

Granskingsutvalget for utenlandsadopsjoner

Delrapport om Ecuador og Colombia

22. januar 2025

Delrapporten ble overlevert til Barne- og
familieminister Kjersti Toppe 22.01.25

Ytterligere informasjon om utvalgets arbeid finnes på
nettsiden www.utenlandsadopsjonsutvalget.no

Innhold

Figurer og tabeller	7
Liste over forkortelser i rapporten	8
Liste over begrepsvalg i rapporten	9
Sammendrag for barn	11
1 Oppnevning, mandat og arbeid	17
1.1 Innledning	17
1.2 Mandat	17
1.3 Utvalgets og sekretariatets sammensetning	22
1.4 Oppstart og frist for granskingen	23
1.5 Utvalgsmøter	23
1.6 Referansegruppe	23
1.7 Justeringer i mandatet og utvalgets forståelse av det	24
1.7.1 Avgrensinger i tid	24
1.7.2 Antall adopsjonsland som skal vurderes og justeringen av mandatet:	24
1.7.3 Hvilke aktører skal granskes	26
1.7.4 Granskingen gjelder systemene	27
1.8 Budsjettrammer for granskingen.	27
1.9 Nærmere om innholdet i delrapporten	27
1.10 Involvering av barn	28
1.11 Utviklingen på adopsjonsområdet siden oppnevningen av utvalget	29
2 Sammendrag	30
3 Metode	33
3.1 Rettslig grunnlag	33
3.2 Lov om informasjonstilgang	34
3.3 Utredning av internasjonal rett, norske rettsregler og andre lands rettsregler	34
3.4 Metodevalg	35
3.4.1 Granskinger og undersøkelser i andre mottakerland	35
3.4.2 Metoder benyttet i denne granskingen	40
3.5 Gangen i undersøkelsen	42
3.5.1 Innspill, referansegruppe og henvendelser til utvalget	42
3.5.2 Nettside	43
3.5.3 Landundersøkelser	43
3.5.4 Arkivsøk	44
3.5.5 Systemnivå og enkeltsaker	46

3.5.6	Møter, samtaler og intervjuer	47
3.5.7	Mediesøk	48
3.5.8	Landbesøk	49
3.5.9	Skriftlig foreleggelse av faktum for adopsjonsformidlerne	50
3.6	Begrensninger	50
4	En historisk oversikt	51
4.1.	Innledning	51
4.1.1.	Introduksjon til kapitlet	51
4.1.2.	Innledende merknader om adopsjonsstatistikken i utredningen	52
4.2.	Utenlandsadopsjoner i praksis	54
4.2.1.	Fremveksten av utenlandsadopsjoner og adopsjonsformidlere	54
4.2.2.	Særlig om private og uavhengige adopsjoner	61
4.3.	Adopsjonspolitik	64
4.4.	Rettslig regulering av utenlandsadopsjoner	66
4.5.	Om de ulike involverte organene	71
4.6.	Kort om den senere utviklingen på adopsjonsfeltet	75
5	Noen sentrale rettslige prinsipper	77
5.1.	Innledning	77
5.2.	Krav til samtykke fra opprinnelige foreldre	77
5.2.1.	Innledning	77
5.2.2.	Samtykkeregler i internasjonale konvensjoner	78
5.2.3.	Samtykkeregler i norsk rett	79
5.3.	Subsidiaritetsprinsippet	82
5.3.1.	Innledning	82
5.3.2.	Internasjonal rett	82
5.3.3.	Norsk rett	85
5.4.	Forbudet mot urettmessig vinning	85
5.4.1.	Innledning	85
5.4.2.	Internasjonal rett	86
5.4.3.	Norsk rett	87
5.4.4.	Særlig om menneskehandel og adopsjon	88
6	Ecuador	90
6.1.	Innledning	90
6.2.	Generell informasjon og historikk	90
6.3.	Fremveksten av utenlandsadopsjoner	91

6.4.	Adopsjonsprosedyrene.....	92
6.5.	Adopsjoner til Norge	95
6.6.	Stans i adopsjoner etter medieoppslag.....	96
6.7.	Granskinger i andre land.....	98
6.8.	Oversikt over utvalgets undersøkelser.....	98
6.9.	Funn.....	99
6.9.1.	Samarbeidet med barnehjemmet Amparo y Hogar	99
6.9.2.	Moncayosaken.....	101
6.9.3.	Donasjoner til barnehjemmet FANN	116
6.10.	Oppsummering.....	117
7	Colombia.....	119
7.1.	Sammendrag	119
7.2.	Innledning.....	119
7.3.	Avgrensning.....	120
7.4.	Generell informasjon	121
7.5.	Adopsjoner fra Colombia – en oversikt.....	122
7.5.1.	Bakgrunnen for utenlandsadopsjoner fra Colombia.....	123
7.5.2.	De private adopsjonsinstitusjonene	123
7.6.	Oversikt over adopsjonsprosedyren.....	125
7.6.1.	Rettssystemet i Colombia	125
7.6.2.	Adopsjonsprosessen i det colombianske rettssystemet	125
7.7.	Oversikt over utvalgets landundersøkelser.....	130
7.8.	Adopsjonsformidlingen fra Colombia til Norge.....	132
7.8.1.	1970 – 1980 Begynnelsen på organisert adopsjonsformidling	132
7.8.2.	1980 – 1990 Flere adopsjoner og økte donasjoner.....	139
7.8.3.	1990 – 1999 Økt ventetid og avtaler om forhåndsbetaling av adopsjons- donasjoner	144
7.8.4.	1999 – 2006 Haagkonvensjonen ratifiseres i begge land og formidlingen fra de private institusjonene avsluttes	155
7.9.	Samlet vurdering av formidlingen fra de private institusjonene i Colombia	168
7.9.1.	Risikofaktorer knyttet til opprinnelige foreldres samtykke.....	168
7.9.2.	Forbudet mot vederlag/profitt ved adopsjoner	170
7.9.3.	Subsidiaritetsprinsippet	171
7.9.4.	Norske myndigheters kontroll- og tilsynsvirksomhet	172
7.9.5.	Risikofaktorer knyttet til private organisasjoner som adopsjonsformidlere	173

