kompensasjon eller faglig støtte. Organisasjonen som medlemmet representerer, blir ofte kontaktet av adopterte i dyp krise uten å ha ressurser til å hjelpe.

Et annet område som flere av representantene i referansegruppen fremhevet, er nødvendigheten av tiltak mot rasisme. Forskning viser at mange adopterte opplever diskriminering og rasisme,¹²⁰ og flere av representantene ønsker en kompetanseheving i skoler og helsevesen, slik at lærere og behandlere får verktøy til å håndtere aggresjoner og identitetsutfordringer.

30.5 Nyere utvikling i andre lands etteradopsjonsarbeid i kjølvannet av granskinger

Bufdir utredet det danske etteradopsjonstilbudet i 2021, da dette var mest omfattende av tilbudene i de nordiske landene. Ulike lands granskinger har til en viss grad også gått inn i landenes etteradopsjonstilbud og kommet med anbefalinger om forbedringene av disse (se punkt 3.4.1). Den franske granskingen legger størst vekt på opprinnelsessøk, mens granskningene i Sverige, Nederland og den føderale regionen Flandern i Belgia også foreslår andre typer tiltak. Nederland, som var først ute med sin gransking, har allerede omorganisert etteradopsjonstilbudet, og dette er omtalt og utredet i den svenske granskingen som en modell til etterfølgelse. Også Flandern, som publiserte en gransking i 2021, har innført nye tiltak. Når det gjelder Sverige og Frankrike, er forslagene av nyere dato og ikke nødvendigvis implementert. Etteradopsjonstiltakene som omtales, kan sorteres i ulike kategorier: koordinering, oppfølging av adopterte og arbeid med opprinnelsessøk.

30.5.1 Koordinering og styring

Det danske etteradopsjonstilbudet administreres av den danske sentralmyndigheten, Ankestyrelsen, og gis til både nasjonalt og internasjonalt adopterte.¹²¹ Det synes som om Danmark er det eneste av landene utvalget omtaler, som har et felles tilbud til nasjonalt adopterte og utenlandsadopterte. Nederland har, som følge av sin gransking, opprettet et nasjonalt ekspertisenter for utenlandsadopsjon, Expertisecentrum interlandelijke adoptie, (INEA).¹²² Det ble opprettet i 2023 og er uavhengig av sentralmyndigheten. Dette senteret dekker en rekke ulike funksjoner, nærmere bestemt oppfølging av adoptivfamilier, individuelle samtaler og gruppesamtaler for adopterte, støtte til opprinnelsessøk, kompetanseheving og tilgjengeliggjøring av forskning. Det administrerer også støtteordninger til grupper og organisasjoner som har aktiviteter rettet mot adopterte. Sverige foreslår i sin gransking å opprette et nasjonalt ressurs-senter etter modell av senteret i Nederland.¹²³

Den flamske granskingen foreslår at det skal opprettes et føderalt senter spesifikt for opprinnelsessøk,¹²⁴ og i 2021 ble et slikt senter opprettet (Afstammingscentrum).¹²⁵ Frankrike har i prin-

¹²⁰ NIBR-rapport 2021:15 Rasisme, diskriminering og tilhørighet blant utenlandsadopterte i Norge.

¹²¹ Bufdir (2021) Etteradopsjonstilbudet i Danmark.

¹²² SOU 2025:61, Vol. 1, s. 592–593.

¹²³ SOU 2025:61, Vol. 1, s. 589.

sippet et nasjonalt senter for opprinnelsessøk (Centre national pour l'accès à l'origine personnelle, CNAOP), men dette senteret har i liten grad tolket utenlandsadopsjon som en del av sitt kompetanseområde og har henvist til en annen instans (Mission pour l'Adoption Internationale). Det er foreslått at opprinnelsessøk for utenlandsadopterte skal sentraliseres og legges til CNAOP.¹²⁶

30.5.2 Oppfølging av adoptivfamilier

Danske adoptivfamilier mottar tre timer gratis og obligatorisk rådgivning etter hjemkomst med barnet, og de har også tilbud om inntil 20 timer rådgivning med en «PAS-rådgiver» mot en liten egenandel.¹²⁷ Dette tilbudet gjelder både utenlandsadopterte og nasjonalt adopterte og frem til barnet fyller 18 år. I særlige tilfeller kan det også tilbys flere timer.¹²⁸ Det nederlandske ekspert-senteret tilbyr også direkte veiledning av adoptivfamilier, blant annet via videosamtale.¹²⁹ I Flandern er det også en organisasjon (Steunpunt Adoptie) som har tilbud til familier både før og etter adopsjonen. Dette er, ifølge den svenske granskningen, finansiert av flamske myndigheter.

30.5.3 Individuell samtalestøtte

Individuell samtalestøtte for voksne adopterte er et tiltak som er innført eller omtalt i en rekke land. I Danmark har Ankestyrelsen hatt et tilbud til voksne etter søknad, og det vurderes konkret hvor mange timer som innvilges. Timene har en liten egenandel. Det er også et gratis gruppetilbud til voksne adopterte. Det er noe ventetid, men når man tas opp i en gruppe på ca. åtte adopterte, møtes man opptil 15 timer. Gruppene er forsøkt sammensatt ut fra alder og om deltakerne selv har barn. Det er også et tilsvarende gruppetilbud til barn og unge, der litt eldre barn prioriteres.¹³⁰ Det nederlandske ekspert-senteret tilbyr også

både individuelle og gruppesamtaler til adopterte. Det er ventetid på individuelle samtaler.¹³¹

I Sverige har det vært et samtaletilbud fra Myndigheten för familjerätt og föräldraskapsstöd (MFoF) og også noe fra Adoptionscentrum, og det foreslås i granskningen at dagens tilbud utvides og driftes av det foreslåtte kompetansesenteret.¹³²

30.5.4 Likepersonsarbeid

Likepersonsarbeid trekkes også frem i en rekke land. Det nederlandske ekspert-senteret jobber med nettverksbygging blant adopterte. Den svenske granskningen fremhever behovet for å bygge opp nøytrale arenaer for likepersonsarbeid. Også i Flandern trekkes dette frem. Organisasjonen Steunpunt Adoptie har et system kalt A-buddy, som innebærer at adopterte settes i kontakt med en annen adoptert de kan snakke med.¹³³ Den svenske granskningen trekker dette frem som en mulig modell til etterfølgelse.¹³⁴

30.5.5 Opprinnelsessøk

Opprinnelsessøk er en viktig del av flere lands granskninger. Som nevnt foreslås det både i Flandern og Frankrike å etablere eller videreutvikle egne sentre for dette formålet.

Den flamske granskningen så for seg at et slikt senter kan gi støtte av det de omtaler som moralsk, juridisk, psykologisk, administrativ og økonomisk art.¹³⁵ Afstammingscentrums nettsider oppgir at de gir veiledning, psykososial støtte (og eventuelt henvisning til ytterligere rådgivning), tilgang til mapper med adopsjonsdokumenter, bistand med DNA-undersøkelser (mot egenandel), mediering av første kontakt med opprinnelig familie og oppfølging.

I den franske granskningen foreslås det å opprette et samlet nasjonalt arkiv med en felles standard for mapper,¹³⁶ og å styrke retten til informasjonstilgang. Utfordringene med DNA-testing diskuteres også, og det anbefales en nærmere utred-

¹²⁴ Expertenpanel inzake interlandelijke adoptie, eindrapport. 2021, s. 33.

¹²⁵ Det belgiske etteradopsjonstilbudet per 2022 beskrives her: <https://intercountryadopteevoices.com/wp-content/uploads/2022/07/Post-adoption-support-Flanders-2022.pdf>. Afstammingscentrums nettside er bare tilgjengelig på flamsk: <https://afstammingscentrum.be/>

¹²⁶ Mission interministérielle relative aux pratiques illicites dans l'adoption internationale en France. Rapport définitif. 2023, s. 94.

¹²⁷ Bufdir (2021) Etteradopsjonstilbudet i Danmark.

¹²⁸ Bufdir (2021) Etteradopsjonstilbudet i Danmark.

¹²⁹ SOU 2025:61, Vol. 1, s. 593.

¹³⁰ Bufdir (2021) Etteradopsjonstilbudet i Danmark.

¹³¹ Jf. INEAs nettsider per 25. november 2025.

¹³² SOU 2025:61, Vol. 1, s. 598–610.

¹³³ Dette systemet omtales her per 2022: <https://intercountry-adopteevoices.com/wp-content/uploads/2022/07/Post-adoption-support-Flanders-2022.pdf>. Se også <https://a-buddy.be/nl>

¹³⁴ SOU 2025:61, Vol. 1, s. 612.

¹³⁵ Expertenpanel inzake interlandelijke adoptie, eindrapport. 2021, s. 33.

¹³⁶ Mission interministérielle relative aux pratiques illicites dans l'adoption internationale en France. Rapport définitif. 2023, s. 100.

ning av tilgangen til trygg DNA-testing for adopterte.¹³⁷

Det nederlandske senteret gir bistand til opprinnelsessøk, inkludert til DNA-testing, og juridisk støtte i prosessen. Også den svenske granskningen foreslår at adopterte som søker etter sin opprinnelse, skal få mer omfattende støtte enn det som er tilgjengelig i dag, og at denne støtten skal organiseres via det foreslåtte nasjonale senteret. Det foreslås at senteret kan ha «pakkeløsninger» for søk i ulike land. Bistand til DNA-testing er nevnt som en av oppgavene, men det er foreslått at innretningen av et DNA-tilbud skal utredes nærmere.¹³⁸

Sverige foreslår i tillegg at adopterte skal ha rett til en form for økonomisk støtte for å reise til opprinnelseslandet som en del av de adopteres rett til å kjenne sitt opphav og sin identitet. Det er foreslått at dette bidraget skal erstatte engangstønaden til adopsjonsutgifter.

30.5.6 Oppfølging ved avdekking av uetiske, ulovlige eller straffbare forhold

Den svenske granskningen understreker at svenske myndigheter har et ansvar for å utrede konkrete mistanker om ulovligheter og søke å gjenopprette barnets identitet der dette er til barnets beste.¹³⁹ De henviser til at flamske og danske myndigheter har retningslinjer for denne typen saker. De danske retningslinjene legger rammene for Ankestyrelsens arbeid ved mistanke om ulovligheter. For det første vil Ankestyrelsen bistå den enkelte adopterte med å få innblikk i egen sak og hvorvidt den ser ut til å være behandlet i tråd med gjeldende regler og praksis. Dette vil i praksis kunne ut i en beskrivelse av sakens omstendigheter sett opp mot generelle opplysninger om situasjonen i opprinnelseslandet. For det andre vil Ankestyrelsen opplyse offentligheten om organets generelle undersøkelser av ulovligheter og uregelmessigheter i årsrapporter og på hjemmesiden, slik at alle adopterte kan få økt innsikt i adopsjonsformidlingen som har funnet sted. Til sist gjøres det klart at Ankestyrelsen *ikke* gjennomfører selvstendige undersøkelser av dokumenter fra opprinnelsesland, men kan forsøke å etablere samarbeid med landets myndigheter.¹⁴⁰

30.5.7 Kompetanseheving

Flere land trekker også frem behovet for kompetanseheving i ulike offentlige tjenester når det gjelder utenlandsadopsjon. Det nederlandske senteret jobber for eksempel med å tilgjengeliggjøre forskning på adopsjon, og den svenske granskningen trekker frem behovet for kompetanseheving i offentlige instanser.¹⁴¹

30.6 Utvalgets vurdering av tidligere tilbud i Norge og myndighetenes rolle

Granskingsutvalget for utenlandsadopsjon har som hovedoppgave å finne ut om norske styresmakter har hatt god nok kontroll med utenlandsadopsjoner, og å vurdere om systemet har vært forsvarlig. Utvalget skal også vurdere hvordan barna og familiene er blitt ivaretatt i Norge etter gjennomført adopsjon. Utvalget finner at offentlige myndigheter i liten grad har hatt lagt vekt på å utvikle og tilby spesielle tilbud til utenlandsadopterte, og at utenlandsadopterte inntil svært nylig har blitt henvist til de generelle helse- og omsorgstjenestene og eventuelt til tilbud i regi av adopsjonsformidlerne selv. Dette til tross for at behovet for etteradopsjonstiltak har blitt løftet frem av flere offentlige utvalg, og at Haagkonvensjonen pålegger landene å ha egnede tilbud til adopterte. Pliktene som følger av Haagkonvensjonen, er tydelig understreket av både Hove-utvalget og Adopsjonslovutvalget, og utvalget slutter seg til deres konklusjoner om Norges forpliktelser. Da Haagkonvensjonen ble ratifisert i Norge, medførte det forpliktelser med hensyn til etteradopsjon som norske myndigheter kunne ivareta selv på en mer systematisk måte, eller som de kunne delegert til adopsjonsformidlerne.

Helt frem til 2020-årene har det i stor grad vært organisasjonene for adopterte og adopsjonsformidlerne som har utviklet og gjennomført etteradopsjonstiltak. Myndighetene har gitt økonomisk støtte til noen av prosjektene i regi av de private organisasjonene, men uten at dette ble permanente tiltak. Konsekvensene av en overgang fra de private organisasjonenes innsats til Bufetat er ikke studert nærmere. Dokumentasjonen som har vært tilgjengelig for utvalget når det gjelder

¹³⁷ Mission interministérielle relative aux pratiques illicites dans l'adoption internationale en France. Rapport définitif. 2023, s. 89.

¹³⁸ SOU 2025:61, Vol. 1, s. 634.

¹³⁹ SOU 2025:61, Vol. 1, s. 628.

¹⁴⁰ Retningslinjene er tilgjengelige på Ankestyrelsens nettside: <https://www.ast.dk/adoption/adopterades-oprindelige-slaegt-root-search> (lesedato: 7. april 2026).

¹⁴¹ SOU 2025:61, Vol. 1, s. 644.

tidligere etteradopsjonstilbud, er imidlertid nokså fragmentert (se punkt 30.2.2).¹⁴² Det fremstår likevel tydelig at norske myndigheter i liten grad har tatt ansvar for etteradopsjonstiltak, verken i egen regi eller ved å sørge for å koordinere og kvalitetssikre tilbud fra adopsjonsformidlerne og andre private organisasjoner.

Det er kritikkverdig at norske myndigheter ikke gjorde en grundigere vurdering av behovet for etteradopsjonstiltak da Norge skulle ratifisere Haagkonvensjonen.¹⁴³ I stedet ble det lagt til grunn at de norske forpliktelsene etter konvensjonen skulle ivaretas gjennom det generelle hjelpe-tilbudet som gjelder alle barn. Dette har påvirket den offentlige innsatsen på etteradopsjonsfeltet.

Forslagene i de offentlige utredningene har i liten grad blitt fulgt opp før de siste årene. Utvalget som sto bak NOU 1976: 55, påpekte flere forhold som gjaldt adoptivfamiliens behov for hjelpe- og støttetilbud.¹⁴⁴ Hove-utvalget fra 2009 foreslo blant annet at det skulle opprettes et kompetansesenter, at adoptivfamilier skulle få tilbud om samtaler hos psykolog etter adopsjonen, og at det skulle gis tilbud om råd og veiledning til familier som har behov for hjelp i de første årene etter adopsjonen.¹⁴⁵ Disse forslagene ble ikke gjennomført i praksis. På dette tidspunktet hadde også *Guide to Good Practice* (2008) understreket Haagforpliktelsene knyttet til etteradopsjon.¹⁴⁶ Heller ikke tilsvarende forslag som ble presentert i NOU 2014: 9, ble gjennomført.¹⁴⁷ Som redegjort for ovenfor, avviste departementet uttrykkelig forslagene om å tilby spesialiserte tjenester til adopterte og deres familier i lovproposisjonen til adopsjonsloven som ble vedtatt i 2017. I stedet ble det vist til det generelle tjenestetilbudet.¹⁴⁸

Forslagene i de to siste NOU-ene ble imidlertid fanget opp av Stortinget, som i et anmodningsvedtak ba regjeringen om å utrede behovene for etteradopsjonstiltak (se punkt 30.3.1.3 ovenfor). Som beskrevet i punkt 30.3.2.2 til 30.3.2.4 initierte Bufdir forskning i regi av Folkehelseinstituttet for å kartlegge behovene, og med utgangspunkt i denne forskningen skrev de en utredning med vurderinger av hvilke tiltak som burde iverkset-

tes. I punkt 30.7 nedenfor vil de tiltakene som ble iverksatt, bli beskrevet.

30.7 De offentlige tilbudene som eksisterer i dag¹⁴⁹

I dag har Bufdir og Bufetat følgende tilbud for adopterte og adoptivfamilier:

Rådgivningstelefon

Rådgivningstelefonen er et tilbud som driftes av Bufetat, og som gir adopterte, adoptivfamilier og deres nærmeste informasjon og veiledning om adopsjonsrelaterte spørsmål samt en oversikt over relevante støttetilbud. Den tilbyr også faglig støtte til ansatte i tjenesteapparatet. Telefonen betjenes av erfarne rådgivere med taushetsplikt. Bufdir angir i sin årsrapport for 2025 at telefonen mottok i 113 telefoner i 2025, hvorav de fleste henvendelsene var fra adopterte, mens tilbudet ble lite brukt av hjelpeapparatet.¹⁵⁰

Samtalestøtte til adopterte

Målgruppen for samtalestøtte er adopterte over 16 år. Tilbudet gis av erfarne familieterapeuter som har god kunnskap om ulike utfordringer adopterte kan møte. Det kan gis inntil åtte samtaletimer og deretter en oppfølgingssamtale tre til seks måneder etter at samtalen er gjennomført. Samtalestøtten er i utgangspunktet et engangstilbud. Det kan innvilges ytterligere timer etter en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Det var 51 personer som fikk samtalestøtte i 2025, og utgangen av året stod syv adopterte på venteliste, mens 27 adopterte hadde et aktivt samtaletilbud. Bufdir skriver i sin årsrapport for 2025 at adopterte opplever tilbudet som positivt. Videre har Bufetat region øst erfart at flere av de adopterte som benytter tilbudet «trenger mer enn støttesamtaler», og Bufdir gjentar sin anbefaling fra utredningen om etteradopsjonstiltak fra 2021 om at det bør «vurderes om tilbudet bør legges til helsesektoren» dersom det skal gjøres permanent.¹⁵¹

¹⁴² Punkt 30.2.2. Tilbud og tiltak i regi av adopsjonsorganisasjoner, formidlere og ideelle aktører.

¹⁴³ Haagkonvensjonen artikkel 9 c.

¹⁴⁴ Jf. punkt 30.3.1.1.

¹⁴⁵ NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste.

¹⁴⁶ *Guide to Good Practice* (2008), kap. 9, punkt 564 f.

¹⁴⁷ NOU 2014: 9 *Ny adopsjonslov*.

¹⁴⁸ Punkt 30.3.1.3. Anbefalinger i NOU 2014: 9 *Ny adopsjonslov* og etterfølgende utvikling.

¹⁴⁹ Informasjon om tilbudene er hentet fra Bufdirs nettsider (<https://www.bufdir.no/adopsjon/rad-og-veiledning-etter-adopsjon/>) og supplert med informasjon fra Bufdir i brev til granskingsutvalget 8. september 2025 og innlegg på utvalgets tredje referansegruppemøte, 27. oktober 2025.

¹⁵⁰ Bufdir, Årsrapport 2025 punkt 3.1.4.2.

¹⁵¹ Bufdir, Årsrapport 2025, punkt 3.1.4.2.

Kurs til adoptivforeldre etter adopsjon

Siden høsten 2024 har alle Bufetats regioner tilbudt kurs til adoptivforeldre som har barn under 18 år, og som har adoptert nasjonalt eller fra utlandet. Kursets tema er traumebevisst omsorg. Våren 2025 ble det gjennomført kurs i alle Bufetats fire regioner (øst, sør, vest og Midt-Norge). Til sammen deltok 45 adoptivforeldre. Høsten 2025 ble alle planlagte kurs avlyst grunnet for få påmeldte. En spørreundersøkelse rettet til deltakerne gir gjennomgående gode tilbakemeldinger, men de peker på behov for et mer adopsjonsspesifikt fokus på kursene.¹⁵²

Bistand til innsyn i adopsjonssak og søk etter opphav

På Bufdirs nettsider kan adopterte få informasjon om hvordan de kan få innsyn i adopsjonssaken sin. Der kan de sende en elektronisk henvendelse via det offentlige løsningen for sikker digital inn-sending. De får også veiledning om hva henvendelsen må inneholde. Det er også mulig å henvende seg via brev. På nettsidene står det også at den adopterte vil bli informert om eventuelle kontaktønsker fra opprinnelig familie når vedkommende ber om innsyn i adopsjonssaken.

Bufdirs nettsider inneholder også informasjon om hvordan adopterte kan gå frem for å søke etter opphav, og hvordan det kan oppleves å gå gjennom en slik prosess for den adopterte selv og for nærstående. Videre inneholder de informasjon om at Bufdir kan kontakte opprinnelseslandet på den adoptertes vegne, og hvordan den adopterte skal gå frem for å be om slik bistand. Det opplyses også om hvem som dekker ulike kostnader: Der-som det er Bufetat som henvender seg til opprinnelseslandet på den adoptertes vegne, dekker Bufetat kostnadene til oversettelse av dokumenter samt til telefonolk ved den første samtalen mellom den adopterte og den opprinnelige familien. Dersom den adopterte tar kontakt med opprinnelseslandet på egen hånd, må vedkommende selv dekke kostnadene til oversettelse med videre. Nettsiden informerer også om hvordan opprinnel-sessøkene foregår i en rekke ulike opprinnelses-land. Det opplyses om at det i noen tilfeller kan ta lang tid å få svar fra myndighetene i opprinnelses-landet, men at Bufetat følger opp saken og purrer jevnlig.

¹⁵² Bufdir, Årsrapport 2025, punkt 3.1.4.2.

Nettressurs for kunnskapsbasert foreldrestøtte

Det er utviklet en nettressurs for foreldrestøtte, rettet mot kommunenes arbeid med tilbud i egen kommune, og som er del av den nasjonale strate-gien for foreldrestøtte. Formålet er å sikre likever-dig støtte til foreldre uansett hvor de bor i landet. Nettressursen oppdateres fortløpende i sam-arbeid med relevante fagmiljøer. Bufdir oppgir i sin årsrapport for 2024 at det pågår arbeid med flere artikler, blant annet om effekter av foreldre-støttende tiltak og støtte i ulike livssituasjoner. Blant særlig prioriterte tema angir de blant annet støtte til adoptivforeldre, og til foreldre til barn med funksjonsnedsettelse, samt hvordan forel-drestøtte kan forebygge vold.¹⁵³

Evaluering av nye tjenester

Granskingsutvalget har bedt Bufdir om en kort redegjørelse av status for eksisterende etteradop-sjonstiltak og en eventuell evaluering av disse. Utvalget har også spurt om det er planlagt juste-ringer eller nye tiltak.¹⁵⁴ Bufdir skrev i sitt svar at en evaluering av etteradopsjonstiltakene skal gjen-nomføres tidligst etter tre år.¹⁵⁵ Bakgrunnen for dette er at tiltakene må få tid til å virke lenger før det innhentes systematisk kunnskap og gjennom-føres brukerundersøkelser.

I Bufdirs svar står det også at de ikke har besluttet eller planlagt å iverksette andre tiltak slik som styrket helsehjelp eller etablering av like-personsnettverk. Bufdir bistår adopterte som ønsker innsyn i adopsjonssaken sin, i tråd med reglene i adopsjonsloven og forvaltningsloven. Direktoratet bistår i en rekke slike saker, og det har vært en betydelig økning av adopterte som ønsker informasjon. Bufdir bistår også adopterte som er bekymret for om det kan ha skjedd noe ulovlig i adopsjonssaken sin, og har særskilt infor-masjon om dette på nettsidene.¹⁵⁶ I denne typen saker bistår Bufdir den adopterte med å innhente ytterligere dokumentasjon om saken sin basert på fullmakt fra den adopterte. Bufdir skriver at de kan ikke etterforske adopsjonssaker, og at de hel-ler ikke kan ta stilling til om en adopsjon var lovlig eller ulovlig, men at de kan bistå med å innhente

¹⁵³ Bufdir, Årsrapport 2024 s. 40-41.

¹⁵⁴ E-post fra Granskingsutvalget for utenlandsadopsjon til Bufdir 21. august 2025.

¹⁵⁵ Brev fra Bufdir til granskingsutvalget 8. september 2025.

¹⁵⁶ Bufdirs nettsider: <https://www.bufdir.no/adopsjon/bekymret/> (lesedato 17. januar 2026).

ytterligere informasjon som kan gi mer kunnskap om adopsjonen.

30.8 Utvalgets anbefalinger

I det følgende vil utvalget gi sine anbefalinger om etteradopsjonstiltak. Anbefalingene må ses i lys av funnene i landgranskingene og i lys av utvalgets vurderinger av ulike sider av adopsjonssystemet i Norge i kapittel 24–29. I sum har utvalget funnet mange svakheter ved adopsjonsformidlingen til Norge og ved norske myndigheters ivaretagelse av de adoptertes behov og rettigheter. Det er avdekket forhold av ulik karakter og som aktualiserer behov for forskjellige typer tiltak. Dels handler dette om ulovligheter eller risiko for slike ved adopsjoner til Norge, dels om svakheter når det gjelder å sørge for at adopterte har fått gode oppvekstbetingelser. Tiltakene som anbefales, retter seg dels mot voksne adoptertes behov og dels mot ivaretagelsen av adopterte barn. I kapittel 32 gir utvalget en tilråding om norske myndigheters ansvar for å følge opp ulovlige og straffbare forhold. I det følgende vil utvalget redegjøre for anbefalinger som handler om

- likepersonsarbeid (30.8.1)
- kompetansesenter for adopsjon (30.8.2)
- tilbud om kurs eller samtaler ved konflikter eller andre utfordringer (30.8.3)
- språkkrav for adoptivforeldre og rett til språkopplæring for adopterte (30.8.4)
- forebygging av og tiltak mot rasisme og diskriminering av utenlandsadopterte (30.8.5)
- økt vektlegging av adoptertes helse (30.8.6)
- obligatoriske kurs for adoptivforeldre etter adopsjon (30.8.7)
- obligatorisk oppfølging (30.8.8)

Tiltakene utvalget anbefaler, er av ulik art og har forskjellige målgrupper av ulik størrelse. De fleste tiltakene er rettet mot både voksne og mindreårige adopterte og deres familier. Dette er de tiltakene som omfatter klart flest personer, gitt de senere års utvikling med en kraftig nedgang av adopsjoner til Norge. Utvalget foreslår også tiltak som gjelder obligatorisk oppfølging og kursing av dem som adopterer i dag. Disse tiltakene vil omfatte få familier dersom adopsjonstallet fortsetter å være lavt. Behovene til den enkelte adopterte og adoptivfamilie vil imidlertid være de samme selv om antall adopsjoner forblir lavt.

30.8.1 Likepersonsarbeid

Begrepet *likepersonsarbeid* brukes i forskjellige sammenhenger og kan defineres på ulike måter, men slik granskingsutvalget anvender begrepet, innebærer det at mennesker med lignende erfaringer støtter hverandre. Norges Handikapforbund har en definisjon som samsvarer med det utvalget legger i begrepet: «En likeperson er en ikke-profesjonell veileder som bruker sine egne erfaringer til å hjelpe andre [...] En likeperson er ikke juridisk rådgiver, ikke helsepersonell, og heller ikke sosionom eller terapeut.» Likepersonsarbeid er dermed et «supplement til fagkompetanse og hjelpeapparat».¹⁵⁷

I Bufdirs spørreundersøkelse fra 2021 vises det til at likepersonsarbeid var et ukjent begrep for mange av respondentene. Likevel gir de uttrykk for at de skulle ønske at de hadde en i samme situasjon å dele tanker og følelser med,¹⁵⁸ noe som nettopp kan betegnes som likepersonsarbeid. Bufdir-rapporten fra 2021 foreslår at det skal være en ansvarsfordeling mellom Bufetat region øst og en interesseforening eller stiftelse for adopterte, som sammen skal etablere slike tilbud.¹⁵⁹ Den foreslår også at Bufetats regioner skal være med på kursene for likepersonsveiledere og få ansvar for å sertifisere likepersonsveiledere blant adopterte og adoptivforeldre. En representant fra en av adopsjonsformidlerne, som deltok i referansegruppen, var kritisk til dette og påpekte at adopsjonsformidlerne i mange år har etablert landsdekkende nettverk som kan bidra til erfaringsdeling og til å utvikle likepersonsarbeidet. Representanten fremhevet at adopsjonsformidlerne har lang erfaring og en sentral rolle i å bistå og hjelpe adopterte og adoptivfamilier på mange områder. Representanten mente at likepersonsarbeid best kan ivaretas av de berørte selv, og at det ikke er naturlig at det utføres i offentlig regi. En annen deltaker i referansegruppen påpekte på sin side at likepersonsnettverkene i dag utelukkende drives av adopterte som jobber frivillig uten lønn, kompensasjon eller faglig støtte. Organisasjonen blir ofte kontaktet av adopterte i dyp krise uten å ha ressurser til å hjelpe.

Innspill som utvalget har fått fra adopterte, organisasjoner og adopsjonsformidlere, gir klart

¹⁵⁷ Likepersonsarbeidet – Norges Handikapforbund på <https://nhf.no/> (lesedato 23. mars 2026).

¹⁵⁸ Bufdir (2021) Spørreundersøkelse blant voksne adopterte, kap. 2.4, s. 19.

¹⁵⁹ Bufdir (2021) Etteradopsjonstilbudet til adopterte og familier deres, Kartlegging av behov og forslag til tiltak, kap. 5.5.3, s. 54, tiltak 4c.

inntrykk av at det er ulike oppfatninger om hvor et eventuelt likepersonsarbeid bør være forankret. Dette handler dels om bekymring for om det vil være rom for personer med ulike erfaringer og synspunkter på adopsjon dersom tilbudet gis av en privat organisasjon på adopsjonsfeltet.

Utvalget anbefaler at likepersonsarbeid utvikles av offentlige myndigheter i samarbeid med adopsjonsformidlere og organisasjoner for adopterte og adoptivfamilier. Det er viktig at tilbudet etableres og innrettes på en måte som ivaretar tiliten, og som alle kan føle seg hjemme i og trygge på. De som skal drive tilbudet, bør få opplæring i hvordan arbeidet kan innrettes praktisk innenfor trygge etiske rammer. Det offentlige må ha et ansvar for å sørge for at tilbudet har tilstrekkelige ressurser. Både adopterte under 18 år og voksne adopterte bør få dette tilbudet.

30.8.2 Kompetansesenter for adopsjon

Spørsmålet om det skal opprettes et kompetansesenter for utenlandsadopterte og deres adoptivfamilier, har vært diskutert i flere år. Som nevnt i punkt 30.3.1 har adopsjonsformidlerne deltatt i denne diskusjonen, og et kompetansesenter ble anbefalt i NOU 2009: 21 *Adopsjon – til barnets beste* med tilslutning i NOU 2014: 9 *Ny adopsjonslov*. Bufdir drøftet spørsmålet om et nasjonalt kompetansesenter i sin utredning i 2021¹⁶⁰ og konkluderte med at det ikke skulle opprettes et slikt senter i Norge.¹⁶¹

Det ble imidlertid opprettet en kompetansetjeneste i regi av Bufdir og Bufetat øst i 2023. Denne tjenesten omfatter, som redegjort for i punkt 30.7, tiltak som rådgivningstelefon, samtalestøtte til adopterte, kurs til adoptivforeldre etter adopsjon og bistand til søk etter opphav. De fleste deltakerne som ble intervjuet i referansegruppen, var positive til disse tiltakene.¹⁶² Det var imidlertid flere som påpekte svakheter med tjenesten, og som mente at det var helt nødvendig med mer ressurser og tilpasning for å utvikle tiltakene videre.

Utvalget anbefaler at det opprettes et kompetansesenter for adopsjon. To psykologspesialister som har omfattende erfaring med terapi for adopterte, har i innlegg til utvalget understreket at det er svært viktig at de som skal hjelpe adopterte

med tematikk knyttet til psykisk helse, har adopsjonsspesifikk kompetanse, slik at de møter de adopterte på riktig måte og er i stand til å identifisere de problemstillingene de står overfor, og slik at de kan skille mellom problematikk som bunner i adopsjonen, og andre problemer.¹⁶³ Deres anbefalinger samsvarer med det utvalget har fått formidlet fra adopterte.

Utvalget anbefaler at Bufdir og Barne- og familiedepartementet i samarbeid med ulike organisasjoner og interessegrupper utreder hvordan et kompetansesenter bør utformes. Et slikt senter må ha større økonomiske og tyngre faglige ressurser enn dagens kompetansetjeneste. Formålet må være å utvide kapasiteten og sørge for at én eller flere institusjoner som har spesialkompetanse tilpasset adopsjonsfeltet, er koblet til det nye senteret. Det er allerede foreslått at et kompetansesenter kan knyttes til institusjoner som for eksempel RBUP og RVTS, og det er sannsynligvis også andre institusjoner som kan ha et slikt oppdrag. Det er vesentlig at man som ledd i utredningen av et kompetansesenter sørger for at kompetansetjenesten i Bufdir evalueres, helst av nøytrale forsknings- og evalueringsinstitusjoner, slik Bufdir selv har forespeilet.

