Social- og Boligministeriet

30. juni 2025

KOMMISSORIUM

Uvildig afdækning af den internationale adoptionsformidling til Danmark i perioden 1964-2016

Baggrund
I 1964 blev den første danske organisation akkrediteret af den danske stat til at formidle internationale adoptioner til Danmark i samarbejde med organisationer og myndigheder i afgiverlandene. Ud over de adoptioner, der gennem årene er blevet gennemført med bistand fra de akkrediterede organisationer, er der også gennemført et vist antal private fremmedadoptioner. Der findes ikke en officiel samlet opgørelse af antallet af internationale fremmedadoptioner til Danmark gennem tiden. Opgørelser foretaget af de adoptionsformidlende organisationer viser, at der i perioden 1969-2016 er gennemført ca. 22.500 adoptioner fra 70 forskellige lande, dog sådan at størstedelen af børnene er adopteret fra 10 ud af de 70 lande. Der findes ingen samlet statistik over antallet af private fremmedadoptioner i denne periode.

Adoptionsformidlingen har udviklet sig over tid, og kravene til samarbejdet herom er løbende skærpet. Internationalt set er Haagerkonventionen af 29. maj 1993 om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner en klar skillelinje i tilgangen til international adoptionsformidling. Konventionen blev således udformet i en erkendelse af, at det var nødvendigt med en fælles ramme om arbejdet for at sikre, at adoptioner gennemføres til barnets bedste og med respekt for dets grundlæggende rettigheder, samt at hindre børnebortførelser, salg af eller handel med børn. Der har løbende været og er fortsat et internationalt fokus på vigtigheden heraf.

Den danske regulering af området har også løbende udviklet sig for at sikre barnets bedste i adoptionerne. Senest blev tilrettelæggelsen af international adoptionsformidling ændret mere grundlæggende i 2016, hvor et nyt adoptionssystem trådte i kraft, som skærpede kravene til og tilsynet med international adoptionsformidling markant.

Der har løbende været offentlig opmærksomhed omkring internationale adoptioner, ikke mindst de senere år, hvor bl.a. adoptionsformidlingen fra Sydkorea til Danmark i 1970'erne og 80'erne er undersøgt. Endvidere har en række modtager- og aftagerlande igangsat eller gennemført undersøgelser af international adoptionsformidling til og fra de respektive lande, herunder Norge, Sverige, Chile og Sydkorea.

Der findes i dag ikke – ud over enkelte undersøgelser gennemført af Ankestyrelsen – mere systematiseret og tilgængelig viden om, hvordan adoptionsformidlingen til Danmark fra de forskellige samarbejdslande er foregået, og hvordan formidlingen har udviklet sig i takt med samfundet her og i samarbejdslandene i øvrigt.

Når historier om ulovlig og uetisk adfærd i forbindelse med internationale adoptioner og historier om mistanke herom kommer frem, skaber det usikkerhed og utryghed – ikke mindst hos de adopterede og deres familier. Det gælder både i forhold til de adoptioner, der finder sted i dag, og de adoptioner, der ligger længere tilbage i tid, hvor reguleringen var mindre intensiv, og hvor synet på international adoption var anderledes end i dag.

I lyset heraf er der behov for at afdække, hvordan adoptionsformidlingen i forhold til de lande, der er adopteret børn til Danmark fra, er foregået og har udviklet sig over tid.

Formål

Formålet med den uvildige afdækning er at tilvejebringe oplysninger, der kan understøtte personer, som er adopteret til Danmark, i deres ret til at kende deres egen historie ved at give dem mulighed for en bredere og dybere indsigt i den kontekst og det system, som deres adoption blev gennemført i. Dette omfatter ikke mindst et kendskab til de danske adoptionsorganisationers og myndigheders rolle og praksis i adoptionsformidlingen.