7.9.6.	Om mulighet til kunnskap om biologisk opphav	174
7.10.	Adopsjoner gjennom ICBF	174
7.10.1.	Innledning	174
7.10.2	Subsidiaritetsprinsippet	175
7.10.3	Risikofaktorer knyttet til frigivelse til adopsjon	176
7.10.4	Adoptertes mulighet til kunnskap om biologisk opphav	177
7.11	Oppsummering	179
8	Veien videre etter delrapporten.....	180
	Vedlegg 1: Oversikt over sentrale rettskilder.....	181
	Vedlegg 2: Liste over aktører utvalget har hatt møter med.....	184
	Vedlegg 3: Summary of the Interim Report.....	185

Figurer og tabeller

Figur 1: Adopsjoner gjennom formidler 1979-2024	59
Figur 2: Antall samarbeidsland 1979-2024	60
Figur 3: Offentlige organer med ansvar for adopsjon	71
Figur 4: Adopsjoner fra Ecuador til Norge gjennom Adopsjonsforum, fra 1976-2004	95
Figur 5: Adopsjoner fra Colombia til Norge gjennom Adopsjonsforum, fra 1972-2024.....	120
Tabell 1: Valgte metoder opp mot problemstillinger/ tema i mandatet	41
Tabell 2: Antall ankomne barn formidlet gjennom Norsk Koreaforening/ Verdens Barn.....	55
Tabell 3: Antall ankomne barn formidlet gjennom Adopsjonsopplysning/ Adopsjonsforum ..	56
Tabell 4: Antall ankomne barn formidlet gjennom InorAdopt.....	57
Tabell 5: Antall ankomne barn formidlet gjennom Foreldreforeningen for barn fra Vietnam/ Foreldreforeningen for barn fra andre land	58
Tabell 6: Antall ankomne barn (gjennom formidler) fordelt på land, formidlere og formidlingsperiode	60
Tabell 7: Antall utenlandsadopsjoner 1970-1980, oversikt fra RIA 1982	62
Tabell 8: Donasjonsutvikling ved de private institusjonene 1980-2006	145
Tabell 9: Oversikt fra Adopsjonsforum over adopsjoner fra Colombia til Norge 1990-2012 fordelt på regioner og institusjoner	155

Liste over forkortelser i rapporten

AF	Adopsjonsforum
AiE	Adopsjon i Endring
ALDHU	Asociacion Latinoamericana Para Los Derechos Humanos
ASFADDES	Asociación de familiares de detenidos desaparecidos
BFD	Barne- og familiedepartementet (1991 – 2006; 2019 – d.d.)
BLD	Barne- og likestillingsdepartementet/ Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet (2006 – 2019)
BUFA	Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (2002 – 2004)
Bufdir	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2004 – d.d.)
Bufetat	Barne-, ungdoms- og familieetaten (2004 – d.d.)
CRAN	Fundación Centro para el Reintegro y Atención del Niño
EU	Den europeiske union
FANA	Fundación para la Asistencia de la Niñez Abandonada
FBAL	Foreldreforeningen barn fra andre land
FFD	Familie- og forbrukerdepartementet
FN	Forente nasjoner
FU	Faglig utvalg (1987 – 1999)
FUA	Faglig utvalg for adopsjonssaker (1999 – 2017)
FRU	Faglig rådgivende utvalg (2017 – d.d.)
HCCH	Haag-konferansen for internasjonal privatrett
IA	InorAdopt
IAB	Interessegruppe for adopterte fra Bangladesh
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ISS	International Social Service
IUCW	International Union for Child Welfare
JD	Justisdepartementet
NOU	Norges offentlige utredninger
NK	Nasjonalt kontor for statens barnevern og familievern (2004)
NKRG	Norwegian Korean Rights Group
PARD	Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos
PU	Plasseringsutvalget (1978 – 1987)
RACO	Rettighetsgruppe for adopterte fra Colombia
RIA	Rådet for internasjonale adopsjoner (1978 – 1987)
RVTS	De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging
SAK	Statens adopsjonskontor (1987 – 1998)
SD	Sosialdepartementet
SK	Komiteen for Sydøst-Asia
SSB	Statistisk sentralbyrå
SUAK	Statens ungdoms- og adopsjonskontor (1998 – 2002)
UD	Utenriksdepartementet
VB	Verdens Barn
VF	Norsk-vietnamesisk forbund
WHO	World Health Organisation

Liste over begrepsvalg i rapporten

Valg av terminologi ved omtale av adopsjon på tvers av landegrensener er utfordrende. Utvalget er klar over at det pågår debatter om dette, og at flere utbredte begreper ikke oppleves som nøytrale for alle involverte parter. I det følgende vil det redegjøres for utvalgets valg av terminologi.