30.8.3 Tilbud om kurs eller samtaler ved konflikter eller andre utfordringer

Det kan oppstå konflikter og andre utfordringer når den adopterte blir eldre, for eksempel når barnet kommer i tenårene, eller når den adopterte selv stifter familie. I slike tilfeller kan både den adopterte og resten av familien ha behov for hjelp. Utfordringer i kjølvannet av at den adopterte ønsker å søke etter eller har søkt etter sin opprinnelse, eller usikkerhet som følge av funn i granskingen om forhold som gjelder adopsjoner fra det landet barnet er adoptert fra, kan også skape uro og konflikter. Det kan være behov for tilbud om kurs eller samtaler i slike situasjoner. Slike tilbud kan være aktuelle både for den adopterte og den adopteres foreldre, og for familien den adopterte selv har stiftet. Utvalget anbefaler at det utredes om det skal utvikles slike tilbud. Utvalget tar ikke stilling til om tilbudene bør knyttes til et kompetansesenter (se punkt 30.8.2) eller tilbys av andre aktører, for eksempel av familievernet. Dette bør utredes nærmere.

¹⁶⁰ Bufdir (2021) Etteradopsjonstilbud til adopterte og familiene deres. Kartlegging av behov og forslag til tiltak, kap. 5.7, tiltak 6.

¹⁶¹ Bufdir (2021) Etteradopsjonstilbud til adopterte og familiene deres. Kartlegging av behov og forslag til tiltak, kap. 5.8, tiltak 7.

¹⁶² Punkt 30.4.3, Innspill fra referansegruppen.

¹⁶³ Winnie Nyheim-Jomisko, psykologspesialist, Senter for interseksjonalitet, og Hanna Wallenstein, adoptert og psykologspesialist, i innlegg til granskingsutvalget, 19. januar 2026.

30.8.4 Språkkrav til adoptivforeldre og adoptertes rett til språkopplæring

Betydningen av å opprettholde og bevare sitt opprinnelige morsmål er et aspekt ved etteradopsjon som i liten grad har fått oppmerksomhet av myndighetene. Det kan være flere årsaker til dette. I en del tilfeller har barna vært små og uten språk når de har ankommet. Videre kan adoptivforeldrenes forestilling om at barna skal bli norske så raskt som mulig, eller at barna selv ikke bryr seg om å beholde morsmålet sitt, ha spilt inn. Behovet for å beholde sitt opprinnelige morsmål oppstår i en del tilfeller senere i oppveksten, blant annet når adopterte selv ønsker kontakt med sin opprinnelige familie. En representant fra en organisasjon for adopterte som deltok i referansegruppen, fortalte at mange utenlandsadopterte opplever sorg og frustrasjon knyttet til tap av morsmål og etterlyser språkopplæringstiltak, både til barn som adopteres i dag, og til voksne adopterte som ønsker å (gjen)lære opprinnelig morsmål.

Utvalget har, som redegjort for i punkt 30.4.2, gjennom møter og intervjuer med adopterte fått høre flere konkrete eksempler på dårlige erfaringer og vonde følelser knyttet til tap av morsmål og til at adoptivforeldrene ikke kunne dette språket. Adoptivforeldrenes manglende språkkompetanse har i noen tilfeller ført til at de ikke har forstått hva den adopterte går gjennom og har behov for.

Barn som adopteres til Norge, er de senere årene gjennomgående eldre på adopsjonstidspunktet enn det som var vanlig tidligere. Dette gjør at barna ofte har et utviklet språk når de kommer til landet, og at de har minner og erfaringer de kan ha behov for å kunne sette ord på overfor sin nye familie. Flere voksne adopterte som har delt erfaringene sine med utvalget, har fortalt at de har opplevd at de ikke kunne kommunisere med adoptivforeldrene på den måten de hadde behov for, før de hadde tilegnet seg tilstrekkelige norskferdigheter. For noen av de adopterte handlet dette om minner og drømmer om traumatiske opplevelser i opprinnelseslandet.

Det er tre ulike aspekter ved adoptertes morsmål som kommer frem i innspillene og erfaringene ovenfor: Det første er egenverdien i at adopterte bevarer eller lærer sitt opprinnelige morsmål. Det andre handler om behovet for at adoptivforeldrene og barnet kan kommunisere også før barnet lærer seg norsk. Det tredje handler om behovet voksne adopterte kan ha for å lære sitt opprinnelige morsmål. I det følgende vil utval-

get anbefale tiltak som retter seg mot alle disse tre aspektene.

Utvalget anbefaler for det første at det ved adopsjon skal være krav om at foreldrene har grunnleggende språkerdigheter i barnets morsmål. Utvalget har merket seg at Adopsjonsforum praktiserte et slikt krav ved adopsjoner fra Costa Rica, men at verken norske adopsjonsformidlere eller norske myndigheter har praktisert et tilsvarende krav i andre opprinnelsesland. Utvalget mener at det bør gjelde et språkkrav til adoptivforeldre uavhengig av barnets alder når det kommer til landet. Dette fordi selv spedbarn som ikke kan snakke, er vant til kommunikasjon på morsmålet sitt.

Utvalget anbefaler for det andre at det utarbeides en kunnskapsstatus om utenlandsadopsjon, morsmål og språkutvikling. Det bør videre gjøres en juridisk utredning av hvordan adopterte kan sikres rett til morsmålsopplæring. I dag er retten til morsmålsopplæring begrenset til tilfeller der et barn med et annet morsmål ikke mestrer norsk godt nok til å følge opplæringen i den vanlige undervisningen.¹⁶⁴

Utvalget anbefaler for det tredje at voksne adopterte får tilbud om å lære språk fra opprinnelseslandet. Dette kan være særlig aktuelt for adopterte i forbindelse med opprinnelsessøk, men det bør ikke begrenses til slike tilfeller. En rett til å lære sitt opprinnelige morsmål bør ikke behøvsprøves, men være en rettighet knyttet til det å være adoptert fra utlandet. Et behov for eller et ønske om å lære sitt opprinnelige morsmål trenger ikke være knyttet til et ønske om å finne sin opprinnelse. For noen adopterte er det umulig eller svært vanskelig å finne sine opprinnelige foreldre, og noen adopterte har heller ikke noe ønske om dette. For noen adopterte kan det handle om å ha muligheten til å reise til opprinnelseslandet uten språklige barrierer og/eller om at det har en verdi i seg selv å kunne språket fra landet man er født i.

30.8.5 Forebygging av og tiltak mot rasisme og diskriminering av utenlandsadopterte

NIBR-rapporten (2021) viser til at de utenlandsadopterte har svært ulike erfaringer og meninger om temaene rasisme, diskriminering,

¹⁶⁴ Jf. lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) 9. juni 2023 nr. 30 §§ 3-6 og 6-5, jf. Prop. 57 L (2022–2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*, s. 576–577 og s. 588–589.

utenforskap og identitet. Omtrent halvparten av respondentene i dette forskningsprosjektet har opplevd forskjellsbehandling. Erfaringene med forskjellsbehandling varierer fra subtile hint til grove verbale og fysiske angrep. Rapporten konkluderer med at det er på høy tid at denne gruppen inkluderes i videre politikkutvikling og strategier samt i frivillige organisasjoners generelle arbeid mot rasisme og diskriminering. Flere av representantene i granskingsutvalgets referansegruppe slutter seg til dette og påpeker samtidig at det er viktig å styrke kompetansen om rasisme og diskriminering i skoler, helsevesen og offentlig forvaltning, slik at fagpersonell får verktøy til å håndtere vanskelige situasjoner.

Et innspill fra en av organisasjonene som var representert i referansegruppen, var at tiltakene som er tilbudt gjennom Bufdir i 2023, ikke var gode nok til å ivareta barn og unge som adopteres til Norge. Bakgrunnen var at temaer som diskriminering, rasisme og kulturell identitetsbygging ble tillagt for liten vekt i disse tiltakene. I intervjuene med unge og mindreårige adopterte ble det påpekt at de adopterte som småbarn var beskyttet mot uønsket oppmerksomhet og diskriminering, mens dette ble mer utfordrende da de begynte på skolen og deltok aktivt i samfunnet.¹⁶⁵

Utvalget slutter seg til tilrådingene i NIBR-rapporten (jf. punkt 30.3.2.3). Rapporten anbefaler tiltak for økt kompetanse og kunnskapsutvikling knyttet til rasisme og diskriminering av utenlandsadopterte. Dette kan blant annet skje gjennom oppdaterte skriftlige veiledninger (rundskriv) og digitale kurstilbud rettet mot helse- og omsorgstjenester, samt skoler og barnehager.

Videre anbefaler NIBR-rapporten at utenlandsadopterte inkluderes i det pågående antirasistiske arbeidet, både fra myndighetenes side og i frivillig sektor, og at bevisstheten om at adopterte også kan oppleve rasisme og diskriminering styrkes. Rapporten anbefaler også veiledning og kursing av adoptivforeldre om rasisme, identitet og om hvordan samtaler om disse temaene kan føres med barn.

30.8.6 Økt fokus på adoptertes helse

Forskningen på adoptertes helseutfordringer er begrenset, men den forskningen som foreligger, underbygger at adopterte som gruppe har større risiko for blant annet å utvikle psykiske plager enn befolkningen for øvrig.¹⁶⁶ Forskning fra Sverige viser at adopterte har høyere risiko enn majori-

tetsbefolkningen for psykisk uhelse, psykiatrisk innleggelse, depresjon og selvmord.¹⁶⁷ Dansk forskning viser at det er økt forekomst av psykisk sykdom hos adopterte barn enn hos andre barn.¹⁶⁸ Også forskning fra Norge tyder på det samme.¹⁶⁹

Mangelfull eller usikker familiehistorikk og medisinsk historikk fører til at det kan være vanskelig å oppdage fysiske og psykiske helseutfordringer hos adopterte barn tidlig. Sentral informasjon knyttet til svangerskap, fødsel, fysiske og psykiske traumer og eventuelle arvelige sykdommer er ofte ikke kjent eller tilgjengelig. Det kan medføre at fysiske og psykiske lidelser ikke identifiseres eller identifiseres vesentlig senere enn om informasjonen var kjent.

Utvalget mener derfor at det er viktig å anerkjenne at adopterte, på grunn av sin unike livshistorie, kan ha helseutfordringer som andre ikke har. De har derfor behov for en grundigere helsemessig og traumesensitiv oppfølging enn andre barn for å sikre at de får adekvat fysisk og psykisk helsehjelp tidsnok.

Mange tilstander er symptomfattige og krever aktiv screening for å identifiseres. Dette gjelder særlig når tidligere helsehistorikk er ukjent. Noen symptomer viser seg ikke før barnet kommer i tenårene eller når voksen alder. Utvalget mener av den grunn at en målrettet innsats er viktig og nødvendig slik at eventuelle behov oppdages og håndteres så raskt som mulig. Helsetjenesten må også være bevisst på at det kan være behov for forsterket oppfølging av adopterte i ungdomstiden.

Utvalget vil særlig fremheve viktigheten av at adoptivforeldre sikres god veiledning i hvilke spe-

¹⁶⁶ Askeland, K.G., Hysing, M., La Greca, A.M., Aarø, L.E., Tell, G.S. og Sivertsen, B. (2017). Mental Health in Internationally Adopted Adolescents: A Meta-Analysis. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 56(3), 203–213.e1.; Askeland, K.G., Hysing, M. og Sivertsen, B. (2024). The Importance of Perceived Discrimination and Pre-Adoption Risk for Mental Health Problems among Young Adult Internationally Adopted Students in Norway. *Adoption Quarterly*, 27(1), 27–50; Gärtner, K. og Heggland, J.E. (2013). *Adopterte barn, ungdom og voksne: En kunnskapssoppsummering om kognitiv kompetanse, psykisk helse og bruk av hjelpetjenester*. Folkehelseinstituttets rapport 2013:8.

¹⁶⁷ Hjern, A. og Vinnerljung, B. (2022). *Hälsa och sociala livsvillkor hos internationellt adopterade i vuxen ålder*. Rapport fra CHES og Karolinska Institutet i samarbeid med institutionen Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF).

¹⁶⁸ Graff H.J., Siersma V.D., Kragstrup J. et al. (2015). Increased health-care utilisation in international adoptees. *Dan Med J*, 62(8):A5111.

¹⁶⁹ Gärtner Askeland, K. (2017). *Mental health problems in internationally adopted adolescents*. Doktorgradsavhandling, Universitet i Bergen.

¹⁶⁵ Se punkt 30.4.1.

sifikke helseutfordringer et adoptivbarn kan ha, både i de første årene etter adopsjonen og når barnet kommer i tenårene.

Etter utvalgets oppfatning må det arbeides aktivt for å sikre et kunnskapsbasert og mest mulig likeverdig helsetilbud til adopterte i hele landet. Obligatorisk opplæring i traumesensitiv og adopsjonskompetent praksis for barnehager, helsestasjoner og skolehelsetjenesten er etter utvalgets mening særlig viktig.

Som beskrevet i punkt 30.3.2.1 ovenfor konkluderer Folkehelseinstituttet i rapporten fra 2013 med at tilbudene som gis til adopterte, ikke er tilstrekkelige. Det underbygges også av Bufdir-rapporten fra 2021 (se punkt 30.3.2.4).

Folkehelseinstituttet anbefaler blant annet følgende tiltak, som etter utvalgets oppfatning er særlig viktige for å identifisere og ivareta adoptertes potensielle helseutfordringer på en bedre måte:

- at det etableres et adopsjonsfaglig kompetansemiljø, inkludert tilbud om psykologfaglig samtale til familier i den første tiden etter adopsjon og drift av telefontjeneste med veiledning
- at det innføres hyppigere kontroller og veiledning fra helsestasjoner i den første tiden etter adopsjon og kompetansestyrking i tjenestene om adoptivbarn
- at det sikres at adopsjonsforberedende kurs tilbyr foreldrene kunnskap om hvordan traumer og tilknytningsvansker kan påvirke barna gjennom oppveksten, og gir dem veiledning om reaksjonsmønstre og informasjon om hvordan de kan få hjelp

Utvalget mener at det også bør iverksettes tiltak for å øke kompetansen blant helsepersonell, blant annet om adopsjonsspesifikke traumer, tilknytningsproblematikk og identitetsutvikling hos adopterte.

Utvalget vil særlig peke på nødvendigheten av at det etableres lavterskeltilbud for adopterte barn og ungdom som viser tegn på vansker. Dette er viktig for bedre å forebygge mer alvorlige problemer senere i livet.

Utvalget vil også fremheve viktigheten av å kunne tilby genetisk veiledning (informasjon og veiledning knyttet til arvelige sykdommer og genetisk risiko, inkludert informasjon om prediktiv genetisk testing, tolkning av resultater og samtale om konsekvenser) til adopterte som mangler informasjon om sin biologiske bakgrunn. Dette er særlig viktig for adopterte som ønsker å vurdere

risikoen for arvelige sykdommer, eller som ønsker å forstå de genetiske aspektene ved eventuelle helseutfordringer de måtte ha.

Det bør også vurderes å styrke forskningen på adoptertes fysiske og psykiske helse, slik at kunnskapsgrunnlaget for tiltak bedres.

30.8.7 Obligatoriske kurs for adoptivforeldre etter adopsjon

Det har vært utviklet og gjennomført mange kursopplegg for adoptivfamilier. Adopsjonsforberedende kurs for adoptivsøkere *før* adopsjon er imidlertid det tiltaket som har vært mest utbredt.

Det har kommet flere forslag, blant annet fra referansegruppen, om at adopsjonsstøttende kurs til adoptivforeldre *etter* adopsjon også bør være obligatorisk. Flere av de adopterte har støttet dette innspillet. Deltakerne i referansegruppen påpeker at mange av barna har opplevd omsorgssvikt, brudd med sin opprinnelige familie og institusjonsopphold, noe som kan gi økt risiko for fysisk og psykisk uhelse. Tidlig og obligatorisk oppfølging er derfor nødvendig.

Bufdir har avvist forslaget om å gjøre kursene obligatoriske. Dette handler dels om at adopsjonsforberedende kurs er et vilkår for å få forhåndssamtykke til adopsjon, jf. adopsjonsforskriften § 2 og adopsjonsloven § 5. Etter adopsjonen kan et krav om at kursdeltakelse er obligatorisk, ikke gjennomføres på samme måten. Deltakere i referansegruppen påpeker likevel at kursene bør være obligatoriske fordi adoptivfamiliene kan stå overfor mange utfordringer etter gjennomført adopsjon, og fordi man på denne måten unngår at det oppleves stigmatiserende å ha behov for hjelp.

Utvalget bemerker at dersom det innføres en lovregel om at adopsjonsstøttende kurs skal være obligatoriske, kan dette gjennomføres på samme måte som ved innkallinger av barn til helsestasjon og tannhelsetjeneste. Manglende oppmøte følges da opp med nye innkallinger.¹⁷⁰ Å gi en lovregel som fremhever at slike kurs er obligatoriske, vil være en føring som det er grunn til å tro at de fleste foreldre vil rette seg etter. Det vil kunne nå foreldre som ellers ikke ville valgt eller kommet på å melde seg på kurs. Utvalget vil i denne sammenheng vise til at alle kursene som ble tilbudt høsten 2025 måtte avlyses grunnet for få påmeldte deltakere.

¹⁷⁰ Lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern (barnevernsloven).

30.8.8 Obligatorisk oppfølging

I dag er det ingen obligatorisk oppfølging av adoptivfamilier i form av for eksempel hjemmebesøk. På referansegruppemøtet om etteradopsjon fremhevet noen deltakere at det burde gis tilsvarende oppfølging av nye adoptivforeldre som av fosterforeldre ettersom adoptivbarn og adoptivfamilier kan ha mange av de samme behovene som fosterfamilier. Utvalget er enig i at det er en del likheter når det gjelder barnas og foreldrenes behov. Barna får i begge tilfeller nye omsorgspersoner, og barna har med seg erfaringer og kan ha særlige fysiske og psykiske behov på bakgrunn av omsorgssituasjonen de har hatt i opprinnelseslandet, og som følge av bruddet med den opprinnelige familien eller andre omsorgspersoner. Mange utenlandsadopterte har levd med tilsvarende problematikk som norske barnevernsbarn. Til dette kan det tilføyes at det ved adopsjon er visse særegne forhold, som at barna er flyttet til et land svært langt unna sin opprinnelige familie, og med den forutsetningen at båndene til opprinnelig familie brytes.

Juridisk sett er det imidlertid vesentlige prinsipielle forskjeller mellom fosterforeldre og adoptivforeldre. Fosterforeldre har fått et oppdrag fra barnevernstjenesten om å ha den daglige omsorgen for et barn som andre, vanligvis barnets biologiske foreldre, har foreldreansvaret for. Adoptivforeldrene er derimot barnets juridiske foreldre,

med alle rettigheter og plikter dette medfører, på lik linje med rettsforholdet mellom foreldre og deres egenfødte barn. Fosterforeldrenes rettigheter og plikter er regulert i barnevernsloven kapittel 9 med tilhørende forskrift, og oppdraget som fosterforeldre bygger på at det inngås en avtale som avklarer fosterforeldrenes og barnevernstjenestens plikter, jf. § 9-7.

Dersom det skal være obligatorisk oppfølging av adoptivforeldre, for eksempel i form av hjemmebesøk, er dette et inngrep i deres rettssfære og deres privat- og familieliv, og det krever dermed særskilt lovhjemmel, jf. Grunnloven § 113 (legalitetsprinsippet) og den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 8. Adopsjoner skal imidlertid være til barnets beste, og det er da vesentlig at barnet får den oppfølgingen det kan trenge ut fra sine behov. Utvalget anbefaler at en ordning med obligatorisk oppfølging av adoptivfamilier utredes. Utvalget bemerker at en obligatorisk ordning vil være best egnet for å nå de familiene som har behov for det med tidlig veiledning og hjelp. Som fremhevet av flere i referansegruppen kan man ved å gjøre oppfølgingen obligatorisk for alle unngå stigma. Når det gjelder hensiktsmessigheten av å innføre en obligatorisk ordning, viser utvalget til vurderingene av obligatoriske adopsjonsstøttende kurs i punkt 30.8.7 ovenfor.

Kapittel 31

Utvalgets overordnede konklusjoner

31.1 Innledning

I utvalgets mandat er det angitt et overordnet formål for granskingen:

Utvalget skal «greie ut om systemet for adopsjonar til Noreg har vore forsvarleg», og dette «inkluderer spørsmål om regelverk og praksis». Det er vidare angitt at utvalget «skal sjå på om omsynet til rettstryggleik og menneskerettslege forpliktingar, irekna barnets beste, har vore ivare tatt». Departementet angir hovedproblemstillingen for utredningen som følger: «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».

I det følgende vil utvalget redegjøre for sine konklusjoner om disse spørsmålene samlet, med utgangspunkt i det overordnede spørsmålet om systemet for utenlandsadopsjoner til Norge har vært forsvarlig. I behandlingen nedenfor vil derfor forsvarlighetsbegrepet knytte seg til alle de ovennevnte punktene i mandatet.

I punkt 31.2 vil utvalget redegjøre for vurderingen av «forsvarlighet». I punkt 31.3 gis det noen overordnede betraktninger om funn av feil og ulovligheter i enkeltsaker og hva disse etter utvalgets oppfatning innebærer. I punktene 31.4 til 31.7 vil utvalget redegjøre for de mest sentrale funnene fra ulike perioder med utenlandsadopsjon til Norge, og gi en vurdering av risikoen for ulovligheter og i hvilken grad adopsjonssystemet samlet sett har vært forsvarlig i disse periodene. I punkt 31.8 vurderer utvalget funnene i granskingen opp mot grunnleggende prinsipper for utenlandsadopsjoner.¹ I punkt 31.9 kommer utvalgets overordnede konklusjoner på spørsmålet om systemet samlet sett har vært forsvarlig i alle periodene sett under ett.

Inndelingen i perioder i punktene 31.4–31.7 er som følger:

- 1954–1978 (31.4): Denne perioden var begynnelsen på utenlandsadopsjoner til Norge
- 1978–1998 (31.5): I 1978 ble Rådet for internasjonale adopsjoner opprettet, og utenlandsadopsjoner kom inn i mer regulerte former.
- 1998–2019 (31.6): Haagkonvensjonen for internasjonale adopsjoner trådte i kraft i Norge 1. januar 1998.
- 2019–2026 (31.7): Året 2019 markerer starten på en periode med innstramminger, både i myndighetenes behandling av enkeltsaker og søknader om formidlingstillatelser.

31.2 Nærmere om vurderingen av forsvarlighet

Om systemet for utenlandsadopsjoner til Norge har vært forsvarlig beror etter utvalgets syn på en samlet vurdering av blant annet regulering, praksis, tilsyn og kontroll. Det beror også på om systemet har lagt tilstrekkelig vekt på kjente og påregnelige risikofaktorer, i hvilken grad systemet har evnet å ta hensyn til disse, og om systemet har hatt tilstrekkelige ressurser.

Ved utvalgets vurdering av systemets forsvarlighet er det et sentralt spørsmål om både saker om generelle godkjenninger av adopsjonsformidling og enkeltsaker om adopsjon har blitt *utredet* på en forsvarlig måte, jf. forvaltningsloven § 17. Kravene til forsvarlig saksutredning er relative, og grundigheten av saksutredningen må avpasses sakens betydning og vedtakets innvirkning på parter og andre berørte.

Sakenes betydning gjør at det må stilles strenge krav til saksutredningen på adopsjonsfeltet. Saker om å gi tillatelse til å drive adopsjonsformidling fra et nærmere bestemt land er utvilsomt saker med stor betydning, og konsekvensene av å gi en tillatelse som ikke burde vært gitt, kan være alvorlige. Saksutredningen må omfatte mulige risikofaktorer ved samarbeidet, særlig risikoen for at barns og opprinnelige foreldres rettigheter i adopsjonsprosessen ikke ivaretas av opprinnelses-

¹ Se punkt 5.4 for nærmere omtale av prinsippene.

landets myndigheter og andre involverte aktører. Også avgjørelsene og vedtakene i den enkelte adopsjonsprosess er saker av stor betydning for dem saken gjelder.

De feilene og ulovlighetene som er avdekket, og faktorer som har skapt risiko for ulovligheter ved adopsjonsformidlingen, vil også inngå i forsvarlighetsvurderingen. Vurderingen bygger derfor både på funn fra granskingen av adopsjonsformidling fra de tolv prioriterte landene i utvalgets mandat (kapittel 9 til 20), og på utvalgets undersøkelser av norske myndigheters og adopsjonsformidleres generelle arbeid og vurderinger (kapittel 23 til 30).

Det er viktig å presisere at forekomst av konkrete feil og ulovligheter eller risiko for slike forhold ikke nødvendigvis innebærer at systemet samlet sett har vært uforsvarlig. Selv i et system som bygger på et godt lov- og forskriftsverk, med myndigheter som fører grundig kontroll, kan det forekomme ulovligheter eller andre feil. Alle systemer som fordrer menneskelig innsats og vurderinger, forutsetter et visst element av tillit til de som utfører oppgaver. Hvorvidt et system er forsvarlig beror som nevnt innledningsvis på en samlet vurdering av mange faktorer.

Gjennom perioden med utenlandsadopsjoner til Norge har det vært en betydelig rettsutvikling når det gjelder barns rettigheter og rettsstilling, reguleringen av utenlandsadopsjoner nasjonalt og internasjonalt og mer generelle krav til forvaltningen (se nærmere om dette i punkt 25.3.1). Dette har betydning for utvalgets vurderinger av de ulike periodene. Utenlandsadopsjoner er imidlertid svært inngripende for barn, opprinnelig familie og adoptivforeldre, og dette tilsier at det uavhengig av tidsperiode må stilles høye krav til forvaltningen på området. Norske myndigheter hadde, fra de mottok Hagen-utvalgets utredning i 1976, et godt kunnskapsgrunnlag som tydeliggjorde kompleksitet og etiske og juridiske problemstillinger ved utenlandsadopsjoner.² Denne utredningen ble lagt frem for Stortinget og fikk bred tilslutning. Vi viser ellers til kapitlene 23–30, der det redegjøres for rettsutviklingen i ulike spørsmål relatert til utenlandsadopsjon.

Når utvalget skal gi sin overordnede beskrivelse og vurdering av sentrale styrker og svakheter ved adopsjonssystemet i Norge i fire tidsperioder og samlet sett, vil følgende temaer være særlig sentrale: fremtredende risikofaktorer, adopsjonsformidlernes rolle, myndighetenes arbeid med formidlingstillatelser og godkjenning av kon-

taktpersoner mv., tilsyn med adopsjonsformidlingen, behandlingen av enkeltsaker om adopsjoner, og ivaretagelse av adoptertes rettigheter og behov etter adopsjonen, på kort og lang sikt (omtalt som etteradopsjon). Hvilke temaer som omtales i de fire periodene vil variere noe ut fra hvilke forhold som har endret seg vesentlig siden foregående periode.

31.3 Feil og ulovligheter i enkeltsaker

Spørsmålet om det har skjedd ulovligheter ved adopsjoner til Norge er belyst ved utvalgets gransking av de tolv prioriterte landene i mandatet, se kapittel 9–20. Som det fremgår av disse kapitlene, har det forekommet lovbrudd og feil av ulik alvorlighetsgrad ved adopsjoner fra flere opprinnelsesland til Norge, i et omfang som varierer fra enkeltsaker til forhold på systemnivå. Det er i noen tilfeller tale om praksis i strid med lovverket i opprinnelseslandet, i andre tilfeller er grunnleggende prinsipper for adopsjon i Haagkonvensjonen og FNs barnekonvensjon brutt, og i atter andre tilfeller er praksisen i strid med vilkår i norsk lovgivning eller vilkår i formidlingstillatelser. Utvalgets oppdrag er imidlertid å granske på systemnivå, og en slik gransking gir ikke grunnlag for å tallfeste omfanget av lovbrudd ved adopsjoner til Norge.

Det ville heller ikke vært mulig for en norsk gransking å granske enkeltsaker på en måte som ville gjort det mulig å foreta en slik tallfesting, da dette ville forutsette inngående undersøkelser av enkeltsaker i opprinnelseslandene. Slike undersøkelser ville vært svært ressurskrevende, og en norsk gransking ville uansett ikke hatt den myndighet og rett til dokumentinnsyn som ville vært nødvendig for å foreta slike undersøkelser i opprinnelseslandene.

I flere av landkapitlene har utvalget påpekt grunnleggende svakheter ved regelverk, rettssikkerhet eller praksis i opprinnelseslandene og ved adopsjonsformidlernes arbeid. Disse svakhetene innebærer at det har vært *risiko* for ulovligheter og i noen tilfeller for straffbare handlinger. I enkelte tilfeller gjelder det mer systematiske svakheter, mens andre ganger er risikoen knyttet til visse samarbeidspartnere i opprinnelseslandene, eller til enkeltstående forhold. Det er viktig å understreke at selv om utvalget peker på en slik risiko og det i enkelte tilfeller også er påvist ulovligheter, så kan det ikke fastslås i hvilket omfang risikoen faktisk har materialisert seg.

Et eksempel på dette er adopsjoner fra institusjoner som fungerte som kombinerte mødre hjem

² NOU 1976: 55 *Adopsjon og adopsjonsformidling*.

og adopsjonshjem, der pengebidrag ved adopsjoner utgjorde den viktigste inntektskilden, som flere av institusjonene var avhengige av. Dette innebar risiko for at hensynet til økonomi kunne gå ut over ivaretagelsen av grunnleggende prinsipper i adopsjonsprosessen, for eksempel ved at ikke alle samtykker var informerte og frivillige, eller at subsidiaritetsprinsippet ikke ble tilstrekkelig ivaretatt. Til tross for denne risikoen, kan adopsjoner ha bygget på frivillige og informerte samtykker, og subsidiaritetsprinsippet ha blitt ivaretatt.

Funnene og vurderingen i granskingsrapporten gir ikke i seg selv grunnlag for å fastslå adopsjonshistorien til den enkelte adopterte og adoptivfamilie. Utvalgets rapport er først og fremst en fremstilling og vurdering av system og praksis for utenlandsadopsjoner til Norge fra ulike land og i ulike tidsperioder.

31.4 Vurdering av perioden 1954–1978

31.4.1 Risikofaktorer i opprinnelsesland i perioden

Det store flertallet av adopsjonene i perioden var fra Sør-Korea (2077 adopsjoner gjennom Koreaforeningen etter at de fikk formidlingstillatelse i 1969, og 170 gjennom ulike organisasjoner før dette). I landkapittelet om Sør-Korea har utvalget påpekt flere mangler som særlig gjorde seg gjeldende i perioden før 1989, blant annet svært mangelfull myndighetskontroll i Sør-Korea,³ risiko for mangler ved samtykket fra foreldre⁴ og risiko for at savnede barn som hadde kommet bort fra foreldrene sine, kunne bli adoptert til utlandet.⁵ Gjennom blant annet arbeidet til den koreanske Truth and Reconciliation Commission er det avdekket flere eksempler på at den koreanske adopsjonsformidleren som formidlet barn til Norge ikke kontrollerte sakene godt nok og bidro til en uheldig konkurranse om barn mellom de koreanske adopsjonsformidlerne.⁶

I perioden ble det også gjennomført et betydelig antall adopsjoner fra Colombia (130 adopsjoner fra 1972–1978). Før 1975 var adopsjonene derfra preget av svak eller manglende offentlig regulering,⁷ og utvalgets undersøkelser har avdekket forekomst av handel med barn.⁸

Det er også avdekket tilfeller i Colombia der barn som var kommet bort fra sine foreldre ble adoptert til utlandet uten at det ble gjort tilstrekkelige undersøkelser for å gjenfinne familien – i den grad det fantes systemer for dette. Videre forekom det adopsjoner med feil eller manipulasjon og endring av opplysninger i barnas dokumenter, noe som er dokumentert i flere mottakerland, også i Norge (jf. 12.7.3.1). Risikoen for dette gjorde seg også gjeldende i senere perioder.

I flere av opprinnelseslandene ble det adoptert fra i perioden, forelå det risiko for korrupsjon generelt, og i adopsjonsprosessene. Dette gjelder blant annet Bangladesh, Ecuador, Indonesia, Sør-Korea, Colombia og Sri Lanka.