Afdækningen skal beskrive, hvordan adoptionsformidlingen til Danmark gennem de adoptionsformidlende organisationer har udformet sig i perioden 1964-2016. Begyndelsestidspunktet er således det år, hvor den første autorisation til at formidle internationale adoptioner blev givet af de danske myndigheder, og sluttidspunktet er ikrafttræden af det system, der i dag gælder for international adoption, hvor kravene til og tilsynet med den internationale adoptionsformidling blev skærpet markant. I lyset af disse grundlæggende ændringer omfatter undersøgelsen således adoptionsformidling frem til ikrafttræden af det nye system i 2016.

Afdækningen vil ikke skulle forholde sig til private fremmedadoptioner, som er foretaget uden for de adoptionsformidlende organisationer.

Den skal tilvejebringe viden om generelle forhold i adoptionsformidlingen fra de lande, danske organisationer samarbejdede med, og beskrive det system adoptionerne blev gennemført i, både i afgiverlandet og i Danmark, samt den praktiske tilrettelæggelse af børnenes rejse til Danmark. Afdækningen skal således også beskrive danske myndigheders rolle i systemet. Det er centralt at undersøgelsen beskriver myndighedernes tilsynsrolle og i relevant omfang beskriver tilsynsforløb hos myndighederne for også at give viden om administrationen af denne del af adoptionsformidlingen.

Afdækningen vil derfor have karakter af en deskriptiv afdækning af adoptionsformidling til Danmark i perioden 1964-2016. Afdækningen har ikke til formål at belyse, om enkeltstående konkrete adoptioner er sket på et ulovligt grundlag, eller at placere et eventuelt juridisk ansvar.

Afdækningens indhold

Afdækningen skal indeholde en beskrivelse af udviklingen i international adoptionsformidling til Danmark i 1964-2016, herunder regler, praksis og samarbejder i Danmark og i udlandet i den pågældende periode.

Afdækningen skal være deskriptiv i den forstand, at den skal fastlægge, hvad der generelt har kendetegnet den internationale adoptionsformidling til Danmark ved at tage afsæt i et repræsentativt udsnit af konkrete adoptionsforløb. Afdækningen skal således ikke belyse enkeltsager.

Afdækningen skal således som minimum beskrive nedenstående elementer, men er ikke begrænset hertil:

- De retlige rammer i Danmark for international adoption, herunder danske myndigheders rolle, tilsynsforpligtelse og internationale forpligtelser, og formelle kompetencer set i en samfundshistorisk kontekst

- Adoptionslovgivning, adoptionsprocesser og den samfundshistoriske kontekst, som var gældende i de lande, hvorfra der blev adopteret børn til Danmark

- Samarbejdet mellem danske adoptionsformidlende organisationer og deres udenlandske samarbejdspartnere, herunder de økonomiske aspekter forbundet med samarbejdet.

Afdækningen skal forholde sig til alle 70 lande, hvorfra der i perioden er adopteret børn til Danmark. En liste over afgiverlandene findes i kommissoriets appendiks.

Der vil kunne foretages en prioritering i forhold til landene, herunder i måden hvorpå adoptionsformidlingen fra det enkelte land afdækkes samt i rejseaktiviteten. I overvejelser om prioritering kan andre landes undersøgelser m.v. også inddrages.

En prioritering kan bl.a. ske på baggrund af antallet af adoptioner fra landet og formidlingens omfang gennem tiden. Prioriteringen af lande kan også ske ud fra oplysninger eller viden om særligt problematiske forhold knyttet til adoptions-formidling fra det enkelte land. Sådanne forhold kan også begrunde, at der i belysningen af formidlingen fra et land fokuseres særligt på bestemte perioder inden for den fulde undersøgelsesperiode.

Gennemførelse af afdækningen

Afdækningen forestås og tilrettelægges af uafhængige forskere. Afdækningen bør dog tilrettelægges ud fra en tværfaglig tilgang, hvor det historiefaglige element suppleres med perspektiver fra andre fagfelter, f.eks. jura og politologi, med henblik på at beskrive den lovgivningsmæssige kontekst og udvikling i både Danmark og afgiverlandene i perioden.