Adopsjonsformidler

Utvalget bruker «adopsjonsformidler» (evt. «formidlingsorganisasjon») fremfor «adopsjonsorganisasjon» for å unngå sammenblanding med andre organisasjoner for adopterte og adoptivfamilier.

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 mht. hvor de befinner seg i adopsjonsprosessen.

Barn med særlige omsorgsbehov

Dette gjelder barn som trenger oppfølging ut over det man må regne med ved adopsjon av barn fra utlandet, for eksempel grunnet medisinske forhold, tidligere opplevelser eller alder.

Menneskehandel

Utvalget bruker den strafferettslige definisjonen av dette. Se også punkt 5.4.4.

Opprinnelige foreldre

Utvalget bruker «opprinnelige foreldre» fremfor «biologiske foreldre» eller «førsteforeldre», i tråd med begrepsbruk i NOU 2014:9.

Opprinnelsesland og mottakerland

Utvalget bruker «opprinnelsesland» for å beskrive land det adopteres fra, og «mottakerland» for å beskrive land det adopteres til, i tråd med juridisk terminologi benyttet i Haagkonvensjonen.

Ulovlig / uetisk

At noe er ulovlig vil si at noe er et brudd på en gjeldende rettsregel. At noen er uetisk vil si at det bryter med normer for hvordan man bør handle. Fremfor å ty til generelle karakteristikker, 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 f.eks. «internasjonal adopsjon»), da dette er en del av utvalgets navn og står i utvalgets mandat.

Sammendrag for barn

Hva denne teksten er

I 2023 bestemte Barne- og familieministeren/barne- og familiedepartementet at et granskingsutvalg skulle undersøke utenlandsadopsjoner. Utvalget skal levere minst to rapporter: en omfattende rapport om alt arbeidet, som skal være klar i desember 2025, og en foreløpig rapport som handler om det som har blitt funnet ut i løpet av det første året utvalget har jobbet. Teksten her er skrevet særlig for barn, og er et *sammendrag* av den foreløpige rapporten. Her står det litt om hva adopsjon er og hvorfor adopsjoner nå granskes. I tillegg blir noe av det viktigste utvalget har funnet ut om adopsjoner fra Ecuador og Colombia forklart.

Adopsjon og granskingen av adopsjoner

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-tallet har over 20.000 barn fra andre land fått nye foreldre i Norge. Særlig fra 1980-tallet 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 utgangspunktet er det best at barn får vokse opp hos sin egen familie og i sitt eget land. Men dersom dette ikke er mulig, har mange land blitt enige om at det kan være bedre for et barn å vokse opp i en annen familie enn på et barnehjem, selv om det betyr at barnet må flytte til et nytt land.

Hvorfor granskes adopsjonssakene?

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 har derfor bestemt at systemet for adopsjoner til Norge, både de som skjedde for lenge siden og de som skjer nå, må *granskes*. Å granske betyr det samme som å undersøke eller etterforske, og målet er å finne ut hva som har skjedd.

Sommeren 2023 ble det derfor satt sammen en gruppe av eksperter som skal undersøke hvordan adopsjonene til Norge har foregått. Denne gruppen blir kalt *Granskingsutvalget for utenlandsadopsjoner*. Det viktigste dette granskingsutvalget skal gjøre, er å finne ut om alle regler har blitt fulgt når barn har blitt adoptert fra andre land til Norge. De skal også gi råd om hvordan vi kan hindre at det skjer feil i fremtiden. Granskingsutvalget skal arbeide med disse undersøkelsene i to år, og vil skrive om det de finner ut i en *rapport* eller en *utredning* som skal være ferdig i 2025.

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 adopsjoner 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 også undersøkes om adoptivforeldrene kan ta godt vare på et barn. I hver adopsjon skal det sjekkes at dette barnet og disse adoptivforeldrene passer sammen. Og så er det 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 om 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.

Skal granskingsutvalget undersøke sakene til alle som har blitt adoptert til Norge?

Nei. Utvalget ser først og fremst på systemet og reglene om adopsjon, og om myndighetene i Norge har passet godt nok på at disse blir fulgt. For å undersøke om reglene har blitt fulgt skal utvalget se nøye på noen adopsjonssaker fra ulike land. Men utvalget har ikke tid til å se på alle adopsjonssakene i de landene som skal undersøkes, og kan ikke hjelpe adopterte med å finne ut hva som har skjedd i akkurat deres sak.

Hva utvalget har funnet ut om Ecuador

Det har blitt adoptert 185 barn fra Ecuador til Norge mellom 1976 og 2004. Det er organisasjonen som heter Adopsjonsforum som har hjulpet norske adoptivforeldre med å adoptere barn fra Ecuador.

Utvalget har ikke sett på alle adopsjoner fra Ecuador, men har bestemt seg for å se ekstra nøye på saker fra en periode på 1980-tallet. Dette er fordi avisene har skrevet om at det var problemer med flere adopsjoner fra denne perioden, og det er viktig å finne ut hva som egentlig skjedde.

Her er noe av det viktigste utvalget har funnet ut så langt, og hva utvalget mener om dette:

På begynnelsen av 1980-tallet var det noen barn som det var bestemt at skulle adopteres til Norge. Men fordi det ble vanskelig å få alle dokumentene i orden i Ecuador, gikk det flere år før barna fikk reise til de nye foreldrene sine. Da Adopsjonsforum forstod at det ville bli vanskelig å få disse barna til Norge, ba de om hjelp fra en advokat i Ecuador. I tillegg til at advokaten fikk ordnet de adopsjonssakene som alt var i gang slik at barna kunne reise, fant han flere barn som kunne adopteres til både Norge og andre land.