Norske myndigheter var i alle fall fra 1970-tallet klar over at ulovlige adopsjoner kunne forekomme, og at det i enkelte opprinnelsesland var økende konkurranse mellom ulike lands adopsjonsformidlere om barn som var tilgjengelig for adopsjon.⁹

Flere andre generelle risikofaktorer gjorde seg gjeldende i opprinnelseslandene. Sør-Korea var et militærdiktatur, og noen land var i krig eller borgerkrig, som Vietnam, eller hadde nylig vært rammet av krig, som Bangladesh. Forholdene i flere av landene var uoversiktlige, og myndighetene manglet tilfredsstillende systemer for å dokumentere og verifisere barnas identitet og bakgrunn. Dette gjelder for eksempel Vietnam og Bangladesh. Generelt var også systemene for både barnevern og adopsjon lite utbygget i mange av landene, samtidig som det var stor fattigdom.

31.4.2 Regulering og praksis

Den første perioden med utenlandsadopsjoner til Norge var preget av at utenlandsadopsjoner var et nokså nytt fenomen som ble drevet frem av private initiativer fra enkeltpersoner og organisasjoner, og at norske myndigheter ikke så det som sin oppgave å medvirke aktivt ved adopsjonsformidling av utenlandske barn, men bare å legge til rette for forsvarlige ordninger når enkeltpersoner og organisasjoner søkte om å ta utenlandske barn til Norge.¹⁰

I 50- og 60-årene hadde ikke Norge noen godkjente adopsjonsformidlere. Og selv om lov om adoption fra 1917 hadde en bestemmelse om adopsjon av utenlandske statsborgere, var regelverket lite tilpasset utenlandsadopsjoner. Barne-

³ Punkt 19.7.2.

⁴ Punkt 19.7.1.

⁵ Punkt 19.7.6.

⁶ Punkt 19.7.4.

⁷ Punkt 12.5.2.1.

⁸ Punkt 12.7.1.1.

⁹ NOU 1976: 55, s. 32.

¹⁰ NOU 1976: 55, s. 24.

vernloven § 26 bokstav b ga et straffesanksjonert forbud mot adopsjonsformidling uten offentlig tilatelse, men det var ellers ingen regulering av adopsjonsformidling. Det ble likevel adoptert barn fra Sør-Korea fra 1950-årene, primært i regi av Norsk Koreaforening (Koreaforeningen), og fra flere land fra tidlig i 1970-årene, blant annet med bistand fra Adopsjonsopplysning (som senere fikk navnet Adopsjonsforum). Norske myndigheter var kjent med dette. Den første generelle formidlingstillatelsen ble gitt til Koreaforeningen i 1969. Se nærmere redegjørelse i kapittel 7.¹¹

Myndighetenes tilnærming til utenlandsadopsjoner i denne perioden, med til dels stilltiende aksept av at norske organisasjoner uten formidlingstillatelse bisto foreldre som ønsket å adoptere, kan blant annet ha bygget på en oppfatning om at dette tross alt ga mer betryggende prosesser enn dersom norske borgere skulle reise på egenhånd og adoptere gjennom kanaler de selv fant frem til. Utvalget har ikke funnet holdepunkt for at det ble gjort nærmere undersøkelser eller mer inngående forsvarlighetsvurderinger av adopsjonsarbeidet til organisasjonene i denne perioden.

31.4.3 Enkeltsaksbehandling

I den enkelte adopsjonssak besto saksbehandlingen i perioden av en til dels komplisert prosess som involverte mange aktører (kommunal barnevernsnemnd, Fylkesmannen og Justisdepartementet), der det ble lagt mest vekt på arbeidet med forhåndssamtykke til adoptivsøkere.¹² Det var en viss utvikling av praksisen for forhåndssamtykker, som først fulgte retningslinjene for fosterbarnsplassering, før det kom egne rundskriv fra Sosialdepartementet i 1964 om godkjenning av adoptivsøkere. Retningslinjene ble utdypet/justert i 1968 og 1976.

Forhåndssamtykket til adoptivsøkerne omfattet først og fremst en kontroll av foreldrenes egnethet, men godkjenningen fastsatte også hvilket opprinnelsesland som var aktuelt. Ved behandlingen av sakene var det Justisdepartementet som vurderte om det forelå rettslige hindringer for adopsjon fra det aktuelle opprinnelseslandet. Det er noe uklart hvilke vurderinger departementet faktisk foretok. I hovedsak virker det som om

departementet i tilfeller der adopsjonen skulle gjennomføres i opprinnelseslandet, tok stilling til om landet hadde ordninger som tilsvarte det norske adopsjonsinstituttet, og om utenlandsadopsjon var mulig. I tilfeller der adopsjonen skulle gjennomføres i Norge vurderte departementet om en norsk adopsjon ville ha gyldighet i opprinnelseslandet, noe som var et vilkår etter daværende adopsjonslov.¹³ Myndighetene ønsket å unngå at barn ble brakt til landet i forbindelse med en adopsjonssak, uten at de var adoptert i opprinnelseslandet, eller uten at en adopsjon kunne gjennomføres i Norge.

På midten av 1970-tallet ble det påpekt store variasjoner og mangler i utredningene av adoptivsøkere, både når det gjaldt faglig kvalitet og kriterier for godkjenning. I NOU 1976: 55 (se punkt 31.4.5) fant Hagen-utvalget at vurderingene ofte var for snevre, mangelfulle og i praksis kunne hvile på én enkelt saksbehandler, noe som ikke ga tilstrekkelige garantier for forsvarlig behandling. Utredningen anbefalte bredere og mer kvalifiserte vurderinger gjennom teamarbeid, og styrket veiledning av adoptivforeldre.

I de enkeltsakene utvalget har sett på fra denne perioden, foretok ikke norske myndigheter noen nærmere vurdering av hvordan adoptivsøkerne skulle finne frem til et adoptivbarn, eller av forsvarligheten og risikoene ved frigivelsesprosessen i opprinnelseslandet. Det var opp til søkerne å finne et bestemt barn og få nødvendige godkjenninger i opprinnelseslandet.¹⁴ De fleste søkte hjelp hos Koreaforeningen eller andre organisasjoner som bisto med adopsjoner, men det var ikke noe krav om dette. De som ønsket det, kunne selv ordne adopsjonen, så lenge de hadde forhåndssamtykke.

Det ble ikke ført noen kontroll med adopsjonen på tildelingstidspunktet. Når adoptivsøkerne hadde funnet frem til et barn i opprinnelseslandet, og hadde fått tilbud om å adoptere det, var det bare søkerne selv som vurderte om de ville adoptere det foreslåtte barnet. Norske myndigheter førte ikke noen form for kontroll med frigivelsesprosessen eller barnets bakgrunn på dette stadiet.

Kontrollen etter at barnet hadde kommet til Norge, var begrenset til en kontroll av dokumentasjonen på at barnet var adoptert eller frigitt for adopsjon i opprinnelseslandet, og at avgjørelsen var tatt av et organ med myndighet til dette. Kontrollen var dermed tilnærmet lik i registreringssaker, der adopsjon var foretatt i opprinnelseslandet

¹¹ Komiteen for Sydøst-Asia fikk imidlertid en engangstillatelse til å hente 60 barn fram Vietnam i en samlet transport i 1968, se bl.a. kapittel 20.

¹² Se beskrivelsen av prosessen i punkt 26.3 og 26.4.2.

¹³ Adoptionsloven 1917 § 29.

¹⁴ Hognestad og Steenberg (2000), s. 68.

og skulle registreres i Norge, og i bevilningssaker, der adopsjonen skulle gjennomføres ved adopsjonsbevilning i Norge etter frigivelse i opprinnelseslandet. Tidlig i perioden ser det ut til at heller ikke slik dokumentasjon alltid var et absolutt krav, se punkt 19.8.5.2.

Utover en kontroll av at barna var adoptert eller frigitt for adopsjon i opprinnelseslandet, ble det dermed ikke i enkeltsakene gjort noen vurdering av om frigivelsesprosessen var gjennomført på en forsvarlig måte, og om krav til samtykke var i orden. Det ble lagt til grunn at det var gjort en forsvarlig kontroll i opprinnelseslandet.

Et klart flertall av utenlandsadopsjonene til Norge i denne perioden ble gjennomført ved at norske myndigheter fattet vedtak om adopsjonsbevilning.¹⁵ Som beskrevet i kapittel 27 har utvalget kommet til at norske myndigheter hadde et vesentlig større ansvar når de selv fattet vedtak om adopsjon, enn når de registrerte en adopsjon som var gjennomført i opprinnelseslandet. I bevilningssaker fulgte det av adopsjonsloven og forvaltningsloven at norske myndigheter selv skulle ha utredet og tatt stilling til om vilkårene i den norske adopsjonsloven var oppfylt, også vilkårene som gjaldt barnet og samtykket fra de opprinnelige foreldrene.¹⁶

31.4.4 Etteradopsjonstiltak

Det var ikke etablert etteradopsjonstiltak i offentlig regi i perioden før 1978, og heller ikke i særlig grad i regi av adopsjonsformidlerne. Adoptertes og adoptivforeldres særlige behov ble tematisert av Hagen-utvalget i NOU 1976: 55, se omtale i punkt 31.4.5. Utredningen fremhevet at adopsjonsforeldre etter adopsjonen hadde behov for råd og veiledning om særegne forhold ved å adoptere et barn fra en annen kultur, og den påpekte at det var nødvendig med en helseundersøkelse umiddelbart etter barnets ankomst til Norge (se nærmere punktene 30.2 og 30.3.1 med videre henvisninger).

31.4.5 Utredning av adopsjonsformidling

Ved vurderingen av forvarligheten i perioden må det ses hen til at utenlandsadopsjon gradvis hadde vokst frem som et privat initiativ, og at adopsjon tradisjonelt ble vurdert som et privatrettslig forhold.¹⁷

Norske myndigheter så imidlertid behov for utredning og regulering av adopsjoner på generelt plan. Allerede da Koreaforeningen fikk formidlingstillatelse for Sør-Korea i 1969, var det i tillatelsen vist til at Sosialdepartementet hadde planer om å arrangere «en konferanse med Justisdepartementet og fylkeskontorenes barnevernssekretærer for å drøfte hvordan man for fremtiden best skal ordne adopsjonsformidlingen av utenlandske barn». Sosialdepartementet opplyste videre at de ville ta opp spørsmål rundt adopsjonsformidling på en bredere basis, for å komme frem til ensartede retningslinjer. Tillatelsen til Koreaforeningen ble formulert som et «samtykke» til adopsjonsformidling fra Korea inntil disse spørsmålene var nærmere avklart.

En helhetlig vurdering av systemet kom imidlertid først etter at det var nedsatt et offentlig utvalg, Hagen-utvalget, av Sosialdepartementet 9. desember 1975. Utvalget avga sin utredning i 1976.¹⁸ At myndighetene sørget for å få utredet sentrale spørsmål vedrørende utenlandsadopsjoner, var et viktig skritt i retning av å skape grunnlag for et mer forsvarlig system for utenlandsadopsjoner til Norge. Mens utredningen pågikk, ble det ikke gitt noen nye formidlingstillatelser, jf. punkt 25.3.1. Imidlertid ble det heller ikke gjort noe for å stanse eller regulere den bistanden Adopsjonsopplysning og senere Adopsjonsforum ga ved adopsjoner i denne perioden. Utvalgets granskning av arkiver hos offentlige myndigheter har ikke avdekket at det ble gjort noen inngående vurderinger av virksomheten. Utvalget kan derfor ikke gi noe sikkert svar på spørsmålet om hvorfor norske myndigheter ved stilltende aksept lot adopsjonsformidlerens virksomhet fortsette frem til 1978 uten tillatelse.

En forklaring kan, som nevnt i punkt 31.4.2, være at adopsjoner formidlet gjennom organisasjonene ble ansett for å være mer betryggende enn adopsjoner der søkere opptrådte helt på egenhånd i opprinnelseslandene. En annen forklaring kan være at man ikke ønsket å stanse adopsjonsformidlerens arbeid med adopsjoner på et tidspunkt hvor man så for seg at utenlandsadopsjoner til Norge ville fortsette, og hvor norske myndigheter mente det var ønskelig at adopsjonene skjedde med bistand fra norske organisasjoner. Videre kan det ha hatt betydning at «formidling» ikke var definert i loven. Det kan derfor ha vært vanskelig

¹⁵ Dette gjaldt blant annet nesten samtlige adopsjoner fra Sør-Korea.

¹⁶ Jf. NUT 1958: 3, s. 159–161.

¹⁷ Adopsjon ble tradisjonelt ansett for å tilhøre privatretten, men har etter hvert blitt mer og mer knyttet til sosialretten, jf. Hognestad og Steenberg (2000), s. 19.

¹⁸ NOU 1976: 55, s. 5.

å vurdere hvorvidt det arbeidet som ble utført av Adopsjonsopplysning/Adopsjonsforum, og som ble kalt «opplysningsvirksomhet», ble rammet av forbudet (se nærmere i punkt 25.3.2).

Hagen-utvalget anbefalte «bedre offentlig styring og kontroll med adopsjonsformidlingen av utenlandske barn, både av hensyn til det barn det gjelder og av hensyn til barnets hjemland og adoptivforeldrene». Videre oppstilte Hagen-utvalget grunnleggende prinsipper for utenlandsadopsjoner, som ble viktige føringer for adopsjonsarbeidet. Barnets beste, formulert som «hensynet til barnet», ble fremhevet som «et overordnet prinsipp for all adopsjonsformidling». Det ble også oppstilt et subsidiaritetsprinsipp, om at barnet primært burde søkes hjulpet i sitt hjemland. Videre ble det understreket at det var «de norske myndigheters ansvar å legge grunnlag for en adopsjonsformidling av utenlandske barn i henhold til disse prinsipper», og deretter ble det oppstilt mer detaljerte prinsipper for myndighetenes kontroll, blant annet at myndighetene skulle:

- sørge for «grundig og ensartet saksbehandling av alle søkere og gi hjelp og veiledning i medisinske, sosiale og kulturelle spørsmål angående adopsjon av barn fra utlandet»
- «sørge for at adopsjonsformidling skjer etter det prinsipp at hjem skal velges ut for barnet»
- «føre kontroll med at det fra norsk side ikke skjer brudd på lover og regler i barnets hjemland»
- «arbeide for at en får felles internasjonale regler for adopsjon av barn fra andre raser og kulturer»¹⁹

Utvalget anbefalte også at det skulle opprettes et råd for internasjonale adopsjoner, RIA, se nærmere omtale i kapittel 6, punkt 6.4.²⁰

31.4.6 Samlet vurdering av perioden 1954–1978

Frem til 1978 var de grepene norske myndigheter i hovedsak gjorde for å sørge for at utenlandsadopsjonene foregikk i trygge rammer, å sørge for en kontroll av adoptivsøkernes egnethet gjennom forhåndssamtykke og å kontrollere at adopsjonen rettslig sett lot seg gjennomføre. Det var liten kontroll fra norske myndigheter med at grunnleggende rettssikkerhetshensyn ble ivare tatt i adopsjonsprosessene i opprinnelseslandene.

Videre ble utviklingen av adopsjonsformidlere akseptert, og flere formidlere fikk etter hvert tillatelser, uten at det var noen form for systematisk kontroll med formidlerne. Den adopsjonsformidlingen det ble reagert på var først og fremst tilfeller der adopsjonene viste seg vanskelig å gjennomføre, slik tilfellet var for adopsjonene fra Vietnam gjennom Komiteen for Sydøst-Asia.

Samlet sett var myndighetenes kontroll i denne perioden etter utvalgets oppfatning ikke forsvarlig, og det tok lang tid før myndighetene tok grep for å regulere, organisere og sørge for kontroll og tilsyn med adopsjonsformidlingen. Allerede i 1969 hadde Sosialdepartementet planer om å ta opp spørsmål rundt adopsjonsformidling på en bredere basis og tillatsen til Koreaforeningen i 1969 ble gitt som et «samtykke» til adopsjonsformidling inntil disse spørsmålene var nærmere avklart. Likevel skjedde det ikke noen vesentlige endringer før nesten ti år senere, da RIA ble opprettet og det ble startet opp en form for systematisk kontroll med adopsjonsformidlingen.

31.5 Vurdering av perioden 1978–1998

31.5.1 Risikofaktorer i opprinnelsesland i perioden

I perioden 1978–1998 forelå det fortsatt risiko i flere opprinnelsesland for at barn som var kommet bort fra sine foreldre, ble adoptert til utlandet uten at det ble gjort tilstrekkelige undersøkelser for å gjenfinne familien. Denne risikoen er blant annet dokumentert i adopsjoner fra Colombia, og fra Sør-Korea frem til 1989.

Videre var det i flere land risiko for mangelfulle eller ugyldige samtykker fra opprinnelige foreldre, blant annet i Sør-Korea, Bangladesh, Indonesia, Chile, Colombia, Ecuador og Sri Lanka. Dette gjorde seg blant annet gjeldende der adopsjoner ble formidlet via institusjoner som fikk vederlag knyttet til hver adopsjon, og som var kombinerte barne- og mødre hjem. I enkelte opprinnelsesland, som Chile, innebar dette også en risiko for at barn urettmessig ble tatt fra foreldre som følge av press eller ulovlige handlinger og adoptert til utlandet.

I tillegg forelå det strukturelle risikoforhold i enkelte land knyttet til konkurranse om adopterbare barn, slik utvalget har sett eksempler på ved adopsjoner fra Kina og Etiopia mot slutten av perioden.

I Sør-Korea, som fortsatt var det klart største opprinnelseslandet, var det i den første delen av perioden en stor økning i konkurransen om barn

¹⁹ NOU 1976: 55, s. 6.

²⁰ NOU 1976: 55, s. 7.

mellom de fire koreanske adopsjonsformidlerne. Formidlerne konkurrerte om barn fra de samme sykehusene og ga betydelig støtte til både sykehusene og til dekning av mødrenes fødselsutgifter på sykehuset.²¹ Fra 1989 strammet imidlertid sørkoreanske myndigheter vesentlig inn på denne konkurransen.

I flere opprinnelsesland var det dessuten en vedvarende risiko for korrupsjon i adopsjonsprosessene, blant annet i form av uformelle betalinger til ulike aktører involvert i adopsjonsprosessen eller andre utilbørlige påvirkninger for å få saker behandlet raskere eller gjennomført.

Internasjonalt økte bevisstheten om risikofaktorer i denne perioden, og dette var bakteppet for Haagkonvensjonen om internasjonale adopsjoner. Arbeidet med konvensjonen førte til en gradvis styrking av rammeverket for utenlandsadopsjoner. Imidlertid besto det fortsatt flere vesentlige risikofaktorer knyttet til forholdene i opprinnelseslandene. I Vietnam ble det for eksempel mot slutten av perioden betalt forholdsvis høye donasjoner, uten at norske myndigheter klarte å bringe på det rene hvem som bestemte størrelsen på beløpene, eller hva pengene gikk til.

31.5.2 Organisering, formidlingstillatelser og godkjenning av kontaktpersoner

Opprettelsen av Rådet for internasjonale adopsjoner (RIA) i 1978 markerte starten på en mer systematisk kontroll med formidlingen av utenlandsadopsjoner fra norske myndigheters side. Rådet skulle blant annet godkjenne kontaktpersoner i opprinnelsesland regelmessig og ved endringer.

I perioden ble antall landsamarbeid utvidet vesentlig.²² Det ble etablert samarbeid med 17 nye land, men noen samarbeid var kortvarige og varte bare få år. Utvalget er ikke kjent med mer enn ett avslag på søknader fra adopsjonsformidlerne om etablering av et helt nytt landsamarbeid i denne perioden (Venezuela), men det ble gitt minst tre avslag på søknader om formidling fra land der en annen formidler allerede var etablert.²³

I 1978 ble det gitt formidlingstillatelser til Foreldreforeningen for barn fra andre land (India og

Pakistan) og Adopsjonsforum (Bolivia, Bangladesh, Colombia, Ecuador, Guatemala, India, Indonesia og Sri Lanka), og Koreaforeningen fikk fornyet formidlingstillatelse. Som det er redegjort for i punkt 25.3.2, ble disse tillatelsene gitt etter en lite grundig saksutredning, men med vilkår om at Foreldreforeningen for barn for andre land og Adopsjonsforum skulle søke RIA om godkjenning av sine utenlandskontakter innen ett år. Begrunnelsen for den noe forenklete godkjenningsprosessen for formidlingstillatelsene var at RIA skulle opprettes, og at det var forutsatt at godkjente adopsjonsformidlere skulle sitte i rådet. Dette fordret innvilgelse av formidlingstillatelser.

Sosialdepartementet valgte med dette å vente med – og å overlate – en mer inngående utredning av adopsjonsformidling fra de omsøkte landene til RIA, som skulle behandle søknadene om godkjenning av kontaktpersoner. Utvalgets funn i granskningen av de tolv prioriterte landene i mandatet tilsier at RIAs og Sosialdepartementets saksutredning og vurdering var mangelfull. Dette gjelder ikke bare de første søknadene om formidlingstillatelse og godkjenning av kontaktpersoner, men også senere søknader i perioden. Som utvalget redegjør for i punkt 25.3.3.2 og 25.4, var det vesentlige svakheter ved både behandlingen av søknader om godkjenning av kontaktpersoner (RIA) og behandlingen av søknader om formidlingstillatelse (tilrådning fra RIA og vedtak fra departementet), samt fornyelsen av tillatelsene. Adopsjonsmyndighetene hadde i noen tilfeller lite kunnskap om reguleringen av adopsjoner i opprinnelseslandene, og vesentlige risikofaktorer ved adopsjonsformidling ble ikke tilstrekkelig utredet eller vektlagt. RIA fulgte ikke alltid retningslinjene som var oppstilt for RIAs arbeid av departementet i rundskriv (1978), og heller ikke føringer oppstilt av RIA selv i henholdsvis retningslinjer for godkjenning av utenlandskontakter (1979), og i retningslinjer for godkjente foreningers adopsjonsformidling (1981).

Utvalget finner heller ikke at saksbehandlingen ble mer forsvarlig etter at Statens adopsjonskontor (SAK) overtok blant annet RIAs oppgaver i 1987. Svakheterne var gjennomgående de samme i hele perioden frem til Haagkonvensjonen trådte i kraft i Norge 1. januar 1998.

Utvalget mener på denne bakgrunn at norske myndigheters behandling av søknader om formidlingstillatelser og godkjenning av kontaktpersoner i flere tilfeller ikke var forsvarlig (se nærmere i punkt 25.3.3.2).

²¹ Punkt 19.7.4.2.

²² Se figur 6.2.

²³ Som hovedregel ga myndighetene bare formidlingstillatelse til én formidler per land. I de største landene – som Kina, Russland, Brasil og India – tillot man likevel flere formidlere. I hovedsak foregikk formidlingen til de respektive foreningene da fra ulike regioner i landet.

31.5.3 Enkeltsaksbehandling

I perioden var det flere endringer i hvilke organer som behandlet enkeltsaker. Plasseringsutvalget hadde en rolle i matchingprosessen fra 1978 til 1986, som innebar en grundigere kontroll med norske adoptivforeldre enn i perioden før. Opprettelsen av plasseringsutvalget innebar etter granskingsutvalgets syn en nødvendig forbedring som gjorde systemet for godkjenning av adoptivsøkere mer forsvarlig, selv om det fortsatt var svakheter. Det var særlig en svakhet at kvaliteten i utredningen varierte fra kommune til kommune.

I 1987 ble Statens Adopsjonskontor (SAK) opprettet. SAK overtok behandlingen i førsteinstans av alle saker om forhåndssamtykke til adopsjon og av alle registrerings- og bevillingssaker. Ansvaret for alle enkeltsakene på adopsjonsfeltet, som tidligere hadde ligget til landets fylkesmenn og til Justisdepartementet, ble dermed samlet i ett organ. SAK fikk også ansvaret for saksforberedelser av formidlingstillatelser og tilsyn med adopsjonsformidlerne. Denne samlingen av de fleste oppgavene på adopsjonsfeltet i ett organ kunne gi en mulighet til bedre kompetanse og kontroll på feltet.

SAK hadde imidlertid omfattende oppgaver, og etter utvalgets syn førte ikke omorganiseringen til noen økt kontroll generelt eller i den enkelte sak. Dette hadde nok dels sammenheng med at det ikke ble gitt føringer om at kontrollintensiteten skulle økes, og dels med at SAK hadde begrensede ressurser. En stor andel av SAKs kapasitet ble bundet opp av arbeidet med saker om forhåndssamtykke og godkjenning av adoptivsøkerne. Det er utvalgets inntrykk at dette arbeidet var ressurskrevende, blant annet grunnet mangler i adopsjonskompetansen blant saksutrederne i flere kommuner, noe som førte til at SAK ofte måtte innhente flere opplysninger om søkerne. Videre hadde departementet etter hvert innvilget formidlingstillatelser fra et stort antall land, og det ville ha krevd vesentlig mer ressurser dersom SAK skulle kunne skaffe seg oversikt over og førte en forsvarlig kontroll med alle disse landene.²⁴

En viktig og positiv praksisendring i arbeidet med enkeltsakene kom i 1980. Da besluttet Justisdepartementet at det skulle settes som vilkår for forhåndssamtykke til utenlandsadopsjon at adopsjoner skulle foretas ved hjelp av en godkjent formidler.²⁵ Dette førte til at antall adopsjoner utenom en godkjent formidler har vært svært

begrenset etter 1980. Slike adopsjoner har i mindre grad vært underlagt offentlig kontroll, da samarbeidspartnere og kanaler i opprinnelseslandet ikke har vært godkjent av norske myndigheter. Generelt har slike adopsjoner derfor ført til en høyere risiko for feil og ulovligheter, og mange av de mest alvorlige forholdene som trekkes frem i de svenske og nederlandske granskingsrapportene, gjelder uavhengige og/eller private adopsjoner.²⁶ Disse landene har hatt en større andel slike adopsjoner enn Norge, noe som trolig har sammenheng med at det ble ført en strengere praksis for å gi forhåndssamtykke til slike adopsjoner i Norge.²⁷

Norske myndigheter førte fortsatt ingen kontroll med frigivelsesprosessen i opprinnelseslandene i enkeltsaker.

Prosessen etter at adoptivbarnet var kommet til Norge, var den samme som forrige periode, også etter at SAK overtok ansvaret for registrerings- og bevillingssaker i 1987. I bevillingssaker ble det fortsatt fattet enkeltvedtak om adopsjonsbevilling i Norge uten at myndighetene utredet og vurderte de adopsjonsvilkårene i den norske adopsjonsloven som gjaldt barnets frigivelse, jf. kapittel 27. Ansvaret for å utrede og ta stilling til de vilkårene i den norske adopsjonsloven som gjaldt barnet og samtykket fra de opprinnelige foreldrene, ble klarere etter at adopsjonsloven i 1980 fikk egne bestemmelser om norske myndigheters kompetanse og lovvalg i saker om utenlandsadopsjon. Praksisen i bevillingssaker var derfor særlig kritikkverdig etter dette tidspunktet.

31.5.4 Tilsyn og kontroll

I perioden 1978–1998 var norske myndigheters kontroll og tilsyn med adopsjonsformidlingen under gradvis utvikling. Rådet for internasjonale adopsjoner (RIA), som ble opprettet i 1978, skulle følge med på utviklingen på utenlandsadopsjonsfeltet og gjennomførte blant annet kontrollreiser til opprinnelsesland.

²⁶ Adoptivforeldrene har i disse tilfellene ofte fått bistand av privatpersoner uten offentlig godkjenning til å drive adopsjonsformidling.

²⁷ I den svenske rapporten fremgår det for eksempel at over 20 prosent av det totale antallet adopterte til Sverige mellom 1969 og 2021 var såkalte «private/enskilda» adopsjoner, altså adopsjoner utenom organisasjon (11800 private/enskilda, 42550 gjennom NIA og godkjente organisasjoner). Andelen «privata/enskilda» adopsjoner var størst i 70-årene, men også i perioden 2000–2009 ser det ut til å ha blitt gjennomført mellom 100 og 200 «privata/enskilda» adopsjoner årlig. Jf. SOU 2025: 61 vol 1, s. 137–138.

²⁴ Se figur 6.2.

²⁵ Brev fra JD til RIA 22. desember 1980.

Reiserapportene fra de tidligste årene inneholdt gjennomgående få kritiske vurderinger. De inneholdt i hovedsak informasjon formidlet av samarbeidspartnere og myndigheter i opprinnelseslandene, og de synliggjorde i liten grad selvstendige vurderinger av praksis, rutiner eller eventuelle risikoforhold ved adopsjonsformidlingen. Reisene synes primært å ha hatt karakter av orientering og relasjonsbygging, snarere enn kontroll. Etter etableringen av SAK kan det se ut til at reisene fikk et tydeligere tilsynspreg enn tidligere, men også her hadde reisene primært karakter av informasjonsinnhenting. Antall samarbeidsland økte, og besøkene til hvert enkelt land synes å ha blitt mindre hyppige enn i RIA-perioden.

I løpet av 1990-årene økte oppmerksomheten rundt de økonomiske sidene ved adopsjonsformidlingen. Det ble gjort en utredning om adopsjonsformidlernes økonomi (se punkt 25.8.1), og i arbeidet med formidlingstillatelser ble økonomiske bidrag til samarbeidspartnere tematisert, blant annet når det gjaldt formidlingen fra Colombia og Kina (se punkt 12.7.3.5, 17.5.5 og 17.5.6.2). Tilsynet med adopsjonsformidlernes virksomhet, herunder deres rolle, praksis og økonomiske disposisjoner i opprinnelseslandene, forble imidlertid svakt utviklet. Det internasjonale arbeidet med Haagkonvensjonen om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner, der Norge deltok aktivt, bidro trolig til økt bevissthet om risiko for uheldige økonomiske insentiver og behovet for større åpenhet og kontroll, selv om dette bare i begrenset grad førte til endringer i det praktiske tilsynet i perioden frem til 1998.

Ved vurderingen av tilsyn og kontroll med formidlerne i denne perioden har utvalget lagt særlig vekt på at det i 1989 ble avdekket en svært alvorlig sak ved adopsjonsformidling fra Ecuador, som det ble brukt mye ressurser på å håndtere fra norske myndigheters side, og som burde gitt grunnlag for læring og praksisendringer hos norske myndigheter.

I 1989 ble en av Adopsjonsforums godkjente kontaktperson i Ecuador arrestert. Han het Roberto Moncayo og var advokat. Det var avdekket at han hadde formidlet ulovlige adopsjoner til flere land. Han hadde blant annet formidlet adopsjoner av barn som viste seg å være kidnappet, og som var adoptert bort ved hjelp av falske mødre. Norske myndigheter satte inn flere ressurser gjennom blant annet UD for å håndtere situasjonen overfor ecuadorianske myndigheter. Mye ressurser ble også brukt for å forhandle frem en løsning i en adopsjonssak hvor et barn var kidnappet og

adoptert til Norge og den opprinnelige moren krevde å få barnet tilbake. Utvalget har imidlertid ikke sett at erfaringen fra denne saken førte til noen endringer i hvordan arbeidet med kontroll og tilsyn ble gjennomført. Moncayo-saken burde etter utvalgets syn ha ført til en omfattende evaluering, da den viste hvor sårbart systemet kunne være, og hvor alvorlige forhold som kunne oppstå ved mangelfull kontroll. I stedet synes det som om norske myndigheter prioriterte en forsvarsstrategi, hvor man fremhevet utad, og tilsynelatende også la til grunn innad, at det var snakk om et enkelttilfelle, og at det ikke var gjort noe galt fra norsk side som ga grunn til endringer. Moncayo-saken er behandlet nærmere i kapittel 14.

31.5.5 Etteradopsjonstiltak

Arbeidet med etteradopsjonstiltak i denne perioden ble i hovedsak utført av adopsjonsformidlerne (se punkt 30.2.2).

Det var få tiltak i offentlig regi og da ratifikasjonen av Haagkonvensjonen skulle forberedes, uttalte Barne- og familiedepartementet i proposisjonen at etteradopsjonstiltak ivaretas dels gjennom det generelle servicetilbudet som gjelder alle barn, dels gjennom adopsjonsformidlerne, og at departementets prinsipielle syn var at adoptivfamilier ikke skulle skilles ut som en gruppe med særlige behov. Departementet så ikke behov for noen endringer i tilbudet til barna og familiene, men ga ut en veileder for adoptivforeldre i 1997 (se punkt 30.3.1.1).

Etter utvalgets vurdering burde norske myndigheter ha tatt større ansvar for etteradopsjonstiltak i perioden og sørget for at offentlige tjenestetilbydere hadde nødvendig kompetanse og ressurser til å ivareta de særlige behovene adopterte og deres familier kan ha. Utvalget mener det er påfallende at norske myndigheter heller ikke ved forberedelsene til ratifikasjonen av Haagkonvensjonen anså det som nødvendig å gjøre andre grep enn å utgi en veileder til adoptivforeldre.