Afdækningen bør inddrage eksisterende forskningsresultater, udredninger og undersøgelser af adoptionsformidlingen til Danmark og adoptionsforholdene i afgiverlandene. Også udenlandske undersøgelser af sådanne forhold kan inddrages. I forhold til adgang til arkivmateriale mv. bemærkes, at det forudsættes, at danske myndigheder giver adgang til det relevante materiale på de betingelser, der gælder herfor og ud fra samme praksis, som har været anvendt ved tilsvarende udredninger.

Det bemærkes, at andre landes myndigheder ikke vil være forpligtede til at udlevere oplysninger, ligesom det særligt fsva adoptionsformidling længere tilbage i tid vil kunne vise sig begrænset, hvilken viden det vil være muligt at tilvejebringe om tidligere regler og procedurer i udlandet. Disse forhold, der er uden for kontrol, vil kunne have betydning for resultatet af afdækningen.

Såfremt den uvildige undersøger i dialogen med andre landes myndigheder ønsker bistand fra danske myndigheder, kan det rent principielt ikke afvises, at danske myndigheder under hensyn til Danmarks udenrigspolitiske interesser vil være afskåret fra at assistere. Det betyder dog ikke, at undersøgeren ikke selv vil kunne forfølge dialogen på egen hånd.

I forlængelse heraf bemærkes, at det som led i informationssøgningen forudsættes, at der som minimum rejses til de lande, hvorfra der i perioden er adopteret flest børn til Danmark.

Det bør endvidere overvejes om organisationer, der repræsenterer adopterede og/eller adoptanter kan involveres i gennemførelse af afdækningen med henblik på, at disse organisationer og deres medlemmer frivilligt kan bidrage med oplysninger og erfaringer med international adoption til Danmark.

Der etableres endvidere en følgegruppe til projektet, hvor bl.a. Social- og Boligministeriet deltager.

Format og tidsfrist
Resultatet af afdækningen skal munde ud i en samlet afrapportering, som i det hele skal kunne gøres offentligt tilgængeligt. Det bør dog tilstræbes, at projektet tilrettelægges på en måde, som gør det muligt at aflevere delrapporter, eventuelt opdelt på prioriterede samarbejdslande eller formidlingsperioder i løbet af afdækningens periode.

Afdækningen skal være gennemført senest den 31. december 2027, hvor den samlede afrapportering afleveres til Social- og Boligministeriet med henblik på efterfølgende offentliggørelse.

Økonomi
Der er afsat i alt 22,8 mio. DKK i perioden 2025-2027 til gennemførelse af afdækningen.

Appendiks

Liste over samtlige lande og områder, der har været adopteret børn til Danmark fra gennem danske adoptionsformidlende organisationer.

Listen er rangeret fra højest til lavest ud fra antallet af adoptioner til Danmark i årene 1969-2020.

1. Sydkorea
2. Indien
3. Colombia
4. Kina
5. Sri Lanka/Ceylon
6. Etiopien
7. Vietnam
8. Sydafrika
9. Thailand
10. Bolivia
11. Tyskland
12. Rumænien
13. Ungarn
14. Bulgarien
15. Tjekkiet
16. Bangladesh
17. Ecuador
18. Phillippinerne
19. Haiti
20. Chile
21. Belarus
22. Guatemala
23. Burkina Faso
24. Peru
25. Polen
26. Iran
27. Nigeria
28. Libanon
29. Rusland
30. Brasilien
31. Indonesien
32. Nepal
33. Taiwan
34. Madagaskar
35. Kenya
36. Letland
37. Østrig
38. Jugoslavien
39. Costa Rica
40. Estland
41. Mauritius
42. Mali
43. Senegal
44. Litauen
45. Nicaragua
46. El Salvador
47. Grækenland
48. Israel
49. Jamaica
50. Canada
51. Mexico
52. Pakistan
53. Ukraine
54. USA
55. Slovakiet
56. Cambodia
57. Kroatien
58. Mozambique
59. Bosnien
60. Storbritannien
61. Nederlandene
62. Kosovo
63. Namibia
64. Paraguay
65. Sierra Leone
66. Tanzania
67. Togo
68. Trinidad
69. Uganda
70. Uzbekistan