I 1989 oppdaget myndighetene i Ecuador at det hadde skjedd ulovlige ting i noen av de sakene som denne advokaten hjalp til med. Blant annet fant man ut at det han fortalte om bakgrunnen til barna ikke stemte. I noen tilfeller hadde kvinner løyet og sagt at de var moren til et barn som ikke var deres, for å kunne skrive under på et dokument der det stod at moren til barnet ønsket at det skulle adopteres bort. Flere av de kvinnene som var med på slike saker har senere kommet

i fengsel på grunn av det. Man fant samtidig ut at et av barna som ble adoptert til Norge sannsynligvis var blitt kidnappet fra moren sin. Moren ønsket å få barnet tilbake, men det tok lang tid å finne ut av hva som egentlig hadde skjedd. Barnet hadde bodd så lenge med adoptivforeldrene sine i Norge at man etter hvert mente at det beste ville være om barnet fortsatt skulle vokse opp i Norge. Adopsjonsforum og norske myndigheter lagde etter hvert en avtale der de ga penger som blant annet skulle hjelpe familien i Ecuador, mot at familien godtok at barnet ble værende i Norge.

Utvalget mener: *Norske myndigheter burde ha gjort mer for å undersøke om barnet var kidnappet med en gang man fikk mistanker om dette.*

Adopsjonsforum og norske myndigheter handlet feil når de ikke innrømmet at det var skjedd noe galt, men inngikk en avtale om at familien i Ecuador skulle få hjelp dersom de ikke krevde å få barnet tilbake.

Adopsjonsforum og norske myndigheter skulle ha gjort mer for å kontrollere de andre adopsjonene som den samme advokaten i Ecuador hjalp til med, og forsøkt å finne ut om det hadde skjedd noe ulovlig med flere av barna som kom til Norge.

Hva utvalget har funnet ut om Colombia

Colombia er det landet Norge har adoptert nest flest barn fra. Fra 1972 til 2024 har det blitt adoptert 4095 barn fra Colombia til Norge. Det er Adopsjonsforum som har hjulpet norske adoptivforeldre med å adoptere barn fra Colombia.

Frem til 2006 ble barn adoptert til Norge både gjennom det offentlige barnevernet i Colombia og gjennom private organisasjoner med tillatelse fra myndighetene til å drive med adopsjon. Disse organisasjonene eide og drev *private barnehjem*. Utvalget har sett ekstra nøye på de adopsjonene som skjedde før 2006 fra de private barnehjemmene.

Her er noe av det viktigste utvalget har funnet ut så langt, og hva utvalget mener om dette:

For å adoptere fra de private barnehjemmene måtte Adopsjonsforum betale mange tusen kroner i det man kalte *donasjoner* til barnehjemmene. Pengene skulle blant annet brukes til å gjøre barnehjemmene bedre, og til å ta vare på barn som ikke kunne bli adoptert. Etter hvert ble donasjonene som barnehjemmene krevde for hver adopsjon høyere og høyere. Når barnehjemmene fikk høye pengebeløp for hver adopsjon var det en fare for at barn kunne bli adoptert bort fordi barnehjemmet tjente penger på det, og ikke fordi det var det beste for barnet. I tillegg var det vanskelig for myndighetene å vite eller kontrollere hvordan alle disse pengene faktisk ble brukt.

Adopsjonsforum og to av de private barnehjemmene inngikk også avtaler om at Adopsjonsforum skulle betale inn et stort beløp på forhånd, og så betale mindre for hver adopsjon. Det

store beløpet var donasjoner for antallet adopsjoner som de private barnehjemmene trodde Adopsjonsforum ville få. I noen tilfeller fikk ikke Adopsjonsforum så mange barn som de hadde gitt donasjoner for, og da snakket de med barnehjemmet om hvor mange barn de «manglet».

Utvalget mener: Når Adopsjonsforum betalte høye donasjoner for hver adopsjon og inngikk avtaler på forhånd om hvor mange barn de skulle få, var det en fare for at barn kunne bli adoptert til Norge fordi barnehjemmet tjente penger på det, og/eller fordi de allerede hadde fått penger for disse barna, og ikke fordi det var det beste for barnet.

Norske og colombianske myndigheter spurte flere ganger Adopsjonsforum om hvordan de ordnet det med betalingene til de private barnehjemmene. Lenge svarte ikke Adopsjonsforum helt sant på disse spørsmålene. Adopsjonsforum fortalte blant annet ikke at de hadde begynt å betale store pengebeløp til barnehjemmene på forhånd. Selv etter at norske og colombianske myndigheter ga tydelig beskjed om at det ikke var lov å gi donasjoner for hver adopsjon, fortsatte Adopsjonsforum med dette i noen år.

Utvalget mener: Adopsjonsforum burde ha gitt riktige opplysninger om hvordan penger ble betalt til de private barnehjemmene. Etter hvert som de norske reglene om adopsjon og adopsjonsformidling ble strengere var dette et brudd på tillatelsen de hadde til å formidle adopsjoner fra Colombia.

Etter hvert fortalte Adopsjonsforum hele sannheten om det de betalte. Dette skapte stor diskusjon i Colombia. Da ble samarbeidet Adopsjonsforum hadde med de private barnehjemmene avsluttet.