31.5.6 Samlet vurdering av perioden 1978–1998

Som utvalget har vist i punkt 25.3.3, kom adopsjonsformidlingen inn i mer regulerte former da Rådet for internasjonale adopsjoner (RIA) ble opprettet i 1978. Det var likevel store svakheter ved arbeidet med formidlingstillatelser, der departementet var beslutningsmyndighet, og ved godkjenninger av kontaktpersoner og kontaktnettverk, der RIA som beslutningsmyndighet. Det ble

gitt formidlingstillatelser til land hvor det forelå vesentlige risikofaktorer som kunne føre til at frigivelsen av barn ikke skjedde på en lovlig og etisk forsvarlig måte. Det mest kritikkverdige eksemplet er formidlingstillatelsen som ble gitt for Chile, som på dette tidspunktet var et militærdiktatur. Også godkjenning av kontaktpersoner hadde vesentlige svakheter, som ved godkjenningen av Roberto Moncayo som Adopsjonsforums kontaktperson i Ecuador.

Opprettelsen av Plasseringsutvalget førte til en vesentlig forbedring når det gjaldt arbeidet med å finne gode hjem til barn som ble adoptert til Norge, selv om det fortsatt var svakheter, særlig ved utredningen i kommunene.

Opprettelsen av Statens adopsjonskontor i 1987, hvor de fleste oppgavene på adopsjonsfeltet ble samlet, kunne i utgangspunktet ha ført til klare forbedringer. Det ser imidlertid ikke ut til at arbeidet med utenlandsadopsjoner ble vesentlig styrket, verken når det gjaldt arbeidet med formidlingstillatelser eller enkeltsaker. Utvalget finner det sannsynlig at dette skyldes en kombinasjon av manglende føringer om økt kontrollintensitet og ressursmangel. Arbeidet med forhåndssamtykker var svært ressurskrevende, og det ble formidlet adopsjoner fra mange land i perioden, noe som må ha begrenset muligheten for å føre forsvarlig kontroll.

Videre var kontrollen som ble utført i forbindelse med registrering av adopsjoner og adopsjonsbevilling mangelfull, og man nyttiggjorde seg ikke informasjon fra enkeltsaker ved behandling av formidlingstillatelser, godkjenning av kontaktpersoner, tilsyn og kontroll.

Mot slutten av denne perioden arbeidet norske myndigheter med å forberede ratifikasjon av Haagkonvensjonen. Norske myndigheters holdning var overordnet sett at det ikke var behov for å gjøre vesentlige endringer i lovverk, system eller praksis. Utvalget stiller seg kritisk til denne vurderingen. Den fikk blant annet som konsekvens at det ikke ble gjort noen utredning av behovet for etteradopsjonstiltak. Det ble imidlertid gjort andre endringer, som vil bli omtalt i neste punkt.

31.6 Vurdering av perioden 1998–2019

31.6.1 Risikofaktorer i opprinnelsesland i perioden

I denne perioden bidro Haagkonvensjonen til reformer i flere opprinnelsesland, noe som gradvis gjorde flere av landsamarbeidene mer forsvarlige enn tidligere. Utvalgets inntrykk er at det

også var en positiv utvikling i flere av opprinnelseslandenes offentlige apparater og barneverns-systemer, og i deres holdninger til rettsikkerhet og menneskerettigheter. Velstandsutvikling i flere av landene bidro også til mindre fattigdom, og flere land synes å ha styrket kampen mot korrupsjon. Det var en positiv demokratisk utvikling i flere av samarbeidslandene, men samtidig økte adopsjonene fra Kina frem til 2005, og Kina har i hele perioden vært et autokratisk regime.

Norske myndigheter var også noe mer kritiske til å samarbeid med land med høy grad av korrupsjon, mangelfulle systemer og krig og konflikt. Myndighetene fortsatte likevel samarbeidet med flere land der slike risikofaktorer gjorde seg gjeldende, men var vesentlig mer restriktive enn tidligere når det gjaldt etablering av nye landsamarbeid med slik problematikk. Dette bidro til en samlet sett redusert risiko i de landene Norge-samarbeidet med i perioden.

Krig og krisesituasjoner var også noe mindre fremtredende i flere av samarbeidslandene, men med unntak for Etiopia, hvor det var krig fra 1998 til 2000, og Sri Lanka, der det var borgerkrig frem til 2009.

Selv om utviklingen generelt gikk i en positiv retning, var den ikke entydig. Noen viktige samarbeidsland hadde også en økning i risikofaktorer. Etter hvert som flere opprinnelsesland strammet inn sin adopsjonspraksis og reduserte antall utenlandsadopsjoner, økte antall aktører i de landene hvor det fremdeles var færre restriksjoner. I Etiopia økte for eksempel antallet utenlandsadopsjoner med 500 prosent mellom 2003 og 2010. I 2010 var det over 70 utenlandske organisasjoner som formidlet adopsjoner fra Etiopia. Dette førte både til en konkurranse mellom de utenlandske formidlerne om adopterbare barn, og til en konkurranse mellom lokale aktører om å skaffe barn for å dekke etterspørselen. Økonomiske insentiver utgjorde en stor risiko for feil og ulovligheter i adopsjonsprosessene. En lignende konkurranse-situasjon ser man også i Kina. Kina og Etiopia sto for en stor andel av adopsjonene til Norge i denne perioden.

31.6.2 Søknader om formidlingstillatelser, godkjenning av kontaktpersoner og fornying av formidlingstillatelser

Da Haagkonvensjonen skulle ratifiseres i Norge, mente Utenriksdepartementet²⁸ at det ikke var nødvendig med lovendringer, bare andre, mindre endringer. Vi viser til nærmere omtale i kapittel 23.4.3.

Haagkonvensjonen fikk likevel raskt en effekt, da det ble gjort en del endringer i både praksis og lovgivning. For det første sendte Barne- og familiedepartementet ut et brev i desember 1997 med retningslinjer til adopsjonsformidlerne om hva en formidlingssøknad skulle inneholde av informasjon og vurderinger.²⁹ For det andre fikk det nyopprettede Statens ungdoms- og adopsjonskontor SUAK (sentralmyndighet for adopsjon i henhold til Haagkonvensjonen) fra desember 1999 delegert myndighet til å avgjøre søknader om formidlingstillatelser. Dette ble gjort blant annet fordi departementet mente at myndigheten til å gi tillatelser burde ligge til samme organ som hadde ansvar for å føre tilsyn med adopsjonsformidlerne. For det tredje ble det i 1999 inntatt et nytt kapittel i adopsjonsloven om adopsjonsformidling, og det ble gitt en forskrift med enkelte krav til formidlingsvirksomhet, blant annet krav til kompetanse og opplysningsplikt. Se nærmere om dette i punkt 25.3.4.1.

Verken forskriften eller loven hadde imidlertid noen regulering av hvilke spørsmål som skulle vurderes ved behandling av formidlingstillatelser, for eksempel vurderinger av samfunnsforhold, styresett, rettslig regulering og risikofaktorer som korrupsjon eller risiko for handel med barn.

Adopsjonsmyndighetene (SUAK) utviklet et skjema for søknader om formidlingstillatelse. Den første versjonen kom i 2000. Frem til 2013 var det ikke noen spørsmål i søknadsskjemaet som handlet om risikofaktorer ved adopsjonsformidlingen. Dette måtte formidlerne eventuelt på eget initiativ føre inn som «øvrige viktige nøkkelopplysninger». Først i 2013 ble det tatt inn rubrikker i skjemaet der formidlerne skulle redegjøre for ulike risikofaktorer ved adopsjonsformidling fra landet, og fra 2016 ble formidlerne spurt om hvordan de skulle sikre at samarbeidet var forsvarlig til tross for risikoene som fantes.³⁰

Selv om de nye reglene om formidlingsvirksomhet i liten grad spesifiserte vilkår for formidlingstillatelser, viser utvalgets gjennomgang av søknader og vedtak at behandlingen av søknader om formidlingstillatelser til nye land var langt mer grundig enn før Haagkonvensjonen trådte i kraft.

Gjennom kravene som ble stilt for å innvilge formidlingstillatelser arbeidet norske adopsjonsmyndigheter for å sikre overholdelse av konvensjonen, også ved søknader om formidling av adopsjoner fra opprinnelsesland som ikke hadde ratifisert konvensjonen. Se nærmere om dette i punkt 25.3.4.2. Søknader om fornyelse av formidlingstillatelser skiller seg imidlertid ut. Her var det en fast praksis om å godkjenne, med mindre det hadde skjedd vesentlige endringer i opprinnelseslandet som tilsa en endret vurdering. Det var en høy terskel for å avslå å fornye formidlingstillatelser.³¹

Etter at Haagkonvensjonen trådte i kraft, var det etter utvalgets vurdering særlig god grunn til å foreta en grundig vurdering opp mot konvensjonens krav ved fornyelser av formidlingstillatelser. De første formidlingstillatelsene ble gitt på et tidspunkt da erfaring med utenlandsadopsjoner var begrenset, slik tilfellet blant annet var for formidlingstillatelsen til Verdens Barn fra Sør-Korea i 1968, og for formidlingstillatelsene til Adopsjonsforum og Foreldreforeningen for barn fra andre land i 1978. Myndighetene burde derfor ha gjort en vesentlig grundigere vurdering ved fornying av tillatelsene (se punkt 25.4).

Ny adopsjonslov trådte i kraft 1. juli 2018. Den videreførte i hovedsak vilkårene for adopsjonsformidling etter 1986-loven slik den lød etter endringene i 1999, men med den vesentlige forskjellen at formidlerne nå skulle ha to tillatelser for å drive adopsjonsformidling: driftstillatelse, jf. § 31, og formidlingstillatelser for de enkelte samarbeidslandene, jf. § 32. De første driftstillatelsene ble innvilget i 2019, og utvalget vil derfor gi sin vurdering av dette i punkt 31.7 nedenfor.

31.6.3 Enkeltaksbehandling

Arbeidet med forhåndssamtykker var gjenstand for flere endringer i perioden. I 2002 ble det gitt et oppdatert rundskriv om vurderingen av adoptivsøkere, supplert med et eget veiledningshefte om gjennomføringen av intervjuene med søkerne. Dette var ment å styrke kvaliteten i egnethetsvurderingene og gjøre dem mer ensartet, blant annet ved å tydeliggjøre hvilke forhold som skulle vektlegges, og hvordan vurderingene skulle dokumenteres.

I 2002 nedsatte Barne- og familiedepartementet en faggruppe som skulle utrede behovet for adopsjonsforberedende kurs som et mer permanent tiltak, og fra 2006 tilbød Bufdir adopsjons-

²⁸ Proposisjonen til Stortinget om ratifisering, St.prp. nr. 77 (1995–96) ble fremmet av Utenriksdepartementet, men det fremgår at Barne- og familiedepartementet var involvert i arbeidet.

²⁹ Brev fra Barne- og familiedepartementet til Adopsjonsforum, Verdens Barn og InorAdopt, Ratifikasjon av konvensjon av 23. mai 1991 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner, 19. desember 1997.

³⁰ Se nærmere om utvalgets funn i punkt 25.3.3.1.

³¹ Se nærmere om dette i punkt 25.3.3.2 og 25.4.

forberedende kurs. Fra 2015 har kursene vært obligatoriske for alle som søker om forhåndssamtykke til adopsjon (se nærmere punkt 30.2. og 26.4.7).

Arbeidet med saker om forhåndssamtykke i førsteinstans ble i 2004 lagt til Bufetats regioner, med Bufdir som klageinstans. Dette førte til at departementet ikke lenger var klageinstans i slike saker.³²

En annen viktig reform som kom i 2015, var at ansvaret for å utrede adoptivsøkernes egnethet (sosialrapporten) ble flyttet fra søkernes hjemkommuner til Bufetats regioner. Dette var et grep som lenge hadde vært etterlyst av mange. Etter utvalgets vurdering burde dette ha vært gjennomført langt tidligere.

Norske myndigheter førte heller ikke i denne perioden noen kontroll med enkeltsaker på tildelingsstadiet, selv om Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK) i 2003 tok initiativ til en endring som kunne fått stor betydning. SUAK mente at det fulgte et ansvar for en mer omfattende kontroll på tildelingsstadiet av bestemmelsen i Haagkonvensjonen artikkel 17 c, som innebærer at mottakerstaten skal samtykke til opprinnelsesstatens tildeling før adopsjonsprosessen går videre. I 2003 sendte SUAK et brev til Barne- og familiedepartementet hvor de ga uttrykk for at de mente at kontrollen på 17 c-stadiet, måtte omfatte at barnet er frigitt for adopsjon og tildelt søkerne på lovlig vis i opprinnelseslandet, samt en legalitetskontroll av at adopsjonen ville være til gagn for barnet. Oppgaven ble foreslått delegert til adopsjonsformidlerne.

Barne- og familiedepartementet vurderte henvendelsen fra fagmyndigheten, men var uenig i synet på hva som lå i konvensjonsforpliktelsene. I et brev til adopsjonsformidlerne i 2004 ga departementet føringer om at det var adopsjonsformidlerne oppgave å utstede erklæring etter artikkel 17 c og at denne oppgaven besto i å prøve «om den foreslåtte tildelingen ligger innenfor, og dermed er i samsvar med vilkårene i søkernes forhåndssamtykke». Brevet innebar en instruks om tolkningen av artikkel 17 c som lenge var førende for adopsjonsmyndighetens og adopsjonsformidlerne praksis.

Utvalget er ikke enig i departementets konklusjon, jf. drøftingen av dette spørsmålet i kapittel 23.3. Føringen fra departementet innebar at

Norges konvensjonsforpliktelser på dette punktet ikke ble fulgt opp før praksisendring hos Bufdir rundt 2021, og kanskje ikke fullt ut før Bufdir sommeren 2025 overtok ansvaret for kontrollen etter artikkel 17 c. Etter utvalgets syn har departementets feiltolkning i 2004 hatt stor betydning for hvilken kontroll som har blitt ført med enkeltsaker etter dette.

Proessen etter at adoptivbarnet var kommet til Norge (registrerings- og bevilgningssaker) hadde heller ikke i denne perioden noen nevneverdige endringer. I bevilgningssaker ble det fortsatt fattet enkeltvedtak om adopsjonsbevilgning i Norge uten at myndighetene utredet og vurderte de vilkårene for adopsjon i den norske adopsjonsloven som gjaldt til barnets frigivelse og opprinnelige foreldres samtykke, jf. kapittel 27. Som beskrevet i kapittel 27 er det kritikkverdig at norske myndigheter har ansett adoptivsøkernes forhåndssamtykke og opprinnelseslandets frigivelse for adopsjon for i seg selv å være tilstrekkelig grunnlag for et vedtak om adopsjon, uten å utrede eller foreta noen vurdering av de vilkårene i den norske adopsjonsloven som gjelder barnet og samtykket fra opprinnelige foreldre.

Kravene til utredningen og behandlingen av bevilgningssaker er knyttet til et vedtak som fattes når den adopterte har kommet til Norge. For å hindre unødige relasjonsbrudd og skifter av omsorgspersoner for barnet må likevel saksforberedelsene foretas på et tidligere tidspunkt, og før barnet overlates til adoptivforeldrene. Myndighetene kunne for eksempel stilt tydelige krav til formidlerne gjennom retningslinjer om hva slags dokumentasjon som skulle følge saken fra opprinnelseslandet. Derfor er tildelingstidspunktet et naturlig tidspunkt for saksutredningen og en «forhåndsvurdering» i disse sakene, noe som innebærer at det etter ikrafttreddelsen av Haagkonvensjonen hadde vært naturlig å samordne saksforberedelsene i bevilgningssakene med vurderingen av samtykke til tildeling etter artikkel 17 c.

I denne perioden var det få adopsjoner utenom adopsjonsformidlere, og tallet synes å ha vært minkende.³³ Vurderingene av søknader om forhåndssamtykke til adopsjoner utenom organisasjoner synes også å ha blitt noe grundigere behandlet utover 2000-tallet. Det ble ikke lenger

³² I saker om adopsjon av utenlandske barn utenom godkjent formidlingsorganisasjon – de «uavhengige» adopsjonene – var Bufdir fremdeles førsteinstans og departementet klageinstans frem til 2009.

³³ I forarbeidene til 1999-revisjonen av adopsjonsloven 1986 går det frem at SAK anslo at det ble gjennomført 10–20 adopsjoner utenom organisasjoner hvert år. I forarbeidene til 2017 loven går det frem at det i perioden 2006–2013 i gjennomsnitt ble gitt under fem forhåndssamtykker til slike adopsjoner. Se Ot.prp. 63 (1997–98) s. 34 og NOU 2014: 9, tabell på s. 191.

bare vurdert om det var mulig å gjennomføre en adopsjon, men også om en adopsjon kunne gjennomføres i tråd med prinsippene i Haagkonvensjonen. Dette innebar at myndighetene i større grad vurderte forhold som i praksis dreide seg om forsvarlighet.

31.6.4 Tilsyn og kontroll

Som det er redegjort for i punkt 25.7, ble det i 1999 tatt inn regler om tilsyn med adopsjonsformidlerne i den daværende adopsjonsloven. I § 16 d fjerde og femte ledd ble det fastslått at departementet skulle føre tilsyn med formidlernes virksomhet og kunne gi pålegg om å rette på forhold som var i strid med lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen. Det ble også presisert at tillatelsen kunne trekkes tilbake dersom lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen ikke var oppfylt. I forarbeidene ble det fremhevet at bestemmelsen langt på vei var en lovfesting av gjeldende rett, og at den var ment som en tydeliggjøring, som skulle skape ryddigere og mer ordnede forhold. Departementet fremhevet at det var viktig med forsvarlig tilsyn, og at sentralmyndighetens økonomiske og juridiske kompetanse burde styrkes for å sikre dette.

I forbindelse med lovendringen ble det gitt en forskrift i 1999, som i § 3 ga nærmere regler om SUAKs tilsyn med formidlerne. Tilsynet skulle omfatte «alle sider» av virksomheten til formidleren, og formidlerne hadde plikt til å gi nødvendig informasjon til SUAK. Videre kunne SUAK gi pålegg om retting og trekke tilbake formidlingstillatelsen dersom lov, forskrift eller vilkår var brutt. Formidlerne ble også gitt en plikt i forskriftens § 10 til «straks» å varsle SUAK om endringer i virksomheten i Norge eller utlandet eller endringer i politiske, juridiske eller andre forhold i utlandet som kunne ha betydning for formidlingstillatelsen og formidlingsvirksomheten. Slik varslingsplikt hadde tidligere ikke vært lovfestet, men var lagt inn som vilkår i formidlingstillatelser fra midten av 1990-tallet (se punkt 24.3.7).

Adopsjonsloven av 2017 innebar i hovedtrekk en videreføring av disse endringene.

Utvalget har funnet at det til tross for den nye reguleringen i 1999 var vesentlige svakheter i myndighetenes tilsynsarbeid i perioden. Det var for lite ressurser til å gjennomføre tilsynsreiser, i forhold til det store antallet land det ble formidlet adopsjoner fra (se punkt 25.7.2). Videre var det fortsatt ingen systematisk samhandling mellom de som behandlet enkeltsaker og de som førte tilsyn med adopsjonsformidlingen, noe som bidro til

at vesentlige svakheter ved frigivelsesprosessene ikke ble fanget opp og undersøkt nærmere.

31.6.5 Etteradopsjonstiltak

I perioden 1998–2019 skjedde det noen vesentlige endringer på etteradopsjonsfeltet. Adopsjonsformidlerne spilte fremdeles en sentral rolle, og de fikk offentlig økonomisk støtte til en rekke ulike tiltak, eksempelvis til å utarbeide temahefter om problemstillinger for adopterte.

I perioden 2004–2013 økte andelen utenlandsadopsjoner som ble behandlet av Faglig utvalg fra 3,5 prosent til 40,9 prosent.³⁴ Dette innbar altså en betydelig økning i andelen adopsjoner som omfattet barn med behov for spesiell støtte.³⁵ Til tross for denne utviklingen valgte departementet å ikke følge opp Adopsjonslovutvalgets forslag om etablering av et eget kompetansesenter om adopsjon og rett til rådgivning i tre år etter adopsjonen (se punkt 30.3.1.3).

Det ble i 2013 utgitt et nytt, ganske omfattende og detaljert rundskriv for helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa. Bufdir skriver i en utredning om etteradopsjon fra 2021 at det er «grunn til å anta at det er tilfeldig om og i hvilken grad» rundskrivet fra 2013 «blir fulgt opp av fastleger, helsestasjoner og skolehelsetjenesten» (se punkt 30.3.1.2).

Stortinget ga tre anmodningsvedtak om etteradopsjon i perioden 2016–2017.³⁶ Disse resulterte blant annet i en utredning fra Bufdir i 2021 om etteradopsjon, med forslag om en rekke tiltak (se nærmere i punkt 30.3).

Utvalget mener at det i denne perioden skjedde vesentlige forbedringer av etteradopsjonstilbudet, men at det fortsatt hadde klare svakheter. Det var mangel på offentlige tilbud som ga mer målrettet og skreddersydd oppfølging av adoptivfamilier og adopterte etter adopsjonen, jf. våre vurderinger og anbefalinger i henholdsvis punkt 30.6 og 30.8.

³⁴ NOU 2014: 9, s. 184.

³⁵ Eksempler på barn med behov for spesiell støtte kan være barn over fem år, søskengrupper på tre barn eller flere eller søsken der en eller flere er over fem år, eller hvis det foreligger opplysninger om barnets fysiske eller psykiske helse, av en slik karakter at man med stor grad av sikkerhet kan vente at barnet vil kreve ekstra ressurser av de fremtidige foreldrene, jf. NOU 2009: 21, s. 187–188.

³⁶ Anmodningsvedtak nr. 744 2016, referert i Innst. 359 L (2016–2017) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Lov om adopsjon (adopsjonslov) s. 12; vedtak nr. 790, 7. juni 2017; og Statsministerens kontor, Meld. St. 7 (2017–2018) Anmodnings- og utrednings vedtak i stortingssesjonen 2016–2017 punkt 2.2. Se nærmere i punkt 30.3.1.3.

31.6.6 Samlet vurdering av perioden 1998–2019

En vesentlig forbedring i perioden 1998 til 2019 gjaldt behandlingen av søknader om formidlings-tillatelser til nye land. De søknadene utvalget har vurdert, viser langt grundigere saksutredning og strengere vurderinger enn før Haagkonvensjonen trådte i kraft. Behandlingen av søknader om fornyelse av formidlingstillatelser gjennomgikk ikke tilsvarende systematiske forbedringer i perioden.

Når det gjelder enkeltsaksbehandling, var det en viktig og velbegrunnet reform da ansvaret for å utrede adoptivsøkernes egnethet (sosialrapporten) i 2015 ble flyttet fra søkernes hjemkommuner til Bufetats regioner. Også behandlingen av søknader om forhåndssamtykke til uavhengige adopsjoner ble mer forsvarlig behandlet. En annen vesentlig og nødvendig forbedring var at adopsjonsforberedende kurs ble obligatoriske fra 2015.

Enkeltsaksbehandlingen hadde ellers fortsatt klare svakheter. Utvalget anser det som uheldig og kritikkverdig at departementet i 2004 konkluderte med at kontrollen etter Haagkonvensjonen 17 c var begrenset til å kontrollere at tildelingen samsvarte med adopsjonssøkernes forhåndssamtykke. Videre var det fortsatt vesentlige svakheter i behandlingen av registrerings- og bevilgningssaker.

Når det gjelder etteradopsjonstiltak, var det en del forbedringer i perioden, men tilbudet hadde fortsatt klare svakheter.

Samlet sett finner utvalget at Haagkonvensjonens ikrafttredelse førte til klare forbedringer, men at forpliktelsene i konvensjonen ikke ble oppfylt på alle punkt. Særlig alvorlig er mangelen på kontroll med dokumentasjonen av frigivelsesprosessene i enkeltsaker.

31.7 Vurdering av perioden 2019–2026

31.7.1 Risikofaktorer i opprinnelsesland i perioden

I den siste perioden var adopsjonssamarbeidet med mange av de opprinnelseslandene utvalget har undersøkt, avsluttet. Det var fortsatt adopsjoner fra Colombia, Sør-Korea og Vietnam, men utvalget har primært konsentrert seg om andre perioder i disse adopsjonssamarbeidene.³⁷

³⁷ Se nærmere om utvalgets avgrensninger, samt omtale og vurderinger av forholdene de siste årene i punktene 12.2, 12.5.2.3, 12.9, 19.1, 19.6.6 og 20.7.

31.7.2 Søknader om drifts- og formidlingstillatelser, godkjenning av kontaktpersoner og fornying av formidlingstillatelser

I 2018 trådte adopsjonsloven av 2017 i kraft, og denne loven skiller mellom to typer av tillatelser for formidlingsvirksomhet; generelle driftstillatelser og formidlingstillatelser for hvert enkelt opprinnelsesland. Alle de tre adopsjonsformidlerne søkte om driftstillatelse i 2019 og fikk søknadene innvilget. Som det er redegjort for i punkt 24.2.4 er søknadsskjemaene for driftstillatelsene detaljerte, og de stiller spørsmål som legger grunnlag for forsvarlig saksutredning.

Fra 2019 skjedde det også endringer i Bufdirs praksis når det gjelder behandling av søknader om formidlingstillatelser. Direktoratet gjorde en grundigere saksutredning, der man innhentet informasjon fra flere kilder enn tidligere. Disse innstrammingene utgjorde en særlig markant endring for fornyelse av tillatelser. Ved fornyelser hadde man tidligere gjort langt mindre grundige vurderinger, og det var nærmest en presumsjon for å fornye, med mindre det forelå ny informasjon som tilsa at man måtte revurdere tillatelsen. Som et ledd i saksutredningen ved søknader om fornyelse begynte Bufdir på samme tid å se på et utvalg enkeltsaker formidlet fra det aktuelle landet.³⁸

I flere vedtak om formidlingstillatelser i 2022 satte Bufdir vilkår overfor formidlerne som endret myndighetenes føringer for hva formidlerne pliktet å vurdere og dokumentere i forbindelse med det såkalte artikkel 17 c-samtykket, se kapittel 23.3 og neste punkt.

Endringene i 2019 og 2022 bidro etter utvalgets vurdering i vesentlig grad til å gjøre saksutredning og vurderinger mer forsvarlige og til å gi et mer forsvarlig grunnlag for adopsjonsformidling. Utvalget vil særlig fremheve den helt nødvendige endringen av praksis når det gjelder vurderinger av om formidlingstillatelser skulle fornyes, blant annet at man gjorde grundigere saksutredning og stilte strengere krav for å innvilge.

31.7.3 Enkeltsaksbehandling

Når det gjelder forhåndssamtykkebehandlingen, ble det i 2021 levert en utredning om hvilke utredningsverktøy og vurderingsindikatorer adopsjonsmyndighetene bør benytte for å identifisere egnede søkere. Dette førte til en oppdatering av

³⁸ Se nærmere om dette i punkt 25.3.4.2 og 25.4.

spørsmålene som benyttes i intervjuene med søkerne (se punkt 26.4.8).

I denne perioden ble adopsjonsmyndighetenes kontroll med prosessen på barnets side i enkelt-saker vesentlig innskjerpet.

Det er først fra starten av denne perioden at myndighetene tar skritt for å endre praksis for hvilket ansvar norske myndigheter og adopsjonsformidlere har for kontroll med frigjøringsprosessen i opprinnelseslandet i enkeltsaker. Frem til dette hadde praksis vært at ansvaret i enkeltsaker besto i å kontrollere at det forelå en endelig avgjørelse om adopsjon eller frigivelse for adopsjon fra riktig organ i opprinnelseslandet. Det ble ikke ført noen nærmere kontroll med frigivelsesprosessen i opprinnelseslandet, verken når det kom et forslag om en tildeling fra opprinnelseslandet, eller når barnet var kommet til Norge og adopsjonen skulle gjennomføres eller registreres her. Inntil denne perioden var dermed kontrollen med frigivelsesprosessen begrenset til de generelle vurderingene av opprinnelseslandets adopsjonssystem som ble foretatt ved behandlingen av formidlings-tillatelser og eventuelle informasjons- og tilsynsreiser.

Fra 2022 skjerpet Bufdir kravene til adopsjonsformidlernes kontroll på tildelingsstadiet vesentlig. I flere formidlingstillatelser for adopsjon fra enkeltland ble det stilt vilkår om hva adopsjonsformidlerne skulle kontrollere ved artikkel 17 c-kontrollen, før de ga samtykke til at den enkelte adopsjonsprosessen kunne gå videre i opprinnelseslandet. Formidlerne skulle forsikre seg om blant annet at:

- barnets identitet var avklart
- det var innhentet nødvendige samtykker
- ingen som medvirker til adopsjonen har utilbørlig økonomisk fortjeneste
- subsidaritetsprinsippet var ivaretatt
- dokumentasjonen kunne verifiseres
- det forelå tilstrekkelig informasjon til at adopsjonsforeningen og den norske adopsjonsmyndigheten kunne vurdere om internasjonal adopsjon var det beste for nettopp dette barnet og om vilkårene i Haagkonvensjonen var oppfylt.³⁹

Bufdirs krav innebar en kraftig innskjerping av kontrollen sammenlignet med Barne- og familiedepartementets instruks i 2004, hvor det ble lagt til grunn at formidlerens ansvar for kontroll på til-

delingsstadiet besto i å kontrollere at den foreslåtte tildelingen ikke lå utenfor de rammene for barnets alder mv. som var gitt i søkerens forhåndssamtykke.

I 2025 overtok Bufdir ansvaret for artikkel 17 c-kontrollen fra adopsjonsformidlerne, og fikk tilført 4,4 millioner for å ha ressurser til denne oppgaven.⁴⁰

Dette medførte ikke noen direkte innskjerping av kontrollen med adopsjonen når barnet var kommet til Norge og Bufdir skulle registrere adopsjonen eller gjennomføre adopsjonen ved utstedelse av adopsjonsbevilling. Den mangelfulle oppfyllelsen av plikten til å utrede og ta stilling til vilkårene for adopsjon ved utstedelse av adopsjonsbevilling i Norge, som utvalget har behandlet i kapittel 27, ble imidlertid langt på vei oppveiet av den grundigere kontrollen som etter hvert ble foretatt gjennom artikkel 17 c-kontrollen på tildelingsstadiet.

At utredningen og kontrollen med saken gjennomføres på tildelingsstadiet, er også i tråd med føringer fra Haagkonvensjonen om at kontrollen med adopsjoner bør gjennomføres så tidlig som mulig i adopsjonsprosessen, og så langt mulig før barnet overlates til adoptivsøkerne. I bevillingssaker vil norske myndigheter uansett ha en plikt til å foreta en vurdering av vilkårene for adopsjon i den norske adopsjonsloven på vedtakstidspunktet, men de vil da kunne bygge på den utredningen og vurderingen av saken som ble foretatt på tildelingstidspunktet. Utvalgets kritikk av norske myndigheters behandling av saker der det er utstedt adopsjonsbevilling i Norge, rammer dermed i vesentlig mindre grad denne siste perioden.

31.7.4 Etteradopsjonstiltak

Bufdir tildelte i 2020 InorAdopt prosjekttilskudd til en koordinatorstilling for etteradopsjon. Dette skulle være et lavterskeltilbud for alle utenlandsadopterte og adoptivfamilier. Koordinatoren skulle bidra med kunnskap om og oversikt over aktuelle instanser, og bistå med opprinnessøk. Prosjektet ble ansett som vellykket. Det ble likevel avsluttet i januar 2023 med den begrunnelse at det skulle startes foreldreveiledningskurs i offentlig regi, og at det offentlige i større grad skulle bistå adopterte i søk etter opprinnelse. Høsten 2023 ble det opprettet en kompetansetjeneste for adopterte i Bufetat. Det tilbys her tjenester som rådgivningstelefon, samtalestøtte til adopterte over 16 år, kurs til adoptivforeldre etter adopsjon

³⁹ Jf. Bufdirs anbefaling om midlertidig stans av utenlandsadopsjon - svar på oppfølgingsspørsmål, oversendt fra Bufdir til BFD 16. april 2024.

⁴⁰ Prop. 1 S (2024–2025), BFD, s. 63.

og bistand til søk etter opphav (se nærmere i punkt 30.7).

Utvalget mener at det var riktig og nødvendig å opprette en kompetansetjeneste i offentlig regi, men at etteradopsjonstilbudet fortsatt har mangler og ikke utgjør et fullstendig og forsvarlig tilbud (se nærmere i punkt 30.8).

31.7.5 Oppsummerende kommentarer om perioden 2019–2026

Utvalget merker seg at det har skjedd en rekke endringer i denne perioden som både isolert og samlet sett har ført til at systemet for utenlandsadopsjoner er mer forsvarlig enn tidligere. Det ble gjort innskjerpinger i vilkårene for formidlingstillatelser, og det ble stilt vilkår om at adopsjonsformidlerne som ledd i art. 17 c-kontrollen skulle kontrollere frigivelsesprosessen i opprinnelseslandet. Behandlingen av søknader om fornyelse av formidlingstillatelser ble også mer grundig. Bufdir begynte nå systematisk å se på enkelt saker som et ledd i behandlingen av søknader om formidlingstillatelser, både ved fornyelser av eksisterende tillatelser og ved nye tillatelser.