Mange av de private organisasjonene hadde også egne *mødrehjem*. Mødrehjemmene var et sted hvor gravide kvinner kunne bo og få hjelp i forbindelse med fødselen. Mange av de barna som ble født på mødrehjemmene endte opp med å bli adoptert til utlandet gjennom de private barnehjemmene. Mange kvinner ga barna til adopsjon frivillig. Men flere kvinner som bodde på slike mødrehjem har senere fortalt at de ble presset eller lurt til å si ja til adopsjon, eller at barna ble tatt fra dem og adoptert bort uten at de ville det. Flere som har arbeidet med adopsjoner fra Colombia tror at noen kvinner kanskje har vært enige i adopsjonen da den skjedde, men har endret mening senere, fordi de angret på at de ga fra seg barnet. Det er ingen som har gjort grundige undersøkelser av hva som skjedde på disse mødrehjemmene, og man kan ikke være helt sikker på hva som er sant. Siden det er mange kvinner som forteller lignende historier, er det likevel grunn til å tro at slike ting kan ha skjedd.

Utvalget mener: Det er ikke mulig for utvalget å vite sikkert om mødre har blitt presset eller lurt til å gi fra seg barna sine på de private barnehjemmene. Men vi vet at de private barnehjemmene fikk penger for hver adopsjon og at de hadde sagt at det skulle skje et visst antall adopsjoner hvert år. Da var det fare for at de ikke hjalp mødrene godt nok med å tenke igjennom om de kunne beholde barna sine selv, men heller presset eller lurte noen til å gi fra seg barna sine til adopsjon. Norske myndigheter og Adopsjonsforum burde ha forstått at det kunne være en fare for at ikke alle barna ble frigitt til adopsjon på riktig måte. Norske

myndigheter burde derfor ha undersøkt bedre hva som skjedde på mødreheimene før de ga tillatelse til å samarbeide med disse barnehjemmene.

Etter 2006 har alle adopsjoner fra Colombia til Norge gått gjennom det offentlige barnevernet, og ikke gjennom private barnehjem. Colombia er ett av landene som det fremdeles er lov å adoptere barn fra til Norge.

Det er ikke utvalget sin oppgave å bestemme om det fortsatt skal være lov å adoptere barn fra Colombia til Norge. Dersom undersøkelsene avslører alvorlige feil som gjør at utvalget mener at man burde stanse disse adopsjonene, skal utvalget likevel gi beskjed til norske myndigheter om det. Utvalget har sett mest på adopsjoner før 2006, men har lest en del dokumenter og snakket med flere i Colombia som arbeider med adopsjoner i dag. Utvalget har ikke oppdaget feil i disse undersøkelsene som har gjort det nødvendig å gi beskjed til norske myndigheter om at adopsjonene fra Colombia bør stanses.

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 skal ferdigstilles med en endelig rapport innen utløpet av 2025. I utvalgets mandat er det fastsatt at utvalget skal levere en eller flere delrapporter om forholdene i enkeltland eller andre egnede temaer.

Utvalget har besluttet å levere en delrapport med resultater fra granskingen av adopsjoner fra to av de tolv opprinnelseslandene som er særlig prioritert i granskingen, Colombia og Ecuador. Videre vil delrapporten gi en beskrivelse av utvalgets arbeidsmetoder og granskingen så langt. Utvalget ønsker å være åpne om arbeidet og våre metoder, blant annet for å kunne få tilbakemeldinger som utvalget kan nyttiggjøre seg i det videre arbeidet.

Innholdet i delrapporten er foreløpig. Også når det gjelder resultatene fra de to landgranskningene vil det kunne komme justeringer i den endelige rapporten, når utvalget har fått et bedre helhetsbilde av utenlandsadopsjonene til Norge.¹

1.2 Mandat

Utvalget er gitt følgende mandat:

«Bakgrunn

Innleiing

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

Dei siste åra har ei rekke land gjennomført granskingar av sine adopsjonssystem, og det har blitt avdekket 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.

¹ Se også omtale i punkt 1.9

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 opphavslandet 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 adoptivfamiliar i utlandet, at landet har

tilfredsstillande lovgiving og adopsjonssystem, og at den norske adopsjonsorganisasjonen har innsikt i og kunnskap om lover, reglar og prosedyrar som gjeld for internasjonale adopsjonar i landet. Bufdir fører tilsyn med alle sider av verksemda til adopsjonsorganisasjonen, og gjennomfører tilsynsreiser til samarbeidsland. I tillegg har Barne- ungdoms- og familieetaten (Bufetat) eit ansvar for godkjenning av 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 opphavlandet.

Utfordringar

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

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

Før barnekonvensjonen og Haagkonvensjonen 1993 var adopsjonspraksis i avgrensa grad regulertsamanlikna 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 Intercountry Adoptions (2022) tilrår at landa bør vurdere å etablere ein uavhengig kommisjon der dette er passande.

Føremålet med granskinga

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

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

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

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

Oppgåvene til utvalet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nærare om land og tidsperiodar

Utvalet skal granske adopsjonssystemet knytt til alle opphavsland Noreg har adoptert barn frå. Utvalet skal gå gjennom eit utval av saker frå kvart land Noreg har samarbeidd med, for å kunne ta stilling til om samarbeidet har vore forsvarleg. Utvalet kan gjere egne 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 egne funn undervegs. Utvalet skal grunngi avgrensingar og val av tidsperiodar.