Da Bufdir overtok artikkel 17 c-kontrollen i 2025, var dette etter utvalgets vurdering en viktig og riktig endring. Det er på dette stadiet at forholdene ligger klart best til rette for å kontrollere at prosessene i opprinnelseslandet har gått riktig for seg. På registreringstidspunktet er det vanskeligere å føre en grundig kontroll, og hensynet til barnets beste kan bli skadelidende dersom adopsjonen ikke kan gjennomføres.

Også etteradopsjonstilbudet er utviklet og forbedret på mange punkt. Det har skjedd en tydelig holdningsendring i synet på at adopterte og deres familier kan ha særlige behov som ikke på en forsvarlig måte kan ivaretas av det generelle tjenestetilbudet. Tilbudet har imidlertid fortsatt noen vesentlige mangler, og utvalget tilrår derfor flere tiltak på dette området, se punkt 30.8.

31.8 Overholdelse av grunnleggende prinsipper for adopsjon

Som det er redegjort for i den kronologiske gjennomgangen ovenfor, finner utvalget at det i ulike perioder har vært en rekke svakheter ved systemet for utenlandsadopsjoner til Norge, til dels når det gjelder regulering, men særlig når det gjelder forvaltningspraksis og tilsyn. I det følgende vil utvalget gi en overordnet tematisk vurdering, der forsvarligheten av det norske adopsjonssystemet

vurderes i lys av noen sentrale grunnprinsipper for utenlandsadopsjoner.

Prinsippene som vurderes er samtykke fra opprinnelige foreldre (31.8.1), subsidiaritetsprinsippet (31.8.2), forbudet mot urettmessig vinning (31.8.3), barnets rett til å bevare sin identitet (31.8.4) og barnets beste (31.8.5). Prinsippenes rettslige forankring og nærmere innhold er behandlet i punkt 5.4.

31.8.1 Samtykke fra opprinnelige foreldre

Utvalget har påvist svakheter i behandlingen av søknader om formidlingstillatelser og godkjenning av kontaktpersoner. Dette gjelder særlig før Haagkonvensjonen trådte i kraft. Behandlingen av søknader om å fornye formidlingstillatelser har imidlertid hatt svakheter helt frem til cirka 2019. Som det er redegjort for i landkapitlene og i kapittel 25, kan dette ha ført til at det har vært akseptert adopsjonsformidling fra land og gjennom samarbeidspartnere hvor forholdene har vært slik at det har vært risiko for at samtykker fra de opprinnelige foreldrene enten av ulike grunner ikke er innhentet der samtykke er et krav, eller at disse samtykkene ikke var frivillige og informerte.

Eksempler på saker med slik problematikk er adopsjoner av antatt forlatte barn, for eksempel i krigssituasjoner, som i Vietnam på slutten av 1960-årene og i 70-årene. Når adopsjoner har skjedd fra institusjoner som er kombinerte mødre- og adopsjonshjem, for eksempel de private institusjonene i Colombia, reiser dette spørsmål om det kan ha vært risiko for at mødrene har opplevd å være i en tvangssituasjon. Mødrene har vært i en sårbar situasjon hvor de har hatt behov for omsorg og helsehjelp under graviditet og fødsel, og de har derfor søkt til de private institusjonene (se nærmere punkt 12.8.1).

I andre tilfeller er det spørsmål om de opprinnelige foreldrene har skjönt hva de samtykket til da de skrev under på at barnet skulle adopteres bort. I Etiopia har utvalget blant annet funnet at det vestlige konseptet om adopsjon som et endelig brudd med den opprinnelige familien, ikke var allment kjent (heller ikke blant alle jurister som arbeidet med adopsjon), og at de opprinnelige foreldre har lagt til grunn at de ville få gjenopprettet kontakten med barna sine når de ble voksne (se punkt 15.3.2.).

Ytterligere en problemstilling, som blant annet er tematisert i granskingen av adopsjoner fra land som Chile, Colombia og Sri Lanka, er at enkelte opprinnelige mødre var svært unge og/eller levde under krevende sosiale og økonomiske forhold,

med begrenset tilgang til utdanning. Ofte var tilgangen til informasjon og veiledning begrenset. Dette kan ha påvirket deres forutsetninger for å forstå innholdet og i konsekvensene av samtykke til adopsjon.⁴¹

Et annet eksempel er adopsjoner fra Sør-Korea, hvor den koreanske adopsjonsformidleren Holts president har undertegnet frigivelseserklæringen til adopsjon som verge for barnet, og hvor det gjennomgående ikke har vært dokumentasjon i papirene som ble sendt til Norge om opprinneliges foreldres samtykke til adopsjon. Norske myndigheter etterlyste ikke dokumentasjon om opprinnelige foreldres samtykke og gjorde ingen nærmere utredning av dette når det ble innvilget adopsjonsbevillinger i disse sakene i Norge (frem til 2012).⁴²

Utvalget mener at risikoen for mangler ved samtykker ikke ble tilstrekkelig utredet av norske myndigheter i forbindelse med behandling av søknader om formidlingstillatelser. Norske myndigheter fanget heller ikke opp svakhetene i forbindelse med behandling av saker om adopsjonsbevilling eller registrering av adopsjoner. Norske myndigheters oppfatning frem til 2022 om at frigivelsesprosessen var opprinnelseslandenes ansvar – og derfor ikke skulle kontrolleres av adopsjonsformidlere eller norske myndigheter, peker seg ut som en sentral forklaring på dette. Derfor var dette ikke noe formidlerne hadde noen oppfordring til å være spesielt oppmerksomme på.

31.8.2 Subsidiaritetsprinsippet

Det kan være komplisert å vurdere i hvilken grad overholdelse av subsidiaritetsprinsippet i opprinnelseslandet ble tilstrekkelig vektlagt ved behandling av søknader om formidlingstillatelse og særlig ved behandling av enkeltsaker, ettersom det kan være få reelle alternativer til institusjonsplassering dersom barn blir værende i opprinnelseslandet. Det vil variere hvilke varige omsorgstilbud ulike opprinnelsesland har for barn, blant annet vil kulturelle og økonomiske faktorer kunne begrense i hvilken grad nasjonal adopsjon eller varig fosterhjemsplassering i landet er mulig. I noen tilfeller mener utvalget imidlertid at det har vært svakheter ved ivaretagelsen av dette prinsippet.

I Etiopia ble det etter hvert stor etterspørsel etter barn som kunne adopteres til utlandet. Økt etterspørsel kan i seg selv bidra til å øke risikoen, særlig dersom det penger involvert. Da ansatte i

Adopsjonsforum Norge var på reise til Etiopia, skal representanter fra barnehjemmet Faya, som Adopsjonsforum i flere år samarbeidet med om adopsjoner og om bistandsprosjektet «søskenprosjektet», ha uttalt at adopsjon ble presentert som en «first option» for familier som ikke kunne ta vare på barna sine. Adopsjonsforum sa da til Faya at adopsjon alltid skal være «last option» (se nærmere i punkt 15.7.6.5). Uttalelsen viser imidlertid at det forelå en klar risiko for at subsidiaritetsprinsippet ikke ble overholdt ved adopsjoner dette barnehjemmet var involvert i, og illustrerer risikoen for at aktører i opprinnelseslandet ikke opererer i samsvar med grunnleggende regler og prinsipper for adopsjon.

Et annet eksempel er adopsjonsformidlingen fra private institusjoner i Colombia. De høye beløpene som ble omtalt som «donasjoner» i forbindelse med enkeltadopsjoner til utlandet, skapte risiko for at institusjonene hadde sterke incentiver til at barna skulle adopteres til utlandet. Det er en risiko for at dette også kan ha gått på bekostning av arbeid for å legge til rette for at mødre kunne beholde barna sine, eller utredning av varige omsorgsløsninger i Colombia.

Risikoen økte da det ble inngått avtaler med to av institusjonene om forhåndsbetaling av donasjonene basert på estimert antall adopsjoner i kommende periode, i henholdsvis 1997 og 2001. Dette var imidlertid avtaler som ble inngått av Adopsjonsforum uten at norske myndigheter ble informert, og som derfor i praksis ble vanskelig for norske myndigheter å kunne avdekke.⁴³

Norske myndigheter har i liten grad gjort noen reell vurdering av om subsidiaritetsprinsippet ser ut til å være ivarettatt, før de aller siste årene. Da det ble gitt avslag på formidlingstillatelse fra Vietnam i 2021, bygget avslaget blant annet på at Bufdir hadde sett på et utvalg enkeltsaker og funnet at det ikke var gjort noen reell vurdering av omsorgsalternativer i opprinnelseslandet.⁴⁴

31.8.3 Forbudet mot urettmessig vinning

I flere land utvalget har gransket, har det vært høye pengebeløp involvert i adopsjonsarbeidet. Dette kan skape risiko for at vurderinger og avgjørelser om adopsjon påvirkes av hensynet til økonomisk vinning hos aktører involvert i adopsjonsprosesser, noe som kan gå på bekostning av vurderinger både av vilkårene for adopsjon (for eksempel om det

⁴¹ Se kapitlene 11 Chile, 12 Colombia og 18 Sri Lanka.

⁴² Se kapittel 19 Sør-Korea.

⁴³ Se kapittel 12 Colombia.

⁴⁴ Kapittel 20 om Vietnam, punkt 20.7.1.

foreligger gyldig samtykke) og av om adopsjonen vil være til barnets beste. Et eksempel på slik risiko er adopsjoner fra private institusjoner i Colombia, med såkalte donasjoner betalt ved hver adopsjon, se allerede nevnt i punkt 31.8.1 og 31.8.2 ovenfor (og nærmere i punkt 12.8). Et annet eksempel er adopsjoner fra Sør-Korea, hvor det ble gitt omfattende økonomisk støtte til Holt i tillegg til høye beløp ved hver enkelt adopsjon. Støtten fra Verdens Barn var gitt som bistand til vanskeligstilte barn og mødre i Sør-Korea og dermed til gode formål. Imidlertid var de økonomiske bidragene fra Verdens Barn og fadderordningene de administrerte, sett i sammenheng med bidrag fra adopsjonsformidlere i andre mottakerland, totalt sett svært omfattende, samtidig som Holt var avhengig av å adoptere barn til utlandet for å kunne finansiere sitt øvrige arbeid. Utvalget har derfor konkludert med at det er risiko for at økonomiske hensyn i perioder har gått foran hensynet til det enkelte barnets beste ved adopsjoner via Holt til Norge (se nærmere i punkt 19.8.2).

Mellom 2006 og 2015 inngikk Adopsjonsforum flere avtaler med ulike private organisasjoner og barnehjem i Etiopia om en fast og månedlig økonomisk støtte. Utvalget mener det utvilsomt var en forståelse mellom partene om at størrelsen på Adopsjonsforums økonomiske bidrag ville ha konsekvenser for antall tildelte barn. Utvalget mener at avtalene var i strid med prinsipper for økonomiske transaksjoner i adopsjonsarbeid (se nærmere i punkt 15.7.4.4).

Utvalget har i flere av landgranskingene, og i punkt 25.9.3, redegjort for flere tilfeller av høye godtgjørelser fra adopsjonsformidlere til kontaktpersoner og juridiske representanter i utlandet, både som faste honorarer og som honorarer avhengig av antall behandlede saker. Dette er forhold norske myndigheter var kjent med, og som utvalget mener skulle ført til en kritisk vurdering fra norske myndigheters side. Særlig etter at Moncayo-saken ble kjent, burde norske myndigheter vært oppmerksomme på risikoen ved høye godtgjørelser. Utvalget mener at norske myndigheter på dette området i flere tilfeller ikke har gjort forsvarlige vurderinger.

31.8.4 Barnets rett til å bevare sin identitet

Adoptertes muligheter til å identifisere opprinnelige foreldre basert på informasjonen i norske adopsjonsarkiver vil være liten eller varierende i flertallet av de tolv landene som utvalget har undersøkt. Når det gjelder adopsjoner fra Sør-Korea, Colombia (før år 2000) og Kina, vil opplysninger om opprinnelige foreldres identitet som hoved-

regel mangle i norske arkiver (selv om denne informasjon kan være tilgjengelig i opprinnelseslandet). Adopsjoner fra disse landene utgjør godt over halvparten av alle utenlandsadopsjoner formidlet til Norge (se nærmere om dette i punkt 29.4).

Ved adopsjoner fra Kina, har det vært kjent for norske myndigheter gjennom hele formidlingsperioden at barna vil ha svært liten mulighet til å få kunnskap om sin opprinnelige familie. Også ved adopsjoner fra andre sentrale opprinnelsesland, har det i lange perioder vært store begrensninger ved hvilken informasjon om opprinnelse og opprinnelig familie som ble oversendt til norske adopsjonsmyndigheter. Utvalget har ikke funnet dokumentasjon på at dette var et forhold som ble nærmere utredet av norske adopsjonsmyndigheter da det ble gitt formidlingstillatelse til adopsjoner fra disse landene.

Utvalget mener at selv om det er opprinnelseslandets rett som avgjør hvilke opplysninger som kan gis til mottakerlandet, herunder opprinnelige foreldres identitet (se punkt 29.2), må mottakerlandet sørge for å innhente de opplysningene som det er tillatt og mulig å innhente. Det er mange typer opplysninger – også utover opprinnelige foreldres identitet – som kan være svært verdifulle for adopterte som ønsker mer kunnskap om opprinnelse. Disse har norske adopsjonsmyndigheter i for liten grad sørget for å innhente, særlig frem til årtusenskiftet.

Det er utvalgets vurdering at norske adopsjonsmyndigheter skulle vært mer aktive for å sikre at informasjon om opprinnelig familie, omstendighetene rundt adopsjonen og barnas bakgrunn ble innhentet fra opprinnelseslandet og arkivert i Norge. Dette gjelder spesielt etter adopsjonsloven fra 1986, og særlig fra 1991, da Norge ratifiserte FNs barnekonvensjon.

Utvalget vil imidlertid trekke frem at adoptivforeldrenes plikt til å fortelle barnet at det er adoptert, ble utvidet i adopsjonsloven fra 2017 (§ 38). Denne plikten inkluderer nå også opplysninger om barnets «etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn». Utvalget mener at dette var et positivt grep med tanke på barnets rett til å bevare sin identitet.

31.8.5 Barnets beste

Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere om utenlandsadopsjon som ordning er til barns beste på gruppenivå. Dette er hovedsakelig et politisk spørsmål. At adopsjonen må være til det konkrete barnets beste, er imidlertid et vilkår som må vurderes i hver enkelt adopsjonssak og som skal være avgjørende for om en adopsjon kan gjen-

nomføres. Spørsmålet for utvalget er om norske myndigheter har hatt forsvarlige systemer som sørger for å ivareta dette hensynet ved utenlandsadoptionsjoner til Norge.

Norske myndigheter og adopsjonsformidlere har i hele perioden med adopsjonsformidling til Norge fremhevet hensynet til barnets beste.

Hensynet til barnets beste er et gjennomgående og overordnet hensyn i adopsjonsprosessen. For det første er det et spørsmål om barnet skal frigis til adopsjon, eller om det skal velges andre omsorgsløsninger for barnet i opprinnelseslandet. Dette er vurderinger som i utgangspunktet ligger i opprinnelseslandene, men det er likevel slik at norske myndigheter og adopsjonsformidlerne må basere sin vurdering av om et adopsjonssamarbeid er forsvarlig, på kunnskap om hvordan vurderingene gjøres i opprinnelseslandet. Som vist ovenfor må vurderingen ses i sammenheng med risiko for uberettiget vinning ved adopsjoner, som kan føre til at barnets beste ikke får den vekten hensynet skal ha i avgjørelser om adopsjon. Når det gjelder den konkrete vurderingen av i hvilken grad hensynet til barnets beste er blitt ivaretatt ved frigivelsesprosessen i opprinnelseslandene vil utvalget vise til de enkelte landgranskingene, i kapitlene 9 til 20. Det er utvalgets generelle inntrykk at norske myndigheter i mange tilfeller har lagt uprøvd til grunn at barnets beste vil være å komme til Norge, uten noen nærmere vurdering av hvordan tap av språk, kultur, nasjonalitet og kontakt med slekt i opprinnelsesland kan påvirke barnet. Vurderingen i enkeltsaker av om det er til barnets beste å bli adoptert har frem til 2022 blitt overlatt fullt ut til opprinnelseslandet. Som redegjort for over hadde norske myndigheter et ansvar for å kontrollere disse vurderingene, særlig i saker der norske myndigheter ga adopsjonsbevilling. Fra 1998 lå det imidlertid en mulighet for slik kontroll også i saker der adopsjonsavgjørelsen ble truffet i opprinnelseslandet, gjennom ansvaret etter Haagkonvensjonen artikkel 17 c.

For det andre er det spørsmål om hvilke krav som stilles for at adoptivforeldre skal få forhåndssamtykke eller bli godkjent som foreldre til et barn med særlige behov. Dette er vurderinger som har vært ansett som en kjerneoppgave for norske myndigheter ved adopsjoner til Norge, gjennom hele perioden med adopsjonsformidling til Norge. Som utvalget omtaler i kapittel 26, var det i lange perioder svakheter ved utredningen av adoptivsøkerne. Utvalget har pekt på at utarbeidelsen av sosialrapporten om søkerne frem til 2015 lå til adoptivsøkernes hjemkommune, hvor adopsjonskompetansen kunne være svært varier-

ende. Videre har utvalget pekt på at kravene til søkerne ikke nødvendigvis ble skjerpet i takt med at kunnskapen om adoptertes behov økte og realiteten i adopsjonsfeltet endret seg. For eksempel ble krav knyttet til språk, kulturforståelse eller foreldrenes evne til å håndtere kompleksiteten ved adopsjon av eldre barn ikke systematisk utviklet, selv om dette kunne være naturlige tilpasninger i en tid hvor stadig færre og eldre barn var tilgjengelige for utenlandsadoptsjon.

For det tredje reiser hensynet til barnets beste spørsmål om hvordan barnet skal ivaretas fra det kommer til Norge, og gjennom oppveksten, det som med en samlebetegnelse kan kalles etteradopsjonstiltak. Manglende hjelpe- og støttetilbud for adopterte kan ha alvorlige konsekvenser for det enkelte barns velvære og utvikling. Som det er redegjort for ovenfor, mener utvalget at etteradopsjonstilbudet har vært mangelfullt på flere punkt gjennom perioden med adopsjonsformidling til Norge.

Som den klare hovedregel vil hensynet til barnets beste ivaretas best dersom grunnleggende regler og prinsipper for utenlandsadoptionsjoner følges. Imidlertid kan det tenkes tilfeller der en konkret barnets-beste-vurdering isolert sett tilsier at det var riktig at barnet ble adoptert til Norge, selv om det er avdekket feil eller ulovligheter ved adopsjonen. Utvalget vil særlig påpeke at formålet om å hjelpe barn i en vanskelig livssituasjon ikke kan begrunne toleranse for feil og mangler fra adopsjonsformidlers eller norske myndigheters side. En slik holdning undergraver de kravene til forsvarlig saksbehandling og tilsyn som regelverket oppstiller. Haagkonferansen har i flere uttalelser understreket at kravene til forsvarlige adopsjonsprosesser må følges også når det adopteres fra land i krisetilstand, se punkt 25.5.2.

31.9 Konklusjon

Utvalget mener at det har vært klare mangler ved adopsjonssystemet i Norge gjennom hele perioden utvalget har gransket. Som det er redegjort for ovenfor har imidlertid forsvarligheten på flere punkter gradvis blitt styrket over tid, med et tydelig forbedringspunkt rundt 1998, og en ytterligere styrking i tiden etter 2019.

Det har hatt avgjørende betydning for svakhetene med den kontrollen som har blitt ført med utenlandsadoptionsjoner, at norske myndigheter og adopsjonsformidlere helt frem til de siste årene i for liten grad har ment at de har et ansvar for kontroll med den delen av adopsjonsprosessen som

skjer i opprinnelseslandet, utover å forsikre seg om at adopsjonene formelt sett lot seg gjennomføre på gyldig måte. Det har vært en økende grad av kunnskap om risikoer på adopsjonsfeltet, kjente alvorlige ulovligheter i enkeltsaker og en stadig sterkere rettslig forankring av barnets beste som hovedhensynet ved adopsjoner. Alt dette burde ha ført til at det langt tidligere ble ført en grundigere kontroll med prosessene i opprinnelseslandene.

I enkeltsaker har adopsjonsmyndigheter og adopsjonsformidlere helt frem til begynnelsen av 2020-årene begrenset slik kontroll til å påse at riktig organ i opprinnelseslandet har besluttet adopsjon eller frigivelse for adopsjon. Etter utvalgets syn oppfylte ikke en slik kontroll kravene til forsvarlig behandling av adopsjoner og klare føringer fra Haagkonferansens veiledninger om oppfølging av Haagkonvensjonen om internasjonale adopsjoner. I saker der det ble utstedt adopsjonsbevilling i Norge, var den manglende kontrollen også i strid med krav i norsk adopsjonslov og forvaltningslov.

Behandlingen av enkeltsaker om adopsjon, både bevillings- og registreringssaker, har vært mangelfull frem til Bufdir endret myndighetenes forståelse av hvilken kontroll som skulle gjennomføres før det ble gitt samtykke til et forslag fra opprinnelseslandet om tildeling av adopsjon til norske søkere etter Haagkonvensjonen artikkel 17 c. Kontrollen ble først skjerpet da Bufdir i 2022 instruerte formidlerne om at de også hadde et ansvar for å vurdere frigivelsesprosessen i opprinnelseslandet før de ga slikt samtykke. Kontrollen ble ytterligere styrket da Bufdir overtok oppgaven med 17 c-samtykkene fra 2025.

Frigivelsesprosessen og adopsjonssystemet i opprinnelseslandet har inngått som temaer ved myndighetenes arbeid med formidlingstillatelser og tilsyn. I en lang periode var oppfølgingen imidlertid i hovedsak konsentrert om å oppnå en overordnet forståelse av hovedtrekkene i opprinnelseslandenes prosesser for adopsjonsavgjørelser og frigivelse. Norske myndigheter har i begrenset grad foretatt nærmere undersøkelser av de forutgående rettslige og administrative prosessene i opprinnelseslandene, blant annet beslutninger om fratakelse av foreldreansvar eller oppnevning av andre enn opprinnelige foreldre som verge. En mer systematisk oppmerksomhet mot slike forhold synes først å ha kommet til dels i kjølvannet av Haagkonvensjonen. Fra 1998 ble det gradvis brukt mer ressurser på å utrede opprinnelseslandenes systemer og risikofaktorer.

Når det gjelder formidlingstillatelser for nye samarbeidsland, konstaterer utvalget en klar for-

bedring i saksutredning og vurderinger etter at Haagkonvensjonen trådte i kraft i 1998. Ved fornyelser av eksisterende formidlingstillatelser finner utvalget derimot at vurderingene i flere tilfeller ikke har vært forsvarlige. En tydelig og systematisk forbedring i dette arbeidet ses først fra om lag 2019. Fra dette tidspunktet gikk Bufdir klart grundigere og mer systematisk inn i vurderingen av prosessene i opprinnelseslandene, blant annet ved identifisering og analyse av mulige risikofaktorer.

Kontrollarbeidets kompleksitet og betydelige ressursbehov er en mulig forklaring på at norske myndigheter frem til de senere år ikke har gjennomført en grundigere kontroll av forholdene og frigivelsesprosessen i opprinnelseslandene. Tidligere var omfanget av utenlandsadopsjoner vesentlig større, og antallet samarbeidsland var langt høyere enn i dag. Dessuten var det også mer krevende å orientere seg om forhold i andre land før utviklingen av internett og e-post og etter hvert muligheter for elektroniske møter og automatisk oversettelse av tekst og tale. Det er på det rene at Statens adopsjonskontor ikke hadde ressurser til å føre en tilstrekkelig grundig kontroll med de rundt 500 årlige adopsjonene som ble gjennomført fra opptil 24 ulike samarbeidsland i perioden 1990–1998.⁴⁵ Ressurssituasjonen bedret seg i liten grad gjennom 2000-årene, og var i stor grad tilpasset datidens forståelse av at norske myndigheters ansvar for kontroll primært var avgrenset til de delene av adopsjonsprosessen som fant sted i Norge.

Norske myndigheters utredning av adoptivsøkere hadde i flere tiår svakheter. Blant annet manglet det forskriftsfestede krav til søkerne før 2015, og det er utvalgets vurdering at det også manglet tilstrekkelige veiledninger for skønnsvurderingene. Det er også en svakhet at ikke oppgaven med å utrede adopsjonssøkerne ble flyttet fra deres hjemkommuner til spesialiserte enheter på et langt tidligere tidspunkt. Dette var ønsket av fagmyndigheten allerede i 1998, men ble ikke gjennomført før i 2015. Videre oppfylte norske myndigheter trolig ikke Haagkonvensjonens krav om nødvendig rådgivning til adoptivsøkere før adopsjonsforberedende kurs ble obligatoriske i 2015.

Når det gjelder bistand til adopterte og adoptivfamilier etter gjennomført adopsjon, er det vanskeligere å foreta en samlet vurdering av om systemet har vært forsvarlig. Utvalget er likevel kritisk både til mangelen på obligatoriske adopsjonsforberedende kurs før 2015 og til norske

⁴⁵ Se figur 6.1 og 6.2.

myndigheters generelle holdning ved ratifikasjonen av Haagkonvensjonen. Myndighetene la da til grunn at adoptivfamilier ikke skulle skilles ut som noen særskilt gruppe, men i stedet ivaretas gjennom det generelle offentlige tjenestetilbudet. Den samme oppfatningen lå til grunn da norske myndigheter valgte å ikke følge opp Adopsjonslovutvalgets forslag om etteradopsjonstiltak. Denne tilnærmingen kan ha ført til at adopterte og familier med behov for hjelp og veiledning ikke har hatt tilgang til helse- og hjelpetjenester med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Videre kan myndighetenes valg ha bidratt til at familier i for liten grad har vært bevisste på de særlige behovene utenlandsadopterte barn kan ha, og dermed heller ikke har søkt nødvendig hjelp. Myndighetenes valg var uheldig i lys av økningen i andelen adopterte barn med særlige omsorgsbehov på 2000-tallet. Utviklingen tilsier at behovet for målrettet informasjon, veiledning og oppfølging burde vært styrket snarere enn overlatt til et generelt tjenestetilbud. Myndighetenes tilnærming kan også tyde på at adopsjon i begrenset grad har blitt forstått og fulgt opp som en livslang prosess, hvor behov for støtte og veiledning kan endre seg over tid.

Granskingsutvalgets utredning tydeliggjør at utenlandsadopsjon er et komplekst felt, hvor ulike hensyn og rettigheter skal ivaretas på tvers av jurisdiksjoner og forvaltningsnivåer. Norske myndigheter og adopsjonsformidlere har utvilsomt hatt en intensjon om å legge til rette for at utenlandsadopsjoner skal foregå innenfor forsvarlige rammer. Samtidig har norske myndigheter i stor grad basert seg på tillit og delegasjon av myndighet og oppgaver. Dette kommer til uttrykk ved at et betydelig ansvar ble lagt på adopsjonsformidlerne, med en gjennomgående forutsetning om at disse, innenfor rammen av formidlingstillatelser

gitt av norske myndigheter, var i stand til å ivareta hensynet til forsvarlige adopsjonsprosesser. Det har vært ført tilsyn med formidlerne, men etter utvalgets vurdering har dette vært utilstrekkelig.

Adopsjonsformidlerne har på sin side forutsatt at deres egne samarbeidspartnere i opprinnelseslandene utførte sitt arbeid på en forsvarlig måte og i samsvar med grunnleggende krav til rettsikkerhet for alle involverte aktører, og at disse hensynene også ble ivaretatt i de nasjonale prosessene. Utvalgets gjennomgang viser at denne tillitsbaserte kjeden i begrenset grad har vært underlagt den kontroll og det tilsyn som kompleksiteten og risikoen i adopsjonsprosessen tilsier.

Utvalget har videre avdekket klare svakheter i norske adopsjonsmyndigheters arbeid i flere ledd av adopsjonsprosessen, fra forhåndssamtykke til registrering eller bevilling og i forståelsen av de særlige behovene adopterte kan ha over tid. Noen av disse svakhetene synes å ha kommet av tillit: tillit til opprinnelseslandenes prosesser og aktører, til adopsjonsformidlernes vurderinger og praksis og til at norske adoptivsøkere i tilstrekkelig grad ville være i stand til å ivareta barnas behov uten tilgang til særskilt tilpassede helse- og hjelpetjenester.

En viss tillit er nødvendig i alle systemer som involverer mennesker, men graden av tillit må tilpasses viktigheten av oppgavene og den risikoen som finnes. Utvalget mener at norske myndigheter og adopsjonsformidlere klart har undervurdert risikofaktorene ved utenlandsadopsjoner, og at de har hatt for liten kontroll. Systemet for utenlandsadopsjoner har heller ikke vært egnet eller blitt tildelt de nødvendige ressursene til å ha forsvarlig kontroll med risikofaktorene i alle de ulike samarbeidslandene.

Kapittel 32

Tilrådingar

32.1 Innledning

I granskingsutvalgets mandat er det angitt at utvalget skal «sjå på behovet for framoverretta tiltak, og kome med tilrådingar om systemet for adopsjon i framtida». Det er vidare presisert at 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».

I det følgjende vil utvalget gi sine tilrådingar. Som redegjort for i kapittel 1 er utvalgets utredning i hovudsak tilbakeskuende, og den er vidare i hovudsak avgrenset til de tolv prioriterte landene i mandatet. Det er, som det fremgår flere steder i utredningen, gjort vesentlege endringar i regulering, tilsyn og kontroll på adopsjonsfeltet de siste årene. Slike endringar er også gjennomført mens granskingen har pågått. Utvalget har ikkje hatt mulighet til å evaluere endringar som har skjedd i denne perioden.

Som redegjort for i kapittel 1 ligger det utenfor utvalgets mandat å ta stilling til om utenlandsadopsjonar til Norge skal fortsette. Noen av utvalgets tilrådingar er bare aktuelle dersom adopsjonsformidlinga til Norge fortsetter, mens andre tiltak gjelder ulike former for rettigheter, tiltak og tjenester for barn og vaksne som er adoptert til Norge. Ettersom det har vært en markant nedgang i antall adopsjonar til Norge de siste årene er det tiltakene som gjelder tilbud og bistand til adopterte etter gjennomført adopsjon, som vil ha betydning for flest personer.

I kapittel 29 om adoptertes muligheter til innsyn og kunnskap om opprinnelse og kapittel 30 om etteradopsjonstiltak er det gitt flere tilrådingar. Disse vil bli gjengitt også i dette kapittelet sammen med utvalgets øvrige tilrådingar.

Vidare i kapittelet vil utvalget gi sine tilrådingar knyttet til følgjende tema:

- ordninga med adopsjonsformidlere (32.2)
- formidlingstillatelse, tilsyn og kontroll (32.3)
- enkeltsaksbehandling (32.4)
- innsyn og opprinnelseessøk (32.5)

- etteradopsjonstiltak (32.6)
- tiltak i lys av avdekkede ulovligheter (32.7)

I punkt 32.8 behandlar økonomiske og administrative konsekvensar av tilrådingane.

32.2 Ordninga med adopsjonsformidlere

I kapittel 24 er det gjort rede for hvordan ordninga med adopsjonsformidlere har fungert, og for hvilket ansvar og hvilke arbeidsoppgaver formidlarne har hatt. Utvalget har der pekt på svakheiter og risikofaktorer ved ordninga slik den har vært og er. Utvalget meiner at følgjende endringar må gjerast dersom norske myndigheter viderefører ordninga med private adopsjonsformidlere som sentrale aktører ved adopsjonsformidling:

- Det må utredast om organisasjonar som gis tilatelse til å formidle adopsjonar, kan vere medlemsorganisasjonar eller må ha en annen organisasjonsform. I tillegg bør det utredast hvilke krav som skal stilles til styresammensetning og fagkompetanse.
- Den faste andelen offentlig finansiering til formidlarne må aukast vesentleg, slik at deres drift og grunnbemanning i mindre grad er avhengig av antallet adopsjonar.
- Ordninga innført i 2025 med at Bufdir selv foretar kontrollen etter Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c, må videreførast slik at norske myndigheter kan sikre forsvarlighet og rettssikkerhet ved adopsjonar til Norge.

32.3 Formidlingstillatelse, tilsyn og kontroll

Forutsatt at ordninga med private adopsjonsformidlere videreførast, meiner utvalget at det bør gis mer detaljerte forskriftsreglar om vilkår for formidlingstillatelse for enkeltland. Dagens over-

ordnede føringer er gitt i adopsjonsforskriften § 21, som sier:

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet kan bare gi formidlingstillatelse når
- a. det aktuelle landet har behov for adoptivfamilier i utlandet
 - b. organisasjonen har innsikt i og kunnskap om lover, andre regler og prosedyrer som gjelder for internasjonale adopsjoner i landet

I dag fremgår de nærmere vurderingskriteriene ved formidlingstillatelser bare indirekte i rubriker i søknadsskjemaet. Utvalget mener at forskriftsbestemmelsen om formidlingstillatelser bør liste opp hvilke forhold ved aktuelle opprinnelsesland og samarbeidspartnerne som skal vurderes ved innvilgelse og fornyelse av formidlingstillatelse, herunder:

- hvilke krav som gjelder for saksutredning og avgjørelsesprosesser i opprinnelseslandet ved utenlandsadopsjoner, herunder hvordan grunnleggende adopsjonsrettslige prinsipper og rettigheter for barn og opprinnelige foreldre blir ivaretatt
- hvorvidt samfunnsforholdene er tilstrekkelig betryggende med tanke på risiko for ulovligheter og uetiske forhold ved adopsjonsprosesser
- hvordan det legges til rette for å sikre tilstrekkelig og pålitelig informasjon om barnas bakgrunn og helsemessige forhold
- i hvilken grad det er risiko for korrupsjon eller urettmessig vinning ved adopsjoner, og hvordan denne risikoen kan håndteres og minimeres
- nærmere informasjon om de samarbeidspartnerne formidlerorganisasjonen planlegger å ha i opprinnelseslandet, herunder kvalifikasjoner

Videre gir utvalget følgende tilrådinger:

- Norske myndigheter bør videreføre gjeldende praksis for hvordan søknader om formidlingstillatelser og fornyelse av slike behandles, med grundig saksutredning der en rekke kilder undersøkes.
- Bufdir må sikres tilstrekkelige ressurser til forsvarlig behandling av søknader om formidlingstillatelser, tilsyn og kontroll.
- Det må ikke gis flere formidlingstillatelser enn det Bufdir har ressurser til å følge opp med forsvarlig tilsyn og kontroll.
- Norske myndigheter må føre nøye kontroll med økonomiske forhold i forbindelse med adopsjonsformidling, herunder ordninger for

godtgjørelse til kontaktpersoner og juridiske representanter, og med hvordan forholdet mellom bistand og adopsjon fremstår for samarbeidspartnerne i opprinnelsesland.

32.4 Norske myndigheters arbeid med enkeltsaker

Utvalget gir følgende tilrådinger på dette området:

- Det må stilles krav om at adoptivsøkere har grunnleggende språkferdigheter i barnets morsmål før adopsjon.
- Standardiserte verktøy for å kartlegge og vurdere adoptivsøkeres psykiske helse og tilknytningsevne bør brukes i utredningen av saker om forhåndssamtykke til utenlandsadopsjon.

32.5 Tilrådinger om innsyn og opprinnessøk

Tilrådinger om opprinnessøk med videre er gjort rede for i punkt 29.8. Tilrådingene er i korte trekk følgende:

- Det bør utvikles ny og forbedret veiledning til adopterte som ønsker å søke innsyn i utenlandske arkiver, og som ønsker å søke etter opprinnelse.
- Det bør gis et samtaletilbud til adopterte i forbindelse med søk etter opprinnelse, tilbakereise eller gjenforening med opprinnelig familie.
- Utvalget mener adopsjonsmyndighetene skal kunne gi rådgivning til adopterte om DNA-testing, herunder om risiko, konsekvenser og personvern hensyn. Det bør gjøres en nærmere utredning av spørsmålet, inkludert av mulighetene for økonomisk støtte til DNA-testing.
- Det bør utvikles ny og forbedret veiledning til adopterte i forbindelse med henvendelser fra opprinnelig familie.
- Det bør utredes om det i noen tilfeller bør åpnes for innsyn for opprinnelig familie som henvender seg til norske adopsjonsmyndigheter. Som ledd i utredningen bør det foretas en vurdering av om det er rettslig grunnlag for den faste praksisen med å anse alle opprinnelige foreldre for ikke å ha rett til innsyn i dokumentene i den norske adopsjonssaken, selv om adopsjonen ble gjennomført i Norge.
- Utvalget anbefaler at norske adopsjonsmyndigheter lager en samlet oversikt over dokumentasjon fra adopsjoner som nå oppbevares av privatpersoner som har hatt tilknytning til adop-

sjonsformidlingsarbeidet med videre, og deretter utreder behovet for å innhente dette og gjøre det tilgjengelig for adopterte som søker innsyn. Se nærmere informasjon i punkt 29.8.

- Utvalget anbefaler at norske adopsjonsmyndigheter undersøker muligheten for en overføring til Bufdirs arkiver av mappene som gjelder adopterte fra Bangladesh til Norge, da det vil gjøre det vesentlig lettere for de adopterte dette gjelder, å få innsyn i viktig informasjon om seg selv. Muligheten for andre samarbeid med opprinnelsesland om tilgjengeliggjøring av adopsjonsdokumenter bør også undersøkes.

32.6 Etteradopsjonstiltak

Tilrådingen for etteradopsjonstiltak er gjort rede for i punkt 30.8. Tilrådingene er i korte trekk følgende:

- Det bør etableres likepersonsarbeid i det offentlige regi i samråd med private organisasjoner.
- Det bør etableres et kompetansesenter for adopsjon.
- Det bør opprettes et tilpasset tilbud om kurs eller samtaler ved konflikter eller andre utfordringer i adoptivfamilier som er relatert til adopsjonsspesifikke forhold.
- Adoptivbarn bør ha rett til morsmålsopplæring i skolen for å lære og/eller ivareta språket fra sitt opprinnelsesland uavhengig av norskkunnskaper.
- Voksne adopterte bør få rett til gratis språkopplæring i språket fra sitt opprinnelsesland.
- NIBRs anbefalinger fra 2021 om forebygging av og tiltak mot rasisme og diskriminering av utenlandsadopterte bør følges opp.
- Det bør innføres obligatoriske kurs for adoptivforeldre etter adopsjon.
- Det bør innføres obligatorisk oppfølging av adoptivfamiliene etter adopsjon, i form av tilsynsbesøk i hjemmet med videre.
- Omfanget av og representativiteten til etteradopsjonsbehov er ikke helt klarlagt i eksisterende forskning. Utvalget anbefaler derfor at norske adopsjonsmyndigheter sørger for gjennomføring av en større spørreundersøkelse og/eller registerundersøkelse blant utenlandsadopterte. Utvalget vil i denne sammenheng fremheve at By- og regionforskningsinstituttet NIBR har påpekt at statistisk Sentralbyrå kunne fått i oppdrag å utarbeide levekårsundersøkelser for og offisiell statistikk om denne

gruppen som kunne kobles til registerdata om sysselsetting med videre, slik at man kan sammenligne adoptertes forløp gjennom ulike livsfaser med forløpet til andre grupper.

Utvalget har følgende tilrådingen når det gjelder adoptertes helse:

- Flere av de tiltakene som anbefales i FHI-rapporten fra 2013 om adoptertes helse bør følges opp.
- Det bør iverksettes tiltak for å øke kompetansen blant helsepersonell, blant annet om adopsjonsspesifikke traumer, tilknytningsproblematikk og identitetsutvikling hos adopterte.
- Genetisk veiledning bør så langt det lar seg gjøre tilbys til adopterte som mangler informasjon om sin biologiske bakgrunn.
- Forskingen på adoptertes fysiske og psykiske helse bør styrkes slik at kunnskapsgrunnlaget for tiltak bedres.

32.7 Tiltak i lys av ulovligheter avdekket i denne granskningen og opprinnelseslands granskninger

I lys av omfang og alvorligheten av feil avdekket i denne granskningen anbefaler utvalget følgende tiltak:

- Departementet bør sørge for at rapporten oversettes til engelsk. Rapporten kan ha interesse både i opprinnelseslandene og i andre motakerland. Når kun sammendraget foreligger på engelsk, begrenses rapportens tilgjengelighet, også for opprinnelige foreldre og deres støttespillere.
- Norges internasjonale forpliktelser til å bekjempe korrupsjon, også på adopsjonsfeltet, bør vektlegges mer.
- Det bør utredes om ulovlige adopsjoner skal tas inn som særskilt utnyttelsesformål i straffebestemmelsen om menneskehandel.
- Norske myndigheter bør stille seg positive til samarbeid med opprinnelsesland i deres granskninger og strafferettslige etterforskninger, så langt dette skjer i overensstemmelse med grunnleggende rettssikkerhetsgarantier.

32.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

I det følgende vil utvalget behandle spørsmål om økonomiske og administrative konsekvenser av våre tilrådingen. Det må understrekes at det er en

rekke usikkerhetsfaktorer knyttet til antall personer og familier som vil være målgruppe for de ulike tiltakene, noe som begrenser muligheten til å estimere kostnader og administrative konsekvenser. Videre er det i flere tilfeller snakk om tiltak som krever kompliserte beregninger, og der kostnadene til dels beror på nærmere utredning av hvordan tiltakene kan innrettes. Flere av tiltakene vil dessuten kunne være mulige å gjennomføre helt eller delvis innenfor rammen av allerede tildelte ressurser i de tjenestene som skal tilby dem, men dette har utvalget ikke grunnlag for å vurdere. Disse faktorene vil i vesentlig grad begrense hva utvalget har mulighet til å si noe kvalifisert om. I det følgende vil utvalget derfor bare fremheve noen tiltak.

Økt offentlig finansiering av adopsjonsformidlerne vil medføre en vesentlig kostnad. I dag er det bare én adopsjonsformidler, Adopsjonsforum. I 2004 hadde Adopsjonsforum inntekter fra adopsjonsformidling og medlemskontingenter på til sammen 2 477 670 kroner, samt tilskudd fra det offentlige på 1 265 312 kroner.¹ Driftsresultatet i 2024 var på –5 537 277 kroner. I 2025 sank inntektene fra formidlingen til 978 284 kroner og det offentlige tilskuddet ble økt til 2 310 666 kroner. Store endringer i blant annet adopsjonstall gjør det vanskelig å beregne hva det vil koste å dekke for eksempel 70 prosent av utgiftene til Adopsjonsforum gjennom offentlige tilskudd fremover. I 2024 ville dette imidlertid ha kostet 6 898 128 kro-

ner (5 632 816 mer enn tilskuddet fra staten på 1 265 312 kroner).

Et annet tiltak er morsmålsopplæring til alle adopterte under 18 år. Det er i dag cirka 2000–2300 barn under 18 år som er adoptert fra utlandet.² Kostnaden ved morsmålsopplæring for disse beror imidlertid på aldersfordelingen av barna på det tidspunktet tiltaket iverksettes, med andre ord hvor mange år hver av disse skal ha morsmålsopplæring. Videre vil kostnaden bero på antall nye utenlandsadopsjoner til Norge i årene som kommer, antall timer som tilbys hvert barn, samt hvor mange som tar imot tilbudet.

En del av tiltakene utvalget foreslår, retter seg mot adopterte som gruppe, uavhengig av alder og når de kom til Norge. Dette gjelder eksempelvis språkopplæring til voksne adopterte som ønsker det. Det er ikke mulig å estimere hvor mange som vil ha interesse for et slikt tilbud, og kostnaden vil også bero på omfanget og formatet av opplæringen som tilbys.

Det er grunn til å understreke at utvalgets tilrådinger baserer seg på avdekking av vesentlige svakheter ved adopsjonsformidlingen til Norge, herunder en rekke kritikkverdige forhold ved norske myndigheters tilsyn og kontroll. I en slik situasjon må det stilles krav til at norske myndigheter setter inn tiltak, også når disse tiltakene er kostbare.

¹ Jf. e-post fra Adopsjonsforum 12. mai 2025. Adopsjonsforum hadde også inntekter fra utleie av deler av sine lokaler på 545 831 kroner. Lokalene ble solgt i 2025 for å dekke underskudd, og slike inntekter er ikke lenger aktuelle.

² Grovt beregnet ut fra SSBs tall per 1. januar 2024 for antall adopterte fra utlandet bosatt i Norge, fordelt på femårige aldersgrupper.

Vedlegg 1

Sammendrag for barn

1 Hva denne teksten er

I 2023 bestemte regjeringen at en gruppe eksperter skulle undersøke hvordan adopsjon av barn fra utlandet til Norge har foregått. Denne gruppen ble kalt *Granskingsutvalget for utenlandsadopsjoner*. Dette *utvalget* er nå ferdig med sine undersøkelser og har skrevet en *rapport* om det de har funnet ut.

Teksten her er et *sammendrag* av denne rapporten, og er skrevet særlig for barn. Her står det om hva adopsjon er, og hvorfor og hvordan adopsjonene har blitt undersøkt. I tillegg blir noe av det viktigste utvalget har funnet ut om adopsjoner av barn fra andre land forklart.

2 Om undersøkelsen

Hva er adopsjon?

Når et barn blir adoptert, betyr det at barnet får nye foreldre og en ny familie. Mange land har ordninger for adopsjon, og i Norge har vi hatt slike ordninger i over hundre år. I noen tilfeller trenger barn et nytt hjem fordi foreldrene er døde eller har forsvunnet. I andre tilfeller er det barnevernet som finner ut at foreldrene ikke tar godt nok vare på barnet, og derfor bestemmer at det skal komme til en ny familie gjennom adopsjon. I noen tilfeller er det foreldrene selv som sier at de ikke kan ta seg av barnet, og derfor bestemmer seg for at barnet skal adopteres bort.

Dersom et land ikke selv klarer å finne foreldre til alle barna som trenger det, kan barna i noen tilfeller få en ny familie i et annet land. Dette kaller vi *utenlandsadopsjon* eller *internasjonal adopsjon*. Siden 1950-årene har over 20.000 barn fra andre land fått nye foreldre i Norge. Særlig fra 1980-årene og frem til 2010 ble mange barn adoptert til Norge fra utlandet. De fleste som har blitt adoptert til Norge har nå blitt voksne.

Målet med en adopsjon skal alltid være å gjøre det som er best for det enkelte barnet. I utgangs-

punktet er det best at barn får vokse opp hos sin egen familie, eller i en annen familie i samme land. Men dersom dette ikke er mulig, har mange land blitt enige om at det kan være bedre for et barn å få en adoptivfamilie i utlandet enn å vokse opp på et barnehjem, selv om det betyr at barnet må flytte til et nytt land.

Hvorfor ble det bestemt at utenlandsadopsjonene skulle undersøkes?

Det er strenge regler som må følges når et barn blir adoptert fra et land til et annet. Dette er blant annet fordi man skal være sikker på at det virkelig er det beste for barnet å bli adoptert. De siste årene har det kommet frem historier om barn som har blitt adoptert fra andre land til Norge, og der noe har blitt gjort galt. Det er flere eksempler på saker hvor det står noe i dokumentene fra adopsjonen som senere har vist seg ikke å være sant. Alle har rett til å vite hvor de kommer fra, og hvem de er, og derfor er det viktig at det som er skrevet om dem, er riktig. I noen tilfeller har barn også blitt adoptert til utlandet selv om de hadde foreldre eller andre i det landet de var født som kunne ta vare på dem.

Når det både i Norge og i andre land har blitt avslørt at det har blitt gjort feil ved noen adopsjoner, er dette veldig alvorlig. Den norske regjeringen bestemte derfor at systemet for adopsjoner til Norge, både de som skjedde for lenge siden, og de som skjer nå, måtte *granskes*. Å granske betyr det samme som å undersøke eller etterforske, og målet er å finne ut hva som har skjedd.

Hva har granskingsutvalget undersøkt?

Granskingsutvalget har undersøkt flere forskjellige ting. Det viktigste er:

- Om alle regler har blitt fulgt når barn har blitt adoptert fra andre land til Norge, eller om det har skjedd noe feil eller ulovlig.
- Om det norske systemet for adopsjon har vært godt nok, og om norske myndigheter har hatt

god nok kontroll med de adopsjonene som har skjedd.

Utvalget har særlig undersøkt adopsjoner fra tolv land. Dette er Bangladesh, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Etiopia, Indonesia, Kina, Sri-Lanka, Sør-Korea og Vietnam. Fra noen land, som Bangladesh og Indonesia, har det vært ganske få adopsjoner, og det er lenge siden det har blitt adoptert barn til Norge. Fra andre land, som Sør-Korea og Colombia har det blitt adoptert flere tusen barn, og adopsjonene har skjedd helt frem til nå. Derfor er noen av landundersøkelsene litt grundigere enn andre.

I tillegg til å undersøke hvordan adopsjonene har skjedd, skal granskingsutvalget undersøke hvordan adopterte og adoptivfamilier har blitt tatt vare på i Norge. Utvalget skal også komme med forslag for å gjøre adopsjonssystemet bedre.

Hva betyr det at det har skjedd noe ulovlig?

At noe er *ulovlig*, betyr at man ikke har fulgt de reglene som står i loven.

I Norge har vi en egen adopsjonslov som har regler om adopsjon. Andre land har også adopsjonslover. I tillegg har mange land laget felles regler om adopsjon fra et land til et annet, for eksempel i FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen fra 1993.

I barnekonvensjonen artikkel 21 er det bestemt at det aller viktigste når barn skal adopteres, er hva som vil være det beste for barnet. For å være sikker på at adopsjon er det beste for barnet, er det mange forskjellige regler som må følges når man adopterer barn fra et annet land. Det er for eksempel regler om at man må være sikker på at barnet ikke har foreldre eller andre som kan ta vare på barnet i det landet barnet er født. Det må undersøkes om adoptivforeldrene kan ta godt vare på et barn. I hver adopsjon skal det sjekkes at dette barnet og disse adoptivforeldrene passer sammen. Det er også regler om at dokumentene som handler om barnet må fylles nøye ut.

Når noen sier at en adopsjon har vært *ulovlig*, kan de derfor mene veldig forskjellige ting. Det betyr ikke det samme som at et barn har blitt kidnappet eller solgt. De kan for eksempel mene at man ikke finner dokumenter som viser om alle undersøkelsene ble gjort slik de skulle, eller at noen har skrevet noe i adopsjonsdokumentene som ikke er riktig. Det er ikke alt som er ulovlig som er like alvorlig. Selv om det står noe feil i et dokument, trenger det ikke å bety at selve adopsjonen er ulovlig.

Hvem sin skyld er det dersom det har blitt gjort noe feil i forbindelse med en adopsjon?

Det er først og fremst de som styrer i landet, altså *myndighetene*, både i Norge og i det landet det adopteres fra, som har ansvar for at adopsjonene blir gjort på en riktig og lovlig måte. De må lage tydelige regler og kontrollere at alle følger dem. I tillegg er det organisasjoner både i Norge og i andre land som hjelper til med adopsjonene, som må følge disse reglene.

Når noen i Norge adopterer et barn, har de ikke mulighet til selv å undersøke alt som skjer i det landet der barnet bor. De må stole på at myndighetene og de organisasjonene som ordner med adopsjonen, gjør ting riktig. Dersom det har blitt gjort noe feil i en adopsjonssak, har adoptivforeldrene som regel ikke visst noe om dette.

Slutter man å være adoptert dersom det har skjedd noe feil i forbindelse med en adopsjon?

Nei. Selv om man finner ut at ikke alle reglene har blitt fulgt i en adopsjon, betyr ikke dette at adopsjonen blir ugyldig. Den som er adoptert vil fremdeles være barnet til sine adoptivforeldre, på samme måte som før.

Har granskingsutvalget undersøkt sakene til alle som har blitt adoptert til Norge?

Nei. Utvalget har først og fremst sett på systemet og reglene om adopsjon, og om myndighetene i Norge har passet godt nok på at reglene blir fulgt. For å undersøke om reglene har blitt fulgt har utvalget sett nøye på noen adopsjonssaker fra ulike land. Men utvalget har ikke hatt tid til å se på alle adopsjonssakene i de landene som er undersøkt.

3 Utvalgets funn fra undersøkelsen

Viktig å vite om utvalgets funn

Utvalget sin viktigste oppgave har vært å finne ut om det har skjedd noe feil eller ulovlig ved utenlandsadopsjoner til Norge. I rapporten skriver derfor utvalget nesten bare om det de har funnet som har blitt gjort feil, og ikke om de tingene som har vært bra.

Selv om utvalget har funnet ut at det har skjedd feil i forbindelse med noen adopsjoner fra et land, betyr dette ikke nødvendigvis at alle adop-

sjonene derfra er ulovlige eller ikke skulle ha skjedd.

Utvalget har undersøkt adopsjoner tilbake til 1950-årene og frem til i dag. Det er mye som har forandret seg på disse årene både i Norge og i andre land. Noen ting som er ulovlig å gjøre i dag, kan ha vært lovlig tidligere.

Hva har utvalget funnet ut om utenlandsadopsjonene til Norge?

Utvalget har funnet ut at det i noen tilfeller har blitt gjort ting som var galt i forbindelse med adopsjon av barn fra utlandet til Norge. Noen feil har vært veldig alvorlige, mens andre ikke har vært like alvorlige. Noen eksempler på veldig alvorlige feil som utvalget har funnet i enkeltsaker er:

- Et barn ble kidnappet og adoptert til Norge.
- En mor ble fortalt at hun kunne få penger dersom hun sa ja til å adoptere barnet sitt til Norge.
- I en sak skrev man med vilje ting som man visste at var feil i dokumentene for å kunne adoptere et barn til Norge.
- Et barn ble adoptert til Norge selv om man mente at dette ikke var det beste for barnet.

I tillegg til feil som man er sikker på at har skjedd, har utvalget også funnet at det i flere tilfeller har vært en *risiko* for feil. *Risiko* betyr det samme som at det er en fare for at noe kan skje, uten at man er sikker på at det kommer til å skje. Utvalget mener at det av ulike grunner har vært risiko for at det har skjedd feil i adopsjoner til Norge, uten at det er helt sikkert om det har skjedd slike feil. Noen eksempler på dette er:

- I flere tilfeller har norske adopsjonsorganisasjoner avtalt med barnehjem eller andre organisasjoner at de skal få et pengebeløp som henger sammen med hvor mange barn som blir adoptert til Norge. Dette kan ha skapt en fare for at noen barn ble adoptert fordi noen tjente penger på det, og ikke fordi det var det beste for barnet.
- Det har blitt adoptert barn til Norge fra flere land som har vært i en vanskelig situasjon, for eksempel på grunn av krig. Det kan da være vanskelig å undersøke godt nok om barna har

foreldre eller annen familie i hjemlandet som kan ta vare på dem.

For å unngå at det skjer feil i adopsjoner må både myndighetene og de organisasjonene som hjelper med adopsjoner gjøre de kan for å passe på at risikoen for feil er så liten som mulig. Utvalget mener likevel at de i flere tilfeller ikke har gjort så mye som de burde for å sikre at alt blir gjort riktig.

Noen eksempler på at utvalget mener at adopsjonsorganisasjonene har gjort feil er:

- I noen tilfeller har adopsjonsorganisasjonene gitt pengegaver til barnehjem og andre organisasjoner på en måte som ikke følger reglene for hvordan dette skal gjøres. Blant annet har det vært en kobling mellom hvor mye penger organisasjonene har gitt, og hvor mange barn som ble adoptert til Norge.
- Adopsjonsorganisasjonene har ikke alltid fortalt norske myndigheter om viktige ting, for eksempel om de pengegavene de har gitt, eller når de har blitt klar over at det har skjedd feil i enkeltsaker.
- Adopsjonsorganisasjonene har ikke alltid undersøkt godt nok hva de som jobber med adopsjonene i utlandet har gjort i forbindelse med adopsjonene.

Noen eksempler på at utvalget mener at norske myndigheter har gjort feil er:

- Norske myndigheter har sagt ja til å adoptere barn fra flere land uten å gjøre gode nok undersøkelser av hvordan adopsjonssystemet deres fungerer.
- Norske myndigheter har sagt ja til å adoptere barn fra land hvor det har vært vanskelig å vite sikkert hvor barna kommer fra, for eksempel fordi det har vært krig i landet.
- Norske myndigheter har ikke stanset adopsjoner fra land, selv om de fikk vite at det var risiko for feil og ulovligheter i adopsjonssystemet i landet.
- Norske myndigheter har ikke kontrollert godt nok hva organisasjonene som hjelper med adopsjoner har brukt penger på i utlandet.
- Norske myndigheter har ikke lest adopsjonsdokumentene fra utlandet nøye nok, og har ikke kontrollert godt nok at ting har blitt gjort riktig i hver enkelt adopsjon.

Vedlegg 2

Executive Summary

1 Overview

The Committee for the Investigation of Inter-country Adoption to Norway was appointed by the Norwegian Government on 20 June 2023. Its work commenced at the end of 2023, and the final report was submitted on 22 June 2026.

The report, *Soundness, Risk, and Trust: An Investigation of Inter-country Adoption to Norway*,¹ consists of four parts.

Part 1 contains Chapter 1: Appointment, mandate, and work; Chapter 2: Executive Summary; and Chapter 3: Methodology.

Part 2 contains descriptive chapters that provide the framework and perspectives for the report, including Chapter 4 on risk factors in inter-country adoption, Chapter 5 on sources of law and key legal principles, Chapter 6 on the organisation of the adoption system, past and present, Chapter 7 on the adoption organisations (accredited adoption service providers), and Chapter 8 on key policy guidelines in the field of adoption.

Part 3 comprises Chapters 9–21, containing the Committee's investigation of the twelve priority countries specified in its mandate, listed in alphabetical order: Bangladesh (9), Brazil (10), Chile (11), Colombia (12), Costa Rica (13), Ecuador (14), Ethiopia (15), Indonesia (16), China (17), Sri Lanka (18), South Korea (19) and Vietnam (20), as well as some comments on findings from other countries of origin, and a few individual findings that are not linked to specific countries due to the risk of identifying individual adoptees and their families (21).

Part 4 contains the Committee's assessments of both specific and broader themes within its

mandate. Chapter 22 provides a brief introduction to the chapters in Part 4. In Chapter 23, the Committee assesses the significance of the 1993 Hague Convention for adoptions to Norway. Chapter 24 assesses how the system of adoption organisations has functioned. In Chapter 25, the Committee assesses the Norwegian authorities' work relating to the authorisation of adoption organisations to operate in specific countries of origin, and the supervision of those organisations. In Chapter 26, the Committee assesses the adoption authorities' handling of applications for approval of prospective adoptive parents. Chapter 27 assesses the authorities' work on the registration of adoptions and adoption orders. In Chapter 28, the Committee examines adoptions not arranged by an adoption organisation. Chapter 29 outlines the opportunities for adoptees to access documents in the adoption case, as well as to search for their origins. In Chapter 30, the Committee assesses how the need for post-adoption measures has been met.

Chapter 31 contains the Committee's overall conclusions, and in Chapter 32 the Committee sets out its recommendations for the future.

2 Part 1 Introduction

Chapter 1 describes the Committee's appointment, mandate, and work. It is explained that the mandate is extensive and complex, and that it has been necessary to set certain limits to the scope. In the mandate, the Committee was asked to 'examine the adoption system in relation to all countries of origin from which Norway has adopted children' and to review 'a selection of cases from each country'. In addition, the Committee was to 'as a minimum prioritise a more thorough investigation of twelve countries, see section 1. It soon became apparent that it would be unrealistic to carry out sound and reliable investigations into all the countries from which Norway has had adoptions. The Committee asked the Ministry of Chil-

¹ The term *forsvarlighet* is rendered here as *soundness*. *Forsvarlighet* in the Norwegian title does not have a precise equivalent in English. It denotes a legal, professional and ethical standard that sets requirements for the quality, appropriateness and acceptability of an act, decision or service. Depending on context it may e.g. be rendered as *soundness*, *sound practice*, *adequacy*, *due diligence*, or *responsible practice*.

dren and Families to limit the country investigations to primarily cover the twelve priority countries in the Committee's mandate. The Ministry responded by clarifying that the Committee should 'review the adoption system from as many countries as possible with which Norway has cooperated', and that the Committee had to justify its priorities and limitations 'inter alia on the basis of assessments of risk in the adoption systems in the various countries'.

Chapter 3 sets out the Committee's methods. This investigation has required the use of several different, complementary methods, including archive searches, interviews, country visits, reviews of individual adoption cases, and news and literature searches on various issues. The Committee has also received and gathered input from organisations, individuals, and the Committee's reference group.

The main part of the Committee's work has consisted of mapping the field of adoption and gathering information, as well as analysing and assessing the facts.

The Committee has carried out country visits to four countries of origin: Colombia, Chile, Ethiopia, and South Korea. The Committee held meetings with authorities, original families, individuals associated with the adoption organisations, researchers, and various organisations.

Furthermore, the Committee has reviewed archive material from public and private actors in the field of adoption, and conducted interviews with more than 80 people. This includes, among others, adult and minor adoptees, adoptive parents, individuals associated with adoption organisations, and former and current employees of Norwegian adoption authorities. The Committee has received input through the reference group, through enquiries from individuals and organisations, and through meetings.

The Committee's investigations have been subject to certain practical and legal constraints. Some archives have been incomplete, some relevant individuals have not been available for interview, and the Committee has not had the authority to conduct investigations in foreign public archives.

3 Part 2 Perspectives and framework

In *Chapter 4*, the Committee provides an overview of key risk factors in inter-country adoptions. These factors have, in various ways and to varying degrees, influenced the regulation of inter-coun-

try adoption in the countries of origin, in international regulations, and in Norwegian legislation and practice. The Committee addresses here the lack of effective control mechanisms and other conditions in countries of origin, financial incentives for adoption, competition for available children in countries of origin, corruption, war and states of crisis in countries of origin, poverty, as well as cultural factors and oppressed groups. Finally, the issue of human trafficking in the context of adoption is addressed.

Chapter 5 provides an overview of key sources of law and principles relating to inter-country adoption that are of general significance to the Committee's assessments in both Parts 3 and 4. Regulations concerning more specific issues and various parts of the adoption process are presented in the relevant chapters.

In *Chapter 6*, the Committee outlines the historical development of the Norwegian adoption system, with particular emphasis on national developments within Norway, as well as the legal and institutional frameworks for inter-country adoptions. The chapter provides a descriptive overview of the main features, and the topics covered in the chapter are presented in more detail and discussed elsewhere in the report.

In *Chapter 7*, the Committee provides an overview of the organisations that have arranged adoptions to Norway. A general overview of the organisations' origins and development is provided. The focus is particularly on organisational aspects that the Committee considers as central to its descriptions and assessments of the system for inter-country adoptions in general, and for adoptions arranged through these organisations in particular.

Chapter 8 addresses various types of policy guidelines in the field of adoption that do not naturally fall under the description of specific regulatory changes or major reforms. The chapter addresses issues that have been raised in the Storting in various formats, guidelines on adoptions in party manifestos and government platforms, as well as information from the Committee's interviews with ministry staff regarding the key priorities of political leadership in the field of adoption. The Committee's general impression is that there has been relatively broad political consensus that the system of inter-country adoptions should be maintained, and that opportunities for inter-country adoptions should be improved. There has been political consensus on reforms that, among other things, have tightened the requirements for legal protection and oversight in the field of adop-

tion, such as the ratification of the Hague Convention and amendments to adoption legislation. Beyond the political consideration of such reforms, political engagement has, at least up until around 2020, been primarily directed towards measures to make it easier and quicker for adoption applicants to adopt.

4 Part 3 Country investigations

This section discusses the findings from the Committee's country investigations.

Chapter 9 describes adoption mediation from *Bangladesh*. Between 1973 and 1981, 110 adoptions to Norway were carried out with the assistance of Adopsjonsforum. These are the Committee's key findings:

- The situation in Bangladesh was complex and difficult to assess for several reasons, and the system there was not suited to ensuring effective verification of the identity of the children and the persons who handed them over to the authorities or private children's homes.
- Original mothers received little help or guidance in connection with the decision to place their child in a children's home, and did not always understand that signing the transfer of guardianship to the orphanage could result in the child being adopted abroad.
- The adoptions were carried out in Norway, based on the transfer of guardianship from the orphanage in Bangladesh to the prospective adoptive parents and the child's Bangladeshi passport. The Norwegian authorities did not have a sufficient basis for assessing whether the conditions of the Norwegian Adoption Act and other principles governing international adoption were met in each individual case.
- The Norwegian authorities were aware of and accepted the risk of incorrect information regarding the children's background and identity in the documentation on which the adoption decision was based.
- The adoptions from Bangladesh took place at a time when guidelines and principles for inter-country adoption were relatively underdeveloped. These are factors that must be taken into account when considering the degree of criticism directed at those responsible. The Committee nevertheless believes that the Norwegian authorities could and should have conducted more thorough investigations into whether the adoptions were carried out in a responsible

manner, and imposed stricter requirements on the adoption organisations.