Om prosessen

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

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

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

Ettersom utvalet òg skal sjå på konkrete adopsjonssaker i arbeidet, vil regjeringa fremje forslag om ei mellombels lov om informasjonstilgang for utvalet. Lova vil gi utvalet tilgang til nødvendig informasjon underlagd 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 Equador 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:²

«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 består av:

Camilla Bernt (leder), professor i rettsvitenskap ved universitetet i Bergen.

Torunn E. Kvisberg, lagdommer i Eidsivating lagmannsrett.

Rudolf Christoffersen, sambandsstatsadvokat i Eurojust.

² Se nærmere om dette i punkt 1.7.2. nedenfor

Anne Balke Staver, statsviter og forsker ved NIBR, OsloMet – storbyuniversitetet.
Ketil Eide, professor i sosiologi ved fakultet for helse- og sosialvitenskap, Universitetet i Sørøst-Norge.

Utvalget har vært bistått av et sekretariat hvor tre personer har jobbet på fulltid:
Jostein Løvoll (sekretariatsleder), jurist, i permisjon fra stilling som assisterende avdelingssjef hos Sivilombudet.
Vilde Fastvold Thorbjørnsen, sosialantropolog med doktorgrad i medisinsk antropologi.
Siri Elisabeth Bernssen, jurist med doktorgrad i rettshistorie.

1.4 Oppstart og frist for granskingen

Etter oppnevningen av utvalget tok det noe tid å ansette og etablere sekretariatet. Granskingen hadde oppstart i det første utvalgsmøtet, som ble holdt 18. desember 2023. Utvalgets frist på to år for å levere sin endelige rapport utløper dermed 18. desember 2025.

1.5 Utvalgsmøter

Utvalget har hittil gjennomført seks todagersmøter og fire dagsmøter, med totalt 16 møtedager. I tillegg har utvalget hatt 6 kortere digitale møter.

1.6 Referansegruppe

Det fremgår av mandatet at utvalget skal nedsette en referansegruppe som utvalget skal benytte seg av i sitt arbeid.

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 Andelic, Rettighetsgruppe for adopterte fra Colombia (RACO)
- Sandra V. 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, UiO

Til nå er det er holdt ett referansegruppemøte, 18. mars 2024, der utvalget ba referansegruppen om deres innspill på følgende spørsmål om granskingen og granskingsprosessen:

1. Hva tenker du/dere er det aller viktigste å få ut av granskningen?
2. Har du/dere noen bekymringer knyttet til granskningen?
3. Ser du/dere noen særlige utfordringer knyttet til gjennomføringen av granskingsarbeidet?

Det planlegges ytterligere 2-3 møter i referansegruppen, som vil bli avholdt i 2025. I det første av disse møtene vil vi be om tilbakemeldinger på delrapporten.

1.7 Justeringer i mandatet og utvalgets forståelse av det

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-tallet og frem til i dag. Utvalget kan imidlertid gjøre egne vurderinger av hvor omfattende granskingen av enkeltland skal være, og for flere av de 12 landene utvalget prioriterer vil undersøkelsene bli avgrenset til, eller særlig konsentrert om, enkelte tidsperioder. Periodene som undersøkes vil blant annet bli 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 adopsjonsland som skal vurderes og justeringen av mandatet:

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 egne 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 alle land det har vært adopsjoner fra, herunder land det kun har vært private/uavhengige adopsjoner fra (adopsjoner utenom formidlingsorganisasjon). Videre pålegger mandatet utvalget å gå igjennom 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 vi har fått fra Bufdir viser at Norge har hatt 36 slike samarbeidsland siden 1979. Å gå igjennom et utvalg saker fra alle disse landene, og vurdere forvarligheten 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 granskes enda «grundigere» enn disse 36 land.

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 ut 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 omfattet av granskingen. Det var særlig nærliggende å sammenligne med Sveriges gransking, da de har sammenlignbare personalressurser, men konsentrerer granskingen om sju land og har fått opp mot 3,5 år til rådighet (etter flere utvidelser).³

Som følge av gjennomgangen besluttet granskingsutvalget å be departementet om avgrensinger/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 adoptivsaker 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 gransking av saker fra 12 land er i seg selv svært ambisiøst når det sammenlignes med andre lands granskinger.»

³ Den svenske granskingen består av en hovedutreder som jobber deltid og et sekretariat med tre personer som jobber på fulltid, jf. Adoptionskommissionens hjemmeside. Det framgår der at arbeidet også støttes av 3 sakkyndige og en gruppe på 10 eksperter.

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 adopsjoner 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 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»

Lest i sammenheng med utvalgets anmodning, gir mandatjusteringen etter utvalgets syn større mulighet til å foreta nødvendige prioriteringer, og til å kunne svare ut de hovedspørsmålene mandatet reiser på en best mulig måte. Utvalget vil prioritere de 12 landene som er særskilt nevnt i mandatet, og som omfatter om lag 80 % av alle utenlandsadopsjoner til Norge. De ressursene utvalget har til rådighet gjør det ikke mulig å undersøke eller gjennomgå enkeltsaker fra flere enn de 12 prioriterte landene. Også innenfor disse 12 landene må utvalget prioritere med hensyn til hvilke perioder som undersøkes og hvor omfattende undersøkelsene som gjøres er, se også punkt 3.5.3.