Chapter 10 describes adoption mediation from *Brazil*. Between 1990 and 2013, 471 adoptions to Norway were arranged through the adoption organisations InorAdopt, Adopsjonsforum, and Verdens Barn. These are the Committee's key findings:

- The Committee has not received any enquiries or uncovered any specific information to suggest that the legal determination of adoptability, and the adoption itself, of children placed with Norwegian adoptive parents through InorAdopt or the two other Norwegian adoption organisations occurred on an unlawful basis.
- In Brazil, the intermediaries covered only minor administrative costs, and there were no additional donations or other fees associated with the adoptions. The committee considers that this reduced the risk of improper financial gain in connection with the adoptions. The Committee finds that the investigation carried out by the Norwegian authorities prior to the commencement of adoption activities from Brazil was insufficient to make a sound assessment of adoptions from Brazil, cf. the duty of investigation under Section 17, first paragraph, of the Public Administration Act.
- The Committee considers that the adoption authorities did not take sufficient account of the information and warnings that emerged during the dialogue with the Foreign Service prior to the commencement of adoption activities from Brazil.
- The Committee considers it censurable that the Norwegian adoption authorities did not themselves ensure that local social services offices in the municipality where the child was settled following adoption to Norway issued the follow-up reports required by the Brazilian authorities to complete the adoption (until Brazil introduced a new adoption law in 1990).
- The Committee assumes that the resource situation within the Brazilian child welfare system has entailed a certain general risk that not all original parents have received adequate help and/or guidance prior to an adoption, and has led to some limitations regarding the scope of investigations into alternative placements for the children within Brazil.
- The Committee emphasises that the practice of bringing children at high risk of trauma-related issues to Norway at an age when one would expect them to have developed language skills,

without at the same time ensuring they have the opportunity to express themselves and/or process their experiences in their own language, is particularly censurable.

Chapter 11 describes adoption mediation from *Chile*. Between 1985 and 2016, 314 adoptions to Norway were arranged through Adopsjonsforum. These are the Committee's key findings:

- The Committee believes that the Norwegian adoption authorities did not carry out sufficiently thorough assessments of whether it was justifiable to grant authorisation to mediate adoptions from Chile to the adoption organisation Adopsjonsforum – particularly given that the country was a military dictatorship with a significant degree of corruption, political oppression, and serious violations of fundamental human rights.
- The Committee considers that the Norwegian adoption authorities' assessments of the Chilean adoption rules prior to the first authorisations (for pilot cases) being granted were inadequate: At that time, the Norwegian adoption authorities permitted a system of adoptions for which there was no basis in Chilean adoption legislation.
- The Committee considers that the Norwegian adoption authorities did not carry out a proper assessment of legal protection and the political and social conditions in the country when the general authorisation for adoptions was granted to Adopsjonsforum in December 1988. In the Committee's view, it was not justifiable to grant an adoption authorisation for Chile at the time this was granted.
- The Committee considers that the Norwegian adoption authorities' ongoing monitoring of placements from Chile had significant shortcomings, particularly in the document checks prior to the granting of an adoption order in Norway (up to 1999). The Committee wishes to emphasise that the Norwegian authorities had a special responsibility to check the documents when they themselves granted an adoption order.
- The Committee considers that Adopsjonsforum acted censurably and exercised poor judgement by proposing or accepting several arrangements involving obvious risks of unlawful and/or irregular adoptions.
- The Committee considers it likely that the judge in Temuco, with whom Adopsjonsforum collaborated, shared in whole or in part some of the military junta's prejudices against indi-

genous people and the notion that adoption could be a solution to this 'problem'.

- The Committee has identified one adoption to Norway where the child is said to have been taken from the mother at birth on the claim that the child was stillborn. This case is from Temuco.
- The Committee considers that there is a high risk of criminal offences, illegalities, or other irregularities in adoptions from Temuco during the period 1987–1995. This could include breaches of the requirement for informed consent from the original parents, of the principle of subsidiarity, and of the prohibition against improper financial gain in adoptions. Adoptions from other parts of the country are also associated with a risk of errors and illegalities, particularly in the period up to 1999.

Chapter 12 describes adoption mediation from *Colombia*. Between 1972 and 2025, Adopsjonsforum arranged 4,096 adoptions to Norway. These are the Committee's key findings:

- The Committee believes that Adopsjonsforum's cooperation with several private institutions was structured and developed in a way that contributed to making the institutions financially dependent on placing children for adoption in order to receive donations. This created a risk that financial considerations might take precedence over the best interests of the child, and posed a risk of breaches of, among other things, the requirement for informed consent, the principle of subsidiarity, and the prohibition against improper financial gain in adoptions.
- The Committee is critical of the advance payment agreements that Adopsjonsforum entered into with some of the private institutions, which entailed a risk that considerations other than the best interests of the child could become the determining factor in each individual adoption.
- The Committee is also critical of the fact that, over a long period, Adopsjonsforum was not entirely open about these agreements with Norwegian adoption authorities.
- The Committee is further critical of how Norwegian adoption authorities in several instances failed to act on information they received, both regarding the possibility of irregularities in adoptions from Bogotá to Norway in the late 1970s, and regarding the fact that donations to private institutions in the early 2000s were, in some cases, transferred directly to accounts in

third countries, which should have prompted further investigations.

- The Committee believes that the risk of irregularities in adoptions through the ICBF has been present throughout the entire placement period, partly due to a lack of resources within the ICBF to conduct an adequate investigation of the child's background and the family's situation.
- The Committee considers that the manner in which the original family is notified of the hearing and the decision concerning a child's legal release for adoption must be regarded as a serious weakness in the Colombian adoption system.
- The Committee considers it censurable that, up until 2017, the Norwegian adoption authorities showed limited interest in and had limited knowledge of the case process in Colombia until a decision on release for adoption and subsequent adoption was made, particularly in adoption cases that were not based on the consent of the original parents.

Chapter 13 describes adoption mediation from *Costa Rica*. Between 1975 and 1992, 101 adoptions to Norway were arranged through Adopsjonsforum. These are the Committee's key findings:

- The Committee's investigations have not revealed indications that there were any significant issues worthy of criticism at the systemic level relating to Adopsjonsforum's adoption mediation from Costa Rica.
- A significant proportion of the children adopted from Costa Rica to Norway were adopted following child protection proceedings resulting in the removal of parental responsibility. Therefore, it is censurable that the Norwegian adoption authorities did not obtain thorough information about the stages of this process and its legal basis, nor did they assess the soundness of this process before authorising adoption cooperation with the country.
- Information from various sources indicates that there may be a risk that attitudes within the Costa Rican child welfare services towards people from lower socio-economic groups and single parents have contributed to inadequate processes.

Chapter 14 describes adoption mediation from *Ecuador*. Between 1976 and 2004, 185 adoptions to Norway were arranged through Adopsjonsforum. The Committee's investigations have focused in particular on the so-called Moncayo case,

but the Committee has also examined certain other matters from the 1980s and the first half of the 1990s. These are the Committee's key findings:

- There is a risk that there may be irregularities in adoptions to Norway from Amparo y Hogar in the 1980s.
- When lawyer Roberto Moncayo was approved as Adopsjonsforum's contact person in Ecuador in 1986, the authorities and Adopsjonsforum should have requested a detailed explanation of how he intended to find children suitable for adoption. The fact that this was not done constituted a breach of the adoption authorities' duty of investigation under the Public Administration Act.
- After Moncayo was arrested, the Norwegian authorities should have been far more concerned with clarifying whether any criminal offences had been committed that could justify reversing some of the adoptions, and with expediting the assessment of this in Ecuador.
- It is censurable that the Norwegian authorities accepted a proposed solution that involved paying money to avoid a demand to return a kidnapped child. This is contrary to the fundamental principles that adoptions must be decided in the best interests of the child, and that no one should derive any undue financial gain. The breach of these principles is serious.

Chapter 15 describes adoption mediation from *Ethiopia*. Between 1990 and 2013, 693 adoptions to Norway were arranged through Adopsjonsforum. These are the Committee's key findings:

- When adoption work began in 1991, Ethiopia was a military dictatorship. In general, the Committee considers it concerning that the Norwegian authorities permitted adoption cooperation with countries under military dictatorship.
- Between 1998 and 2000, there was a war between Ethiopia and Eritrea. The Committee considers it censurable that neither the State Office for Youth and Adoption nor the Ministry carried out investigations or further assessments in connection with this.
- The Committee believes that there is a significant risk that the original parents of children adopted to Norway consented to the adoption without fully understanding the absolute severance of ties that such a decision entailed.
- The Committee is aware of two cases of staged abandonment involving adoptees in Norway,

and believes there is a risk that this has also occurred in other cases.

- In some cases, original parents or relatives have only decided to give up their child for adoption after being made aware of the possibility of receiving financial support for any remaining children or siblings through Adopsjonsforum's sibling project. This constitutes undue influence on the parents' consent and is a breach of fundamental principles of adoption law.
- Staff at Adopsjonsforum's partner children's home Faya (2009–2013) stated that inter-country adoptions were presented as a 'first option' for original parents who were struggling to care for their children. Such a practice is contrary to the principle of subsidiarity.
- The Committee considers that the practice of moving children to Adopsjonsforum's transit home before the process of determining that the child is adoptable was completed entailed a risk that the principle of subsidiarity was not adequately safeguarded.
- The Committee considers that the financial compensation paid to Adopsjonsforum's first foreign contact (1991–2004) was, on the whole, of such a magnitude that it contravened the principle of improper financial gain in Article 21(d) of the 1989 Convention on the Rights of the Child and the prohibition against unreasonably high remuneration in Article 32(3) of the 1993 Hague Convention.
- The Committee considers that the agreements on financial support that Adopsjonsforum entered into from 2006 with private organisations/children's homes responsible for placing children for adoption were in breach of principles relating to financial transactions in adoption work, cf. inter alia Article 21(d) of the 1989 Convention on the Rights of the Child.
- The Committee considers it censurable that Adopsjonsforum, on several occasions, unilaterally and at short notice, withdrew fixed and substantial support for the running of children's homes and various aid projects.
- The Committee considers it censurable that the Norwegian adoption authorities did not conduct further investigations following the information they received during the supervisory visit in 2003. This applies both to information regarding suspicions about a key official in Ethiopia and to information relating to Adopsjonsforum's sibling project.
- The Committee believes that the Norwegian authorities should, to a greater extent, have

questioned and investigated the information contained in the applications for authorisation to operate in Ethiopia indicating that Adopsjonsforum provided financial support to the children's homes from which they were allocated children.

- The Committee considers that the Norwegian authorities did not carry out sufficient investigations or take adequate measures to ensure the propriety of adoptions to Norway during the 2010s, when several irregularities in the adoption process in Ethiopia were uncovered at international level.

Chapter 16 describes adoption mediation from *Indonesia*. Between 1977 and 1983, 110 adoptions to Norway were carried out with the assistance of Adopsjonsforum. These are the Committee's key findings:

- During the period when adoptions from Indonesia took place, the country was a military dictatorship. In general, the Committee considers it concerning that the Norwegian authorities permitted adoption cooperation with countries under military dictatorship.
- There is a risk that children may have been adopted to Norway on false grounds or with an incorrect identity. The information about the mothers in the documentation establishing that children were legally adoptable is often incomplete, and it is likely that this information is not always correct. This applies in particular to adoptions from the clinic Panca Dharma.
- The process for the release for adoption has not sufficiently ensured voluntary and informed consent from the original parents.
- The agreement that Adopsjonsforum's representative entered into with Panca Dharma, regarding a set number of children per week and an advance payment of a fixed sum per child, posed a risk that considerations other than the best interests of the child would dominate the adoption process.
- The Norwegian authorities took some positive steps as the situation in Indonesia developed, and information about the work came to light. Among other things, it was positive that they sent a representative to the country, established contact with the Indonesian authorities and introduced a temporary suspension. The Committee nevertheless believes that the authorities should have established direct contact with the Indonesian authorities at an earlier stage.

- The inter-country adoptions from Indonesia took place at a time when guidelines and principles for inter-country adoption were relatively underdeveloped. The Committee nevertheless believes that the Norwegian authorities could and should have conducted more thorough investigations into the feasibility of carrying out responsible adoptions, and imposed stricter requirements on the adoption organisations.

Chapter 17 describes adoption mediation from *China*. Between 1991 and 2017, 3,030 adoptions to Norway were arranged through the adoption organisations Verdens Barn, Adopsjonsforum, and InorAdopt. These are the Committee's key findings:

- The Committee is critical of the fact that the adoption process and conditions in China were inadequately investigated when the Norwegian adoption authorities in the early 1990s granted permission for adoptions from the country.
- The Committee believes that the steady increase in demand from abroad for the adoption of Chinese children, combined with the high donations associated with each adoption, led to a gradually increasing risk of errors in adoption cases.
- The Committee finds that the accumulation of risk factors highlighted by the 'Hunan case' in 2006 suggests that the Norwegian adoption authorities should have suspended adoption cooperation with China, or at the very least thoroughly considered a temporary suspension of adoptions and initiated dialogue with the Central Authorities of other receiving countries regarding what measures could be proposed or set as conditions for continued cooperation.
- The Committee considers that throughout the entire placement period there was a risk of a breach of the prohibition on remuneration/profit in adoptions and a risk that original parents had not voluntarily surrendered their children. Furthermore, the Committee believes there is a risk of a breach of the principle of subsidiarity, including in the period after 2006, when the Hague Convention came into force in China.

Chapter 18 describes adoption mediation from *Sri Lanka*. Between 1975 and 2015, 222 adoptions to Norway were arranged through Adopsjonsforum. These are the Committee's key findings:

- The Committee's archival findings show that Adopsjonsforum has, from the start of its adop-

tion activities in the country, been aware of the risks associated with adoptions from Sri Lanka, but believed that they would be able to navigate the landscape in an ethically sound manner. Nevertheless, at various times, they established arrangements that carried obvious risks of breaching fundamental principles of adoption law.

- Norwegian adoption authorities have been restrictive in permitting independent adoptions. The Committee views this general aspect of Norwegian adoption regulation as highly positive, and in Sri Lanka's case, it has likely played a significant role in preventing a number of illegal and unethical practices described in investigations from other receiving countries.
- Corruption was a significant social problem in Sri Lanka throughout the period investigated. In such a context, it is particularly important to avoid payments or other benefits that may entail improper financial gain or other gain in connection with adoptions, beyond the coverage of actual costs and reasonable remuneration for services rendered. It was the Norwegian adoption authorities who, in 1985, proposed that adoptions from the religious partner institutions should be accompanied by a fixed donation from Adopsjonsforum. Adopsjonsforum cannot therefore be criticised for having followed this recommendation. The situation is different with respect to Adopsjonsforum's donations to the Central Authority and its 2009 development aid project, which aimed to increase the number of placements for Norwegian applicants.
- The Committee considers that the Norwegian adoption authorities have, on several occasions, made inadequate assessments, and that the supervision of adoption arrangements from Sri Lanka to Norway has been inadequate. It is censurable that Norwegian adoption authorities have failed to follow up on several reports of irregularities in the processes, failed to ask relevant questions about the adoption work and the adoption process, or failed to obtain further information about conditions in the country, for example when establishing cooperation in new regions. This is particularly relevant given that the country was in the midst of a civil war for much of the period investigated.

Chapter 19 describes adoption mediation from *South Korea*. A total of 6,726 adoptions were arranged from South Korea to Norway during the

period 1954–2024. These are the Committee's key findings:

- In its second phase of investigations, the South Korean Truth and Reconciliation Commission (TRC) has uncovered many systematic shortcomings in the adoption work carried out in South Korea. The Committee draws heavily on the TRC's work and refers to the systemic weaknesses revealed in its report. In March 2026, the TRC was re-established for a third period of investigations and has begun accepting new complaints about adoptions, submitted by inter-country adoptees and original parents.
- In South Korea, government oversight of inter-country adoptions and the private adoption organisations has been severely lacking. This applies in particular to the period up to 1989. Since then, oversight has gradually improved. Nevertheless, oversight remained limited between 1989 and 2012. The situation improved somewhat following reforms in 2012, which, among other things, meant that the process of approving adoptions was transferred to the courts. However, official oversight still had weaknesses, and the Hague Convention was not implemented until 2025.
- Until 1989, there was a risk that missing children who had been separated from their parents could be adopted abroad.
- In South Korea, checks to ensure that consent had been given by parents or others with the authority to give consent were severely lacking in the 1970s and 1980s.
- Verdens Barn should, as early as the 1980s, have questioned whether channelling all aid to South Korea through Holt (a South Korean adoption agency and welfare organisation) created a risk that considerations other than the best interests of the child might become decisive in adoptions.
- The Committee finds it likely that the total financial support provided to Holt, both from Verdens Barn and other cooperation partners competing for placements, has influenced Holt's work on adoptions. There is a risk that financial considerations have at times taken precedence over the best interests of the individual child.
- The Committee finds no evidence that the Norwegian authorities have at any time carried out a comprehensive assessment of the support provided to Holt, or of how it has influenced the adoption processes. It is censurable that this was not done.
- The Committee considers it highly censurable that as late as the end of the 1990s, the Norwegian authorities were unaware that children with known parents were also being registered as having no known parents in the South Korean family register. The lack of action on the Norwegian side has contributed to a great many adoptees mistakenly believing that they were found as foundlings, with no known original parents or other relatives.
- Overall, the Norwegian authorities should have ensured significantly more thorough supervision of the adoption cooperation, particularly given that, for many years, more adoptees came from South Korea than from any other country. It is therefore particularly censurable that the Norwegian authorities had not acquired more knowledge about the adoption process in South Korea, and at times appear to have been uncertain about the background of the children who were adopted to Norway.
- The Committee has concluded that it was particularly censurable that the Norwegian authorities, right up until 2012, had a fixed practice of making decisions on adoptions from South Korea without independently assessing whether the conditions for adoption under the Norwegian Adoption Act had been met, and without obtaining documentation that would have made it possible to assess these conditions.
- In 1978, Koreaforeningen assisted a married couple in bringing a child from South Korea, even though their application for pre-approval for inter-country adoption had been rejected. Koreaforeningen deliberately provided false information to the South Korean authorities, stating that the parents had been approved by the Norwegian authorities. The Committee considers the association's conduct to have been particularly censurable.

Chapter 20 describes adoption mediation from *Vietnam*. A total of 228 adoptions from Vietnam were arranged over three periods. Between 1968 and 1975, 137 adoptions to Norway were carried out with the assistance of the Committee for South-East Asia, the Norwegian-Vietnamese Association, and the Parents' Association for Children from Vietnam. Between 1991 and 1999, 80 adoptions to Norway were arranged through Adopsjonsforum. Between 2016 and 2021, 11 adoptions were arranged through Adopsjonsforum. These are the Committee's key findings:

1968–1975

- The Committee believes that there was a significant risk of irregularities and errors in the adoptions from Vietnam during the period 1968–1975. This applies, among other things, to the reliability of information relating to the children's background and identity and whether the processes of determining that the children were adoptable were carried out correctly.
- In 1968–1975, there was an ongoing civil war in Vietnam. The Committee generally considers it censurable to permit adoptions from a country at war, as it is difficult to make sound assessments of what is in the best interests of the child. Based on current knowledge and guidelines regarding the adoption of children in war and crisis situations, the Committee finds it clear that adoptions of children from Vietnam should not have taken place during the period in question. However, as international cooperation and guidelines on international adoption were far less developed around 1970, the Committee nevertheless believes that there is no basis for strong criticism of the Norwegian authorities for permitting adoption cooperation under the conditions that were set for this.
- The Committee considers it concerning that an authorisation to arrange adoptions was granted to a group of young politicians without specific expertise in the legal and social aspects relevant to inter-country adoption.
- To the extent that this was possible in a country at war, the conditions set by the Norwegian authorities in the mediation authorisation granted to the Committee for South-East Asia ensured that the children were lawfully released for adoption. In the Committee's view, the fact that the conditions regarding the number of children, information about the children, and the adoption processes carried out were not complied with is not something for which the Norwegian authorities can be directly blamed.
- In 1971, the leader of the Norwegian-Vietnamese Association brought ten children from Vietnam to Norway without permission. He circumvented the Norwegian authorities' explicit ban on this, partly by obtaining visas for Germany. The Committee finds no censurable acts or omissions on the part of the Norwegian authorities in this situation.
- The Committee has not prioritised a detailed investigation of the adoptions arranged by the Parents' Association for Children from Viet-

nam between 1973 and 1975. Nevertheless, the Committee considers it generally concerning that, in the spring of 1975, the Norwegian authorities allowed the Parents' Association to bring several dozen children from Vietnam before the adoption process had been completed in the country of origin.

1991–1999

- The Committee considers it censurable that the Norwegian authorities did not ensure to a greater extent that it was possible for Adopsjonsforum to ensure lawful and responsible adoptions before permission was granted to carry out five 'pilot cases' from Vietnam in 1990.
- The Committee considers it censurable that the Norwegian authorities permitted adoptions from Vietnam to proceed when the country's own authorities had pointed to a lack of legislation, systems, and specialised bodies.
- It is censurable that the authorisation to arrange adoptions from Vietnam was not withdrawn or that a temporary suspension was not introduced when the Norwegian authorities were made aware in the mid-1990s of uncertainties surrounding financial transactions in Vietnam.
- A high level of corruption and the 'buying and selling' of children for private adoptions was a well-known issue in Vietnam. The Committee believes there is a risk that children adopted via children's homes and adoption agencies could also have been part of such transactions, but has not found information relating to specific cases concerning adoptions to Norway.
- The Committee also believes that the conditions uncovered during the supervisory visit in October 1998, including corruption, power struggles between various ministries, and information regarding the 'buying and selling' of children, were so serious that the Norwegian adoption authorities should have withdrawn the authorisation to arrange adoptions from the country. Nevertheless, the Committee finds it particularly censurable that the Norwegian authorities continued to permit adoptions to Norway until July 1999, despite the highly problematic conditions in Vietnam.

2016–2021

- In the period up to 2021, the Norwegian Central Authority for adoptions' (Bufdir) practices

and understanding of its role changed. Among other things, they devoted more resources than before to processing country-specific authorisations and conducted more independent investigations into adoption regulations and practices in Vietnam. In the Committee's view, this improved the basis for assessing the soundness of the adoption work.

Chapter 21 describes two individual cases from the 1980s involving circumstances worthy of criticism, in which the country of origin is not disclosed for privacy reasons. Furthermore, a brief account is given of certain issues relating to adoptions from Guatemala.

The first individual case concerns a situation where an adoption went ahead despite the Norwegian adoption organisation believing that it would not be in the best interests of the child. The second concerns a case where a Norwegian married couple, having been advised on how to adopt in a country where they were temporarily resident, had registered a child as their own and taken the child with them to Norway. When following up the case, the Norwegian authorities did not contact the authorities in the country of origin to investigate the case and the child's background in more detail.

Furthermore, section 21.3 provides a brief description of certain aspects of adoptions from Guatemala.

5 **Part 4 The Committee's assessments of the adoption system**

This section presents and discusses the Committee's assessments of the adoption system. The assessments in this section are based on findings from the country investigations and the Committee's investigations of regulations, systems, and practices at a more general level. Key methods used in this part of the investigation are legal analysis, archival studies, and interviews. Documents of a more general nature, such as instructions and mediation authorisations, as well as documents relating to individual adoptions are examined.

Chapter 22 serves as an introduction to the Committee's assessments in Part 4, describing certain overarching principles for the assessments, in particular the requirement of soundness.

Chapter 23 addresses the question in the mandate regarding 'how the ratification of the 1993

Hague Convention led to changes in the regulations and practices governing adoptions to Norway'. The chapter has three main points. The first outlines the background to the Convention and its main features. The next main point describes and discusses how the Norwegian authorities have dealt with Article 17 c) of the Hague Convention. This provision stipulates that a decision in the country of origin to place a child with the prospective adoptive parents may only be made if the Central Authorities in both states agree that the adoption may proceed. Until 2021, the Norwegian authorities' view was that the Norwegian side's scrutiny of an adoption at this stage was limited to assessing whether the allocated child corresponded to the pre-approval for inter-country adoption given to prospective adoptive parents. Responsibility for this control was delegated to the adoption organisations. The Committee considers that the Norwegian authorities' interpretation before 2021 was incorrect and that the control also included a responsibility to assess the process in the country of origin regarding the release for adoption of the child. In the Committee's view, the Norwegian authorities' interpretation of the Convention has had the effect that significant weaknesses in the documentation of release processes in individual adoptions have not been identified.

The third section of the chapter assesses the changes the Hague Convention has brought about for adoption mediation to Norway. First, an overview is provided of whether, and if so when, the 12 priority countries of origin in the Committee's mandate have ratified the Hague Convention. The next question is what impact the Hague Convention has had on regulation and practice in Norway. The Norwegian authorities took the view that only minor changes were necessary to meet the Convention's requirements. This meant, among other things, that no changes were made upon ratification with regard to the processing of individual adoptions, cf. inter alia the issue of Article 17 c). Furthermore, the Norwegian authorities made no significant changes to the support measures available to adoptees and their families following adoption (post-adoption services).

However, upon ratification of the Convention, the Norwegian authorities based their approach on a recommendation from the Hague Conference that receiving countries that had ratified the Convention should arrange adoptions only from countries whose processes were in accordance with the fundamental principles of the Convention. This had implications for the processing of applications for country-specific authorisations for new

countries. Furthermore, in the Committee's view, the Hague Convention has played a role in the tightening of the control from Norwegian authorities over the past five years, both with regard to the processing of country-specific authorisations and individual cases.

The remainder of this chapter discusses the significance the Hague Convention has had in the various countries of origin, followed by the Hague Conference's own evaluation of the Convention's significance.

Finally, the Committee presents its overall assessment of the Convention's significance. The Committee considers that the Hague Convention has contributed to stricter controls on inter-country adoptions, both in Norway and in the relevant countries of origin. In Norway's case, however, the view that Norwegian law and practice were in accordance with the Convention's requirements meant that the reforms to the Norwegian adoption system resulting from the Convention were delayed and implemented in several stages. Until 2021, the Convention had limited significance for Norway's review of the process for determining the child's adoptability in individual cases, which were left almost entirely to the country of origin.

In *Chapter 24*, the Committee assesses the system of adoption organisations and their activities. The Committee's overall assessment is that there have been and continue to be significant weaknesses in the system of adoption organisations in Norway. On the one hand, it is positive that the adoption organisations have consisted of members, employees, and board members with a personal commitment to the field, and are not commercially motivated enterprises. On the other hand, this personal connection to adoption entails a risk that strategic choices, decisions, and assessments may be influenced, consciously or unconsciously, in undesirable ways.

The Committee believes that the Norwegian authorities should have ensured more thorough control and supervision of the adoption organisations' organisation and work. Furthermore, the responsibility for issuing Article 17 c) consents under the Hague Convention should have been assigned to the Central Authority and not delegated to the adoption organisations. When the Norwegian authorities took over responsibility for this assessment in 2025, this was an important step towards strengthening legal protection in adoption processes.

The Committee further believes that the adoption organisations should not derive their main funding from parental fees for individual adop-

tions, but should receive a high proportion of public funding.

Chapter 25 addresses issues concerning the Norwegian authorities' processing of authorisations to operate in specific countries of origin and the renewal of such authorisations, as well as the approval of contact persons. It also addresses issues concerning the adoption authorities' supervision of the adoption organisations. The investigation has revealed that there were significant weaknesses in the authorities' work on country-specific authorisations and the approval of contact persons before the Hague Convention came into force. The processing of country-specific authorisations for new countries appears to have become significantly more thorough, and the criteria for granting authorisations stricter, following the Hague Convention. As regards the renewal of authorisations for existing partner countries, the Hague Convention appears to have had a significantly lesser impact until around 2019.

The supervision of the adoption organisations and inter-country adoption activities in relation to various countries of origin has had significant shortcomings. This concerns, first, the oversight of financial matters relating to the activities of the adoption organisations in inter-country adoption. The Committee finds that the Norwegian authorities gave insufficient consideration to risk factors related to the financial aspects of inter-country adoption arrangements, such as high remuneration of contact persons, and failed to impose conditions to country-specific authorisations regarding the level of such remuneration. Furthermore, the supervision of development aid work was highly inadequate. The focus was on ensuring that the adoption organisations in Norway kept separate accounts for aid and inter-country adoption activities, whilst the crucial question of how the link between aid and adoption was perceived by cooperation partners in the countries of origin was completely overlooked.

There were also clear weaknesses regarding monitoring visits to countries of origin. For one thing, particularly after 2000, there were few visits compared with the number of countries of origin from which adoptions were arranged, and throughout much of the period during which inter-country adoptions were arranged to Norway, some of the visits appear to have been more in the nature of fact-finding missions than monitoring visits. Another weakness in the Norwegian authorities' supervision of inter-country adoptions is that the Norwegian Foreign Service has not fulfilled the role envisaged by the Norwegian authorities as a

source of information on matters of significance for inter-country adoptions.

The Committee also finds that there has been a clear mismatch between the adoption authorities' staffing and financial resources and the tasks they were required to perform.

Since 1987, the processing of individual cases concerning approval of prospective adoptive parents, registration of adoption, and adoption orders has been the responsibility of the same body that has processed applications for country-specific authorisations, approved contact persons, etc., and supervised inter-country adoption arrangements. Despite this, there have been no systems in place for sharing experience from the processing of individual cases with the adoption authorities' work on country-specific authorisations and supervision. This has led to significant weaknesses not being investigated or taken into account.

Chapter 26 sets out the Norwegian adoption authorities' handling of cases concerning approval of prospective adoptive parents. The Committee describes developments in regulations and practice, and gives its assessment of these. It is pointed out that known weaknesses, such as persistent variations in the quality of the municipalities' assessments of prospective adoptive parents, were not rectified until 2015. The same applies to the lack of compulsory preparatory adoption courses.

In *Chapter 27*, the Committee provides a description and assessment of the Norwegian authorities' handling of the individual adoption cases after the child has been placed with the adoptive parents and has arrived in Norway.

Under the Norwegian Adoption Act, the Norwegian authorities' responsibilities at this stage have depended on whether the adoption was finalised in the country of origin or in Norway. In most countries of origin, the children were adopted there before arriving in Norway. In such cases, the processing of the case in Norway consisted of deciding whether the adoption should be recognised and registered in Norway (registration cases). In some countries of origin, however, children were merely released for adoption to Norwegian adoption applicants, whilst the actual adoption was finalised in Norway through the Norwegian authorities granting an adoption order (adoption order cases).

Following long-standing practice, registration cases and adoption order cases have been handled in a broadly similar manner in Norway. The processing has mainly consisted of checking that

the competent authority or body in the country of origin has made a final decision on adoption (registration case) or on the release of the child for adoption (adoption order case), respectively. The Committee has concluded that this practice has been incorrect in the case of adoption order cases.

An adoption order is the final decision in an adoption case. Although the decision may and should be based on case preparation carried out at earlier stages of the adoption process, the Norwegian authorities have had a duty to make an independent assessment of whether the conditions for adoption under the Norwegian Adoption Act were fulfilled at the time of the decision. In the Committee's view, the handling of adoption order cases has therefore been in breach of the requirements of the Norwegian Adoption Act and the Public Administration Act.

In *Chapter 28*, adoptions carried out without the involvement of adoption organisations are described. This includes both adoptions with pre-approval from Norwegian authorities (independent adoptions) and adoptions where such pre-approval has not been required (recognition cases). In addition, the report discusses some cases where prospective adoptive parents in other ways have independently carried out adoption processes or similar arrangements for taking children into care in contravention of Norwegian law. The Committee describes developments in regulations and practice, and presents its assessment of these.

Chapter 29 deals with the rights of inter-country adoptees and their opportunities to obtain information about their own adoption process, the background to it, and their origins. It provides an overview of the regulations concerning adoptees' right to information and access, including rules on anonymous adoptions and adoptive parents' duty to share information about the adoption with the child. It also describes administrative practices regarding access to Norwegian adoption records, as well as existing public assistance for origin searches. The chapter also contains a summary of key findings from the twelve countries the Committee has examined, regarding adoptees' ability to obtain information about their own origins. The practice of never disclosing information on adoption cases in Norwegian archives to original families' is also discussed. Finally, the Committee makes recommendations on the support that should be available to adoptees seeking information on their background and recommends a

review of whether original families in some cases should have a limited right to information.

In *Chapter 30*, the Committee considers issues relating to post-adoption measures during the period of inter-country adoption to Norway. The term 'post-adoption', as used by the Committee, encompasses the assistance and support provided to adoptees and adoptive families after the adoption has been finalised. In this chapter, the Committee outlines and assesses post-adoption services in different periods. The Committee is critical of the fact that no review or strengthening of post-adoption services was carried out in connection with the ratification of the Hague Convention. The Committee believes that the services introduced by Bufdir in 2023 led to a significant strengthening, but that there are still weaknesses. In this chapter, the Committee also makes a number of recommendations regarding measures that should be introduced.

Chapter 31 contains the Committee's overall conclusions. The Committee assesses risk factors, as well as the soundness of various parts of the adoption system during different periods and how fundamental principles of adoption law have been upheld. The Committee's overall assessment is that there have been clear shortcomings in Norway's adoption system throughout the entire period of inter-country adoptions to Norway up until the Committee began its work. However, the Committee believes that the soundness of the system has been strengthened in several respects over time.

In the Committee's view, it has been of decisive importance for the supervision of inter-country adoptions that, until very recently, the Norwegian adoption authorities largely did not consider themselves responsible for supervising the part of the adoption process taking place in the country of origin, beyond ensuring that the adoptions could formally be carried out in a valid manner. The handling of individual adoption cases, both adoption order and registration cases, was inadequate until the Norwegian Central Authority changed its understanding of the control to be carried out as part of the consent to be given under Article 17 c) of the Hague Convention, and in 2022, instructed the adoption organisations that they also had a responsibility to assess the process of determining that the child is legally free for adoption. The control was further strengthened when the Central Authority took over the processing of Article 17 c) consents from 2025.

The processes for declaring children legally free for adoption and the adoption system in the

countries of origin were not assessed with sufficient rigour when processing country-specific authorisations prior to the Hague Convention's entry into force in 1998. With regard to authorisations to arrange adoptions from new countries, there has been a clear improvement in case preparation and assessments since the Hague Convention came into force; however, regarding the renewal of country-specific authorisations, the Committee finds that the assessments have, in several cases, not been sound, and that a clear improvement only occurred from around 2019.

The Committee believes that the resource situation, particularly since the State Adoption Office was established in 1987, limited the opportunity to conduct sufficiently thorough supervision of the processes for declaring children legally free for adoption and other matters in the countries of origin. The resource situation did not improve significantly throughout the 2000s and was in line with the prevailing view at the time that the Norwegian authorities had only a limited responsibility for monitoring the part of the adoption process that took place in the country of origin.

With regard to the processing of cases concerning pre-approval for inter-country adoption, there were long-standing weaknesses in the assessments of prospective adoptive parents, including a lack of statutory requirements (until 2015) and adequate guidelines for the exercise of discretion. Furthermore, it was a weakness that, until 2015, applicants were assessed by their home municipalities rather than by specialised units. The Committee is also critical of the fact that there were no compulsory preparatory adoption courses prior to 2015. With regard to post-adoption measures, there has been a significant development during the period of inter-country adoptions to Norway, from services provided solely by the adoption organisations to gradually increasing public involvement and funding. The Committee is critical of the Norwegian authorities' general stance right up until the last decade that adoptive families should not be singled out as a special group, but instead be supported through the general public service provision. This may have meant that adoptees and adoptive parents have not received the support they needed.

The Committee believes that the Norwegian authorities and adoption organisations have clearly underestimated the risk factors associated with inter-country adoptions and have exercised insufficient control. Nor has the system for inter-country adoptions been suitable or been allocated the necessary resources to exercise adequate

control over the risk factors in all the various countries of origin.

In *Chapter 32*, the Committee sets out its recommendations. In brief, these are:

If the Norwegian authorities continue the scheme whereby private adoption organisations act as key players in inter-country adoptions, the following must be done:

- It must be investigated whether organisations granted permission to arrange adoptions may be member organisations or must have a different organisational form. In addition, an investigation should be conducted into the requirements to be imposed on board composition and professional competence.
- The adoption organisations' fixed share of public funding must be significantly increased, so that their operations and core staffing are less dependent on the number of adoptions.
- The scheme introduced in 2025 whereby the Norwegian Central Authority itself carries out control in accordance with Article 17 c) of the Hague Convention must be continued to ensure that the Norwegian authorities safeguard the principles of soundness and legal protection in adoptions to Norway.
- The regulatory provision on country-specific authorisations should include a list of the factors relating to the countries of origin and the cooperation partners that must be assessed when granting and renewing an authorisation to operate in a particular country of origin.
- The Norwegian authorities should continue current practice regarding how applications for country-specific authorisations and renewals of such authorisations are processed, with thorough case preparation involving the examination of a range of sources.
- The Norwegian Central Authority must be provided with sufficient resources to ensure the proper processing of applications for country-specific authorisations, as well as supervision and monitoring.
- Country-specific authorisations must not be granted beyond the Norwegian Central Authority's capacity to provide adequate supervision and monitoring.
- The Norwegian authorities must exercise strict control over financial matters relating to organisations providing inter-country adoption services, including arrangements for remuneration of contact persons and legal representatives, and how the relationship between development aid and adoption is perceived by cooperation partners in the countries of origin.

The following measures are recommended regarding access to adoption cases in Norway and searches for origins:

- Development of new and improved guidance for adoptees who wish to request access to foreign archives and who wish to search for their origins.
- Counselling services for adoptees in connection with searches for their origins, return visits, or reunion with their original family.
- Advice on DNA testing, based on a detailed investigation of the matter, including the possibilities for financial support for DNA testing.
- Development of new and improved guidance for adoptees regarding enquiries from original families.
- An investigation into whether, in certain cases, access to certain information about the adoption should be granted to original families who contact Norwegian adoption authorities.
- Norwegian adoption authorities should compile a comprehensive overview of adoption documentation held by private individuals, etc., and then assess the need to retrieve this and make it available to adoptees who request access.

The following recommendations are made regarding post-adoption measures:

- Peer support services should be established under public auspices in consultation with private organisations.
- A centre of expertise on adoption should be established.
- Tailored courses or counselling should be established to address conflicts or other challenges in adoptive families relating to adoption-specific issues.
- Adopted children should have the right to mother tongue tuition at school to learn and/or maintain the language of their country of origin, regardless of their Norwegian language skills.
- Adult adoptees should be entitled to free language training in the language of their country of origin.
- The NIBR report from 2021 has recommendations on the prevention of, and measures against, racism and discrimination against inter-country adoptees that should be followed up.
- Mandatory courses for adoptive parents following adoption should be introduced.

- Mandatory follow-up of adoptive families following adoption should be introduced, in the form of supervisory home visits, etc.
- A requirement should be introduced that prospective adoptive parents have basic language skills in the child's native language prior to adoption.
- Standardised assessment tools to evaluate the mental health and attachment capacity of prospective adoptive parents should be included in the case assessment process in applications for pre-approval for inter-country adoption.

Measures relating to the health of adoptees:

- Several of the measures recommended in the 2013 report by the Norwegian Institute of Public Health on the health of adoptees should be followed up.
- Measures should be implemented to improve the expertise of healthcare personnel, including on adoption-specific trauma, attachment issues and identity development among adoptees.
- Genetic counselling should, as far as possible, be offered to adoptees who lack information about their biological background.
- Research into the physical and mental health of adoptees should be strengthened to improve the knowledge base for measures.

In light of the scale and seriousness of the errors uncovered in this investigation, the Committee also recommends the following measures:

- The Ministry should ensure that the Committee's report is translated into English. The report may be of interest both in the countries of origin and in other receiving countries. If only the executive summary is available in English, the accessibility of the report is limited, including for original parents and their representatives or support networks.
- Greater emphasis on Norway's international obligations to combat corruption, including in the field of adoption.
- Investigate whether unlawful adoptions should be included as a specific form of exploitation in the criminal provision on human trafficking.
- Norwegian authorities should be receptive to cooperation with countries of origin in reviews and criminal investigations of adoptions, insofar as such cooperation complies with fundamental due process guarantees.

Vedlegg 3

Forkortelser i rapporten

AF	Adopsjonsforum	JD	Justisdepartementet
AiE	Adopsjon i Endring	MIA	Myndigheten för internationella adopsjonsfrågor (svensk sentralmyndighet fra 2005)
BFD	Barne- og familiedepartementet (1991 – 2006; 2019 – d.d.)	NIA	Statens nämnd för internationella adopsjonsfrågor (svensk sentralmyndighet til 2005)
BLD	Barne- og likestillingsdepartementet/ Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet (2006–2019)	NIBR	Norsk institutt for by- og regionforskning
BUFA	Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (2002–2004)	NK	Nasjonalt kontor for statens barnevern og familievern (2004)
Bufdir	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2004 – d.d.)	NKF	Norsk Koreaforening
Bufetat	Barne-, ungdoms- og familieetaten (2004 – d.d.)	NKRG	Norwegian Korean Rights Group
BUP	Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk	PU	Plasseringsutvalget (1978–1987)
EU	Den europeiske union	RACO	Rettighetsgruppe for adopterte fra Colombia
FBAL	Foreldreforeningen barn fra andre land	RIA	Rådet for internasjonale adopsjoner (1978–1987)
FFD	Familie- og forbrukerdepartementet	RVTS	De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging
FHI	Folkehelseinstituttet	SAK	Statens adopsjonskontor (1987–1998)
FN	Forente nasjoner	SD	Sosialdepartementet
FU	Faglig utvalg (1987–1999)	SK	Komiteen for Sydøst-Asia
FUA	Faglig utvalg for adopsjonssaker (1999–2017)	SSB	Statistisk sentralbyrå
FRU	Faglig rådgivende utvalg (2017 – d.d.)	SUA	Statens ungdoms- og adopsjonskontor (1998–2002)
HCCH	Haag-konferansen for internasjonal privatrett	UD	Utenriksdepartementet
IA	InorAdopt	VB	Verdens Barn
IAB	Interessegruppe for adopterte fra Bangladesh	VF	Norsk-vietnamesisk forbund
ISS	International Social Service	WHO	World Health Organisation
IUCW	International Union for Child Welfare		

Vedlegg 4

Ord og begreper

I det følgende redegjør utvalget for valg av terminologi og betydningen av ulike sentrale ord og begreper som er benyttet i rapporten.

Adopsjonsformidler:

Privat organisasjon som formidler adopsjoner fra utlandet. Utvalget bruker «adopsjonsformidler» (evt. «formidlingsorganisasjon») fremfor «adopsjonsorganisasjon» for å unngå sammenblanding med andre organisasjoner for adopterte og adoptivfamilier.

Adopsjonsmyndighetene:

Utvalget bruker betegnelsen «adopsjonsmyndighetene» som en samlebetegnelse på de offentlige organene som til ulike tider har hatt ansvar for regulering, saksbehandling og oppfølging av utenlandsadopsjon til Norge. Begrepet omfatter både direktorats- og departementsnivå, og brukes når det ikke er grunn til å skille mellom dem.

Adoptivbarn/adoptert:

Utvalget bruker «adoptert» når det henvises til voksne personer som er adoptert. Adoptivbarn brukes når det henvises til mindreårige adopterte.

Adoptivforeldre/adoptivsøkere:

Utvalget unngår begrepet «adoptanter», da det ikke har et helt intuitivt innhold. «Adoptivforeldre» og «adoptivsøkere» benyttes om hverandre og slik det passer best ut fra hvor de befinner seg i adopsjonsprosessen.

Anerkjennelsessaker:

Norske myndigheters behandling av enkeltsaker om adopsjon i de tilfellene hvor selve adopsjonen er gjennomført i utlandet, og myndighetene ikke har gitt forhåndssamtykke til adopsjonen.

Barn med særlige omsorgsbehov:

Barn som trenger oppfølging utover det man må regne med ved adopsjon av barn fra utlandet, for eksempel grunnet medisinske forhold, tidligere opplevelser eller alder.

Bevillingssaker:

Norske myndigheters behandling av saker om gjennomføring av en utenlandsadopsjon i Norge ved utstedelse av norsk adopsjonsbevilling. I motsetning til ved en registreringssak blir adoptivbarnet i en bevillingssak adoptert ved avgjørelse fra norske myndigheter.

Bistand:

Utvalget har lagt til grunn en vid forståelse av «bistand», slik at dette omfatter de fleste typer hjelpearbeid og økonomiske og andre materielle bidrag som gis til prosjekter, organisasjoner og enkeltpersoner (se *fjernadopsjon/fadderskap*) i utlandet.

Donasjoner:

Pengebidrag som gis i tilknytning til konkrete adopsjoner.

Eskorte (reise):

Person utpekt av formidlingsorganisasjon til å følge adoptivbarnet fra opprinnelseslandet til Norge. Har vært aktuelt i tilfeller hvor det ikke har vært nødvendig og / eller mulig at adoptivforeldrene selv reiser til opprinnelseslandet.

Fjernadopsjon/fadderskap:

Særlig form for bistand hvor bidragene skal komme konkrete personer i opprinnelseslandet til gode.

Forhåndssamtykke:

Norske myndigheters godkjenning av adoptivsøkere i forkant av en adopsjonsprosess.

Forhåndstildeling/ pre-tildeling:

Adopsjonsformidlerne får informasjon fra ansvarlig organ i opprinnelseslandet om et konkret barn, og mulighet til å formidle barnet til adopsjon til en av sine søkere. I noen tilfeller av forhåndstildeling er det adopsjonsformidleren selv som avgjør hvem av søkerne som skal forespørres om det konkrete barnet, før matchingen formelt godkjennes i opprinnelseslandet (se også *matching* og *tildeling*).

Formidlingstillatelse:

Adopsjonsformidlernes tillatelse fra norske myndigheter til å formidle adopsjoner fra et spesifikt land.

Frigivelsesprosess:

Prosess i opprinnelseslandet i forkant av eller i tilknytning til selve adopsjonen, hvor det stadfæstes at det konkrete barnet kan adopteres.

Hentereise:

Adoptivforeldrenes reise til opprinnelseslandet for å gjennomføre adopsjon og/eller andre nødvendige prosesser, og å hente barnet til Norge.

Landkontakt/Landansvarlig:

Person i formidlingsorganisasjonens norske

sekretariat med særlig ansvar for formidlingen fra et spesifikt land.

Matching:

Steget i adopsjonsprosessen hvor adoptivbarn og adoptivsøkere formelt blir koblet sammen med sikte på en adopsjon. Prosessen for matching har variert fra land til land og fra periode til periode. I noen tilfeller overlapper denne prosessen med *tildeling* (se nedenfor). For land tilsluttet Haagkonvensjonen reguleres dette av artikkel 17.

Menneskehandel:

Utvalget legger til grunn den strafferettslige definisjonen av dette. Se også punkt 4.3.

Oppfølgingsrapport:

Rapport om hvordan det går med barnet etter at adoptivforeldrene har overtatt omsorgen for det. I noen tilfeller har opprinnelseslandets rett krevd at adoptivsøkerne har omsorgen for barnet i en prøveperiode før selve adopsjonen gjennomføres. Oppfølgingsrapportene kan da være en obligatorisk del av adopsjonsprosessen. Flere opprinnelsesland har satt som krav at det skal sendes jevnlig oppfølgingsrapporter om barnet i årene etter at adopsjonen er gjennomført.

Opprinnelige foreldre:

Utvalget bruker «oprinnelige foreldre» fremfor «biologiske foreldre» eller «førsteforeldre», i tråd med begrepsbruk i NOU 2014: 9.

Opprinnelsesland og mottakerland:

Utvalget bruker «oprinnelsesland» for å beskrive land det adopteres fra, og «mottakerland» for å beskrive land det adopteres til, i tråd med juridisk terminologi benyttet i Haagkonvensjonen.

Privat adopsjon:

Flere betydninger. I hovedsak adopsjoner som er gjennomført utenom formidlingsorganisasjon, ofte med begrenset myndighetsinvolvering i opprinnelsesland og/eller mottakerland. Noen ulike typetilfeller beskrives i punkt 6.2.2.5.

Registreringssaker:

Norske myndigheters behandling av sak om registrering av adopsjon i Norge i tilfeller hvor selve adopsjonen er gjennomført i opprinnelseslandet, og norske myndigheter har gitt et forhåndssamtykke til adopsjon (i en forhåndssamtykkesak).

Sentralmyndighet:

Nasjonalt myndighetsorgan som har ansvar for adopsjon. Land som ratifiserer Haagkonvensjonen, forplikter seg til å utpeke en sentralmyndig-

het til å utføre pliktene som konvensjonen pålegger slike myndigheter.

Sosialrapport:

Rapport om adoptivsøkerne som utarbeides av sosialfaglig personale fra en offentlig instans som ledd i søknad om forhåndssamtykke til adopsjon.

Tildeling:

Adoptivsøkerne får (anonymisert) informasjon om et konkret barn, og forespørsel om de ønsker å adoptere dette. Tildelingsprosessen har variert fra land til land og fra periode til periode, og i noen tilfeller overlapper denne prosessen med *matching* (se ovenfor). Som regel er det ansvarlig organ i opprinnelseslandet som velger ut søkerne som skal bli forespurt om det konkrete barnet, men i noen tilfeller er denne utvelgelsen blitt gjort av adopsjonsformidlerne (se *forhåndstildeling/ pre-tildeling*).

Tilsynsreise/kontrollreise/informasjonsreise/inspeksjonsreise:

Norske adopsjonsmyndigheters reiser til opprinnelseslandene. Myndighetene bruker selv ulike betegnelser på slike reiser, uten at den konkrete begrepsbruken nødvendigvis har hatt en direkte sammenheng med forskjeller i formålet med de aktuelle reisene.

Uavhengig adopsjon:

Adopsjon som er gjennomført utenom formidlingsorganisasjon, men med forhåndssamtykke fra norske myndigheter

Ulovlig/uetisk:

At noe er ulovlig, vil si at noe er et brudd på en gjeldende rettsregel. At noe er uetisk, vil si at det bryter med normer for hvordan man bør handle. Fremfor å ty til generelle karakteristikk bestreber utvalget å være konkret og presis når det er noe utvalget mener er feil, mangelfullt eller kritikkverdig. Dersom noe er brudd på en rettsregel, vil det beskrives hvilken og gis en begrunnelse for hvorfor utvalget mener den er brutt.

Utenlandsadopsjon:

Utvalget bruker begrepet «utenlandsadopsjon» (og ikke for eksempel «internasjonal adopsjon»), da dette er en del av utvalgets navn og brukes i utvalgets mandat.

Utenlandskontakt:

Person eller organisasjon i opprinnelsesland tilknyttet formidlingsorganisasjonen, som bistår med adopsjonsprosessen i utlandet.

Vedlegg 5

Oversikt over sentrale rettskilder

Det følgende inneholder en oversikt over noen sentrale rettskilder for utenlandsadopsjoner. Oversikten er ikke uttømmende.

Internasjonale konvensjoner

- Nordisk familierettslig konvensjon 1931: Konvensjon mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige inneholdende internasjonal-privatrettslige bestemmelser om ekteskap, adopsjon og vergemål. Ratifisert 11. desember 1931
- Haagkonvensjonen 1965: Haagkonvensjonen om myndighetenes kompetanse, lovvalg og anerkjennelse av avgjørelser i adopsjonssaker. Signert, men ikke ratifisert
- Europarådkonvensjonen 1967: Europeisk konvensjon om adopsjon av barn. Ratifisert 13. januar 1972
- Barnekonvensjonen 1989: FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989. Ratifisert 8. januar 1991
- Haagkonvensjonen 1993: Konvensjon om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner. Ratifisert 25. september 1997
- Europarådkonvensjonen 2008: Europeisk konvensjon om adopsjon av barn (revidert versjon av Europarådkonvensjonen 1967, se ovenfor), ratifisert 26. november 2010

Lover¹

- Lov om adoption 2. april 1917 nr. 1
 - Revisjon, lov 13. juni 1980 nr. 32 (interlegale spørsmål)
- Lov om Barnevern 17. juni 1953 nr. 14
- Lov om adopsjon (adopsjonsloven) 28. februar 1986 nr. 8.
 - Revisjon, lov 11. juni 1999 nr. 38 (adopsjonsformidling)
 - Revisjon, lov 4. juni 2010 nr. 18 (anerkjennelse av adopsjon gjennomført i og av andre stater)

- Revisjon, lov 25. april 2014 nr. 10 (forhåndssamtykke)
- Lov om adopsjon (adopsjonsloven) 16. juni 2017 nr. 48

Forskrifter

- Forskrift om overføring av administrasjonen av adopsjonsloven fra Justisdepartementet til Sosialdepartementet, 15. mars 1985 nr. 661
- Forskrift om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon, fastsatt av Barne- og familiedepartementet med hjemmel i lov av 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon § 16 d, 30. november 1999 nr. 1195
- Forskrift om adopsjon av barn fra utlandet, fastsatt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet med hjemmel i lov av 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon § 16e fjerde ledd, 30. januar 2015 nr. 72
- Forskrift om adopsjon, fastsatt av Barne- og likestillingsdepartementet med hjemmel i lov 16. juni 2017 nr. 48 om adopsjon (adopsjonsloven) §3, § 5, §7, § 14, §17, §18, §31, §32 § 42 og § 53, 22. juni 20018 nr. 959

Rundskriv

- Sosialdepartementets rundskriv 20. mai 1954, Særlige vernetiltak – barnevernrundskriv nr. 3
- Sosialdepartementets rundskriv 13. juli 1954, Om fosterbarn og fosterheime – barnevernrundskriv nr. 5
- Sosialdepartementet rundskriv 1. november 1964, Adopsjonsformidling- barnevernrundskriv nr. 36
- Sosialdepartementets rundskriv av 4. november 1968 om adopsjon av utenlandske barn – barnevernrundskriv nr. 47
- Justisdepartementets rundskriv 26. januar 1973 (G-34/73) om Europeisk konvensjon av 26. januar 1967 om adopsjon av barn
- Sosialdepartementets rundskriv 24. mai 1976 til barnevernmyndighetene om adopsjon av utenlandske barn

¹ Kun de mest sentrale endringslovene (revisjoner) er nevnt.

- Sosialdepartementets rundskriv 25. september 1978 (I-9/78) om adopsjon av utenlandske barn
 - Justisdepartementets rundskriv 17. juni 1983 (G-133/83) om adopsjon av stebarn
 - Sosialdepartementets rundskriv 26. juni 1987 (I-20/87) om Statens adopsjonskontor
 - Sosialdepartementets rundskriv 13. oktober 1989 (I-15/89) om retningslinjer for behandling av søknad om adopsjon
 - Barne- og familiedepartementets rundskriv 14. januar 1994 (Q-6/94) Tillegg til rundskriv I-15/89 der gyldighetstiden for forhåndssamtykke til adopsjon av utenlandsk barn tidsbegrenses
 - Barne- og familiedepartementets rundskriv september 1998 (Q-0972) om utenlandsadopsjon med retningslinjer for undersøkelse og godkjenning av adoptivhjem, revidert mars 2009
 - Barne- og familiedepartementets rundskriv desember 2000 (Q-1013) med retningslinjer for tildeling av engangsstøtte ved adopsjon av barn fra utlandet
 - Barne- og familiedepartementets rundskriv desember 2002 (Q-1045) med retningslinjer for saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon og særlig om skjønnsutøvelse ved innenlandsadopsjon, revidert mars 2009.
 - Barne- og familiedepartementets veiledning desember 2002 (Q-1046) om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon, revidert mars 2009
 - Barne- og likestillingsdepartementets rundskriv, publisert 5. januar 2006, om endring i barnevernloven § 4–20 og adopsjonsloven § 1
 - Barne- og likestillingsdepartementets tilleggsrundskriv 12. mai 2006 med endring i retningslinjene i rundskriv Q-1045 om stebarnadopsjon i registrert partnerskap.
 - Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementets rundskriv 24. september 2014 (Q-1225 B) Retningslinjer til endringer i adopsjonsloven
 - Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementets rundskriv 2. februar 2015 (Q-2015-28) Forskrift om adopsjon av barn fra utlandet – med kommentarer
 - Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementets rundskriv 3. mars 2016 (Q-1045) Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon
 - Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementets rundskriv 8. mars 2016 (Q-1046) Veiledningshefte om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon
 - Barne- og likestillingsdepartementets rundskriv 29. juni 2018 (Q1245) Retningslinjer gitt av Barne- og likestillingsdepartementet juni 2018 til adopsjonslov 16. juni 2017 nr. 48 (i kraft 1. juli 2018) – Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon
 - Barne- og likestillingsdepartementets rundskriv 16. juni 2018 (Q1246) Veiledningshefte om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon
 - Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets rundskriv august 2020 (BUFDIR-2020-9002) Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon
-

Vedlegg 6

Liste over aktører utvalget har hatt møter med

Adopsjon i Endring	Kinaforeningen
Adopsjon Norge	Landinfo
Adopsjonsforum	Leila Torgersen, forsker, Dr. Psychol., FHI
Ana Marcela Montanaro, costaricansk jurist	Nasjonalbiblioteket
Anna Singer og den svenske Adoptionskommissionen	Nederlands sentralmyndighet
Barneombudet	Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)
Barne- og familiedepartementet	Norwegian Korean Rights Group (NKRK)
Buudir	Plan Angel
Bufetat øst	Positiv Adopsjon
Chileadoptions.se	Rettighetsgruppen for adopterte fra Colombia (RACO)
Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH)	Riksarkivet
Den norske ambassaden i hhv. Chile, Colombia, Etiopia og Sør-Korea	Romantisert Innvandring
Esben Leifsen, førsteamanuensis ved NMBU, sosialantropolog	Sekretariatet ved Haagkonferansen for internasjonal privatrett (HCCH)
Farith Simon, professor i jus ved Universidad San Francisco de Quito i Ecuador	Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus
Foreldreforeningen for barn fra andre land (tidligere ledere av foreningen)	Tarjei Ellingsen Røsvoll, førsteamanuensis ved INN
Forskergruppe for familie, barne-, arve- og personrett, UiB	Utenriksdepartementet
Forskergruppe for forvaltningsrett, UiB	UTAD
Forskergruppe for velferdsrett, UiB	Verdens Barn
Georg Frerks og Yannick Balk, forskningsmedarbeidere i den nederlandske granskingen	VG
Hanna Wallenstein, leg. psykolog, leg. psykoterapeut	VIVE – det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd i Danmark (instansen ansvarlig for påbegynt dansk studie av utenlandsadopsjoner)
Hans Van Loon, tidligere generalsekretær for Haagkonferansen for internasjonal privatrett	Winnie Nyheim-Jomisko, psykologspesialist tilknyttet senter for interseksjonalitet
InorAdopt	
Interessegruppe for adopterte fra Bangladesh (IAB)	Aktører som utvalget hadde møter med under landbesøk, står oppført i respektive landkapitler.
International Social Service (ISS)	

Vedlegg 7

Adopsjonsstatistikk

Denne tabellen er basert på Bufdirs interne statistikk over adopsjoner formidlet gjennom norske formidlingsorganisasjoner i perioden 1979–2022, som Bufdir har delt med utvalget.

Bufdir har presisert at statistikken ikke er kvalitetssikret, og at den derfor ikke tidligere har vært offentliggjort. Når den likevel vedlegges her

er det fordi utvalget ikke er kjent med noen annen oversikt som viser tall for formidlede adopsjoner per opprinnelsesland per år. Oversikten opplyses å bygge på rapportering fra formidlerne og svarer i all hovedsak med deres offentlige statistikker. Se nærmere omtale i kapittel 3, punkt 3.5 om merknader om adopsjonsstatistikken.

Adopsjoner gjennom norske formidlerorganisasjoner 1979–2022 - del I

Land / år	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Adopsjonsforum</i>																					
Colombia	26	62	70	66	89	131	123	108	159	172	181	188	174	197	181	143	111	103	108	110	90
Kina													1	13	14	26	32	39	36	80	69
Filippinene	1	1		3	17	29	38	42	29	33	36	34	32	31	35	26	18	22	24	15	27
India	19	27	39	26	14	26	26	29	40	20	17	22	7	13	13	21	22	7	20	15	23
Etiopia													1	5	16	20	24	25	40	41	41
Chile								1	10	18	25	13	11	8	5	8	5	6	10	10	7
Guatemala	5	7	4	17	8	11	19	15	19	12	9	3	1	2	2	4	2	8	4	9	11
Sri Lanka	6	14	8	9	5	4	14	15	10	6	12	13	7	5	4	3	2	1	1	3	2
Ecuador	4	8		2		2		3	5	18	6	9	9	22	21	11	15	7	4		
Russland															2	11	5	9	22	20	12
Indonesia	16	54	55	12	3																
Costa Rica	4	4	13	12	6	2	2	12	4	13	9	8	7	2							
Peru									3	9	14	15	5						2	5	9
Bolivia							2	1	2	5		4	4	8	3	4	7	7	8	7	9
Vietnam													2	7	14	14	4	14	8	13	4
Nepal	1	2																		2	1
Polen													1								4
Bangladesh	20	6	1																		
Brasil														2	9	2	5	3	1	1	2
Argentina					2				1			4	5	1							
Mexico						2											2	2			2
Latvia																			1	1	2

Land / år	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Madagaskar										5	1	1									
Uruguay											1		1	1		1	1				1
Paraguay									2	1				1							
Mali																					
Sum barn	102	185	190	147	144	207	224	226	284	312	311	314	268	318	319	294	255	253	289	332	316
<i>Verdens Barn</i>																					
Sør-Korea	117	163	227	290	269	285	245	192	209	154	153	113	87	115	105	122	125	108	121	121	120
Kina													16	29	18	31	25	57	57	82	42
India				3	7	9	14	13	17	19	19	23	22	18	13	19	22	8	20	25	31
Thailand	2		4	2	2	7	1	2	3	6	7	14	11	7	9	15	4	6	12	11	23
Romania												3	4		3	5	13	32	27	40	15
Russland														2	3	4	5	9	7	5	10
Sør-Afrika																					
Brasil																		2		1	1
Bulgaria																				1	
Sum barn	119	163	231	295	278	301	260	207	229	179	179	153	140	171	151	196	194	222	244	286	242

Land / år	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Inoradopt</i>																					
Brasil												33	33	20	40	35	26	30	30	14	13
Ungarn														9	9	16	13	17	20	11	15
Kenya																					
Kina																					4
Taiwan																					
Bulgaria																					
Burkina Faso																					
Argentina													1	2							
Sum barn												33	34	31	49	51	39	47	50	25	32
<i>Foreldreforeningen for barn fra andre land</i>																					
India	19	35	19	21	36	27	23	6													
Pakistan	3	1	2																		
Sum barn	22	36	21	21	36	27	23	6													
Sum total	243	384	442	463	458	535	507	439	513	491	490	500	442	520	519	541	488	522	583	643	590

Land / år	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Sum
Bangladesh																								27
Brasil			1																					26
Argentina																								13
Mexico	2																							10
Latvia	1	3	2																					10
Madagaskar											2	2	1	3	5	3	2	3	1	3	1		3	36
Uruguay																								6
Paraguay																								4
Mali													1											1
Sum barn	300	384	405	388	382	289	252	231	158	180	198	171	131	77	70	61	54	49	33	30	20	18	23	9194
<i>Verdens Barn</i>																								
Sør-Korea	128	125	106	81	87	79	59	44	45	48	43	33	26	6	21	7	24	21	20	12	5	8	5	4474
Kina	71	90	126	128	108	114	60	60	28	34	34	30	16	12	5	1		2						1276
India	22	34	19	19	15	12	18	11	7	10	6	12	7	1			1							496
Thailand	26	22	23	13	23	17	11	13	12	12	6	8	11	5	13	17	10	6	8	5	1	12	8	430
Romania	1																							143
Russland	8	5	3	5	1																			67
Sør-Afrika				2	5	14	9	16	21	28	22	15	13	13	16	12	12	15	14	21	3	12	4	267
Brasil	2																							6
Bulgaria																								1
Sum barn	258	276	277	248	239	236	157	144	113	132	111	98	73	37	55	37	47	44	42	38	9	32	17	7160

Land / år	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Sum
<i>Inoradopt</i>																								
Brasil	12	16	22	28	16	8	6	15	15	14	8	5	6	2										447
Ungarn	19	18	17	12	13	9	9	13	8	11	9	10	14	16	11	12	12	17	10	7	7	7	3	374
Kenya														2	11	7								20
Kina		19	26	34	55	37	22	21	10	10	14	10	8	7	3	9	7	4						300
Taiwan															2	3	5	8	4	9	3	2	2	38
Bulgaria				4	1	3	2	2			3	10	7	3		3	1	3	6	2	1	1		52
Burkina Faso																				3				3
Argentina																								3
Sum barn	31	53	65	78	85	57	39	51	33	35	34	35	35	30	27	34	25	32	20	21	11	10	5	1237
<i>Foreldreforeningen for barn fra andre land</i>																								
India																								186
Pakistan																								6
Sum barn																								192
Sum total	589	713	747	714	706	582	448	426	304	347	343	304	239	144	152	132	126	125	95	89	40	60	45	17783

Vedlegg 8

Utredning om arbeidsfordeling, styring, tilsyn og kontroll på adopsjonsfeltet

Førsteamanuensis Tarjei Ellingsen Røsvoll,
INN, avga 7. november 2025 en utredning til utval-
get om arbeidsfordeling, styring, tilsyn og kontroll

på adopsjonsfeltet, som er elektronisk vedlagt
granskingsutvalgets utredning på regjeringen.no.

Norges offentlige utredninger 2025

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2025: 4 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2025
NOU 2025: 5 Kvinners arbeidshelse

Forsvarsdepartementet:

NOU 2025: 9 Nederlaget – Norge i Afghanistan
2015–2021

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2025: 2 Samfunnsvern og omsorg
NOU 2025: 8 Folkehelse – verdier, kunnskap og
prioritering

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2025: 2 Samfunnsvern og omsorg
NOU 2025: 6 Samboerloven

Klima- og miljødepartementet:

NOU 2025: 3 Ny kulturmiljølov

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2025: 10 Teknisk beregningsutvalg for
kommunal og fylkeskommunal økonomi

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2025: 7 Musikklandet

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2025: 1 Felles ansvar, felles gevinst

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2025: 11 Revidert konkurranselov

Utenriksdepartementet:

NOU 2025: 9 Nederlaget – Norge i Afghanistan
2015–2021

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 06/2026