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 oppmoding» 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 ulovligheter «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 opphavlandet eller i Norge og av hvem som har ansvaret. Det ligger imidlertid utenfor utvalgets mandat å vurdere ansvarsforhold for aktører i utlandet. Utvalget skal kun utrede hva som faktisk har skjedd i utlandet, så langt det er mulig innenfor rammene av de ressursene vi har 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.

1.8 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 mener er 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.

1.9 Nærmere om innholdet i delrapporten

I delrapporten vil utvalget redegjøre for arbeidet så langt, og gi en særlig redegjørelse for granskingen av adopsjoner fra Colombia og Ecuador og funn som så langt er gjort knyttet til disse landene.

Ved valg av hvilke land som skal beskrives i delrapporten har utvalget prioritert Colombia, fordi det er landet med nest flest adopsjoner til Norge, og etter hvert har blitt det eneste av de 12 prioriterte landene det fortsatt foreligger en tillatelse til å formidle adopsjoner fra.⁴

⁴ Se beskrivelse av status for formidlingstillatelser i punkt 1.11.

I tillegg har utvalget plukket ut Ecuador, som er et land med færre adopsjoner fra samme verdensdel, og som var foreslått som tema for delrapporten i mandatet. Sør-Korea er også nevnt som et land som bør prioriteres i delrapporten, men utvalget har kommet til at en rapport om adopsjoner fra Sør-Korea bør avvete rapporten om adopsjoner fra den sørkoreanske sannhets- og forsoningskommisjonen, som er ventet sommeren 2025.

Utvalget presiserer at delrapportens omtale og vurderinger knyttet til Colombia og Ecuador er foreløpige, og vil kunne bli justert i den endelige rapporten. 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.

Delrapporten inneholder også en redegjørelse for utviklingen i Norge på området utenlandsadopsjoner fra begynnelsen på 1950-tallet. Rapporten beskriver blant annet regelverk, praksis og organisering av adopsjonsarbeidet i ulike perioder. Utredningen av disse forholdene vil også inngå i den endelige rapporten, men på flere punkter vil redegjørelsene kunne bli utdypet og videreutviklet.

I delrapporten gis det ikke noen generelle vurderinger av hvordan det norske adopsjonssystemet har fungert eller om norske myndigheter eller adopsjonsformidlere har hatt god nok kontroll med utenlandsadopsjoner. Det kan ikke gis noen konklusjoner om utvalgets vurderinger av det norske systemet og aktørene før granskingen er ferdig. Dette vil derfor først komme i den endelige rapporten.

I arbeidet med delrapporten har utvalget ikke prioritert korrektur og språkvask like høyt som ved utarbeidingen av en NOU. Dette er fordi rapporten er foreløpig. Ved utarbeidingen av den endelige rapporten i NOU-format vil dette bli prioritert på vanlig måte.

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. For granskingsutvalgets arbeid vil synspunkter fra barn være særlig relevant å innhente for delene av mandatet som gjelder etteradopsjonstiltak. Med utgangspunkt i Bufdirs veileder fra 2021 og samtaler med barneombudet, vil utvalget rekruttere barn mellom 15 og 18 år og gjennomføre samtaler med disse enkeltvis og i grupper.

Da delrapporten primært omfatter tilbakeskuende deler av mandatet, har utvalget ikke funnet det hensiktsmessig å involvere barn i forbindelse med denne. Adopsjonssamarbeidet med Ecuador ble avsluttet i 2004, noe som innebærer at de adopterte nå er voksne. For Colombia har utvalgets undersøkelser hovedvekt på perioden frem til 2006, og også disse adopterte er i dag voksne.

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 10 adopsjonsland, men i dag er det kun Colombia og Taiwan det foreligger aktive tillatelser til å formidle adopsjoner fra.

Barne- og familiedepartementet ga høsten 2023 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.

I november 2024 omgjorde departementet avslaget på fornyelse av formidlingstillatelse for Taiwan.⁵ Per 16. januar 2025 er det det bare Colombia og Taiwan som har aktive tillatelser. Klage over avslag på tilbaketrekning av formidlingstillatelser for fire land er imidlertid under klagebehandling hos departementet.⁶

Parallelt med behandlingen av tillatelser for enkeltland har det pågått en vurdering av om det skulle innføres en generell midlertidig stans i alle utenlandsadopsjoner. I januar 2024 anbefalte Bufdir på eget initiativ en slik stans mens granskingen pågår. Departementet ba Bufdir om ytterligere informasjon, og Bufdir leverte en oppdatert anbefaling med samme konklusjon 15. april 2024. Den 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 foretatt av Bufdir og Barne- og familiedepartementet. Mandatet har heller ikke blitt justert som følge av endringen, og oppdraget står fast.

Den store reduksjonen i antall land det adopteres fra vil likevel kunne få konsekvenser for utvalgets arbeid, da adopsjonsformidlerne har varslet at de vurderer avvikling av sine virksomheter.⁷ Ved en eventuell avvikling er det viktig at utvalget får gått igjennom arkivmaterialet til adopsjonsformidlerne før dette avleveres eller kasseres. Det er også viktig for oss å ha tilgang til den kompetansen og erfaringen enkeltpersonene i organisasjonene har.

⁵ 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.

⁶ Disse landene er Sør-Afrika, Peru, Tsjekia og Ungarn.

⁷ En sammenslåing av de tre adopsjonsformidlingsorganisasjonene har også blitt diskutert.

2 Sammendrag

Denne delrapporten redegjør for arbeidet til Granskingsutvalget for utenlandsadopsjoner så langt og for granskingen av utenlandsadopsjoner fra Ecuador og Colombia til Norge. Funnene som presenteres må anses som foreløpige. Utvalgets generelle vurderinger av hvordan det norske systemet for utenlandsadopsjoner har fungert og av myndighetenes arbeid med adopsjoner vil først komme i utvalgets endelige rapport, som er ventet i desember 2025. Det samme gjelder utvalgets vurderinger av adopsjoner fra de andre opprinnelseslandene som er en del av granskingen.

I kapittel tre beskrives de rettslige rammene for granskingen, utvalgets metoder og gangen i utvalgets undersøkelser.

I kapittel fire gis det en historisk oversikt over utviklingen av utenlandsadopsjoner til Norge, herunder av de rettslige og institusjonelle rammene for slike adopsjoner.

I kapittel fem redegjøres det for utviklingen av noen sentrale regler og prinsipper for arbeid med utenlandsadopsjoner, både i norsk og internasjonal rett.

I kapittel seks beskrives granskingen av adopsjoner fra Ecuador. Fra 1976 til 2004 ble totalt 185 barn adoptert fra Ecuador til Norge gjennom Adopsjonsforum.

Utvalget har fokusert på Adopsjonsforums samarbeid med advokaten Roberto Moncayo, som var Adopsjonsforums kontaktperson i Ecuador en periode på 1980-tallet, og som ble arrestert i Ecuador i januar 1989, siktet for ulovlige adopsjoner. Særlig norske myndigheters og Adopsjonsforums oppfølging av adopsjonene han formidlet til Norge har vært sentralt for granskingen. Også enkelte andre forhold er vurdert, som samarbeidet med barnehjemmet Amparo y Hogar i perioden fra 1980 til 1986.

Hovedfunnene i granskingen av adopsjoner fra Ecuador er:

- Det er en risiko for at det kan foreligge feil i adopsjoner til Norge gjennom barnehjemmet Amparo y Hogar på 1980-tallet.
- Da advokat Moncayo i 1986 og 1987 ble godkjent av norske myndigheter 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 at Moncayo ble arrestert 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 noen av de 13 adopsjonene han formidlet som kontaktperson for Adopsjonsforum, og i å påskynde vurderingen av dette i Ecuador.
- I en av adopsjonssakene gikk den opprinnelige moren til sak i Ecuador for å få opphevet adopsjonen, da barnet hennes skulle ha blitt kidnappet. Det er kritikkverdigg at norske myndigheter etter hvert aksepterte et løsningsforslag som gikk ut på å betale penger for å unngå et krav om å returnere et kidnappet barn. Dette var i strid med de

grunnleggende prinsippene om at adopsjoner skal avgjøres ut fra barnets beste, og at ingen skal ha noen utilbørlig økonomisk fortjeneste av en adopsjon. Bruddet på disse prinsippene er alvorlig.

- Adopsjonsforum avsluttet i 1994 samarbeidet med barnehjemmet FANN, fordi de varslet en økning i forventede donasjoner fra 1500 USD til 5000 USD, som kom i tillegg til advokatkostnader på 2000 USD. Det er positivt at Adopsjonsforum selv tok initiativ til å avslutte et samarbeid med et barnehjem som følge av økte donasjoner.

I kapittel sju beskrives granskingen av adopsjoner fra Colombia.

Colombia er det landet Norge har adoptert nest flest barn fra. Fra 1972 til 2024 ble 4095 barn adoptert til Norge. Adopsjonene har skjedd både gjennom det colombianske barnevernet (ICBF) og gjennom private institusjoner. I 2006 ble samarbeidet med de private institusjonene avsluttet, og etter dette har alle adopsjoner til Norge gått gjennom ICBF.

Hovedfokus for utvalgets undersøkelser ligger på perioden 1990 – 2006, og på adopsjoner fra private institusjoner i Colombia.

Hovedfunnene i granskingen av adopsjoner fra Colombia er:

- Donasjonene til de private institusjonene var et vilkår for tildelinger fra disse helt tilbake til 1980.
- Utvalget mener at Adopsjonsforums samarbeid med de private institusjonene var innrettet og utviklet seg på en måte som bidro til å gjøre institusjonene økonomisk avhengig 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 kravene til 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 i 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, som burde gitt grunn til ytterligere undersøkelser. Dette gjelder både informasjon om mulighet for feil ved adopsjoner fra Bogotá til Norge på slutten av 1970-tallet, og om at donasjoner til private institusjoner på starten av 2000-tallet i noen tilfeller ble overført direkte til konti i tredjeland.
- 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.

Colombia er et av to land som det fortsatt foreligger tillatelse fra norske myndigheter til å adoptere barn fra. Utvalgets arbeid er i hovedsak tilbakeskuende, og det er ikke utvalgets oppgave å utrede om dagens adopsjoner fra Colombia skal fortsette. I mandatet er det imidlertid fastslått at utvalget skal melde fra til departementet og Bufdir dersom vi kommer over alvorlige forhold som tilsier at man i dag burde stanse adopsjoner fra et land. Utvalgets

arbeid har ikke avdekket noe som har gitt grunn til noen slik melding til departementet. Generelt ser det ut til at risikoen for feil har blitt gradvis mindre etter hvert som kontrollen med adopsjoner i Colombia har blitt styrket.

I kapittel åtte beskrives det videre arbeidet fram mot hovedrapporten.

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 fellestrekk 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 vil kunne ha betydning for hvordan saksbehandlingen bør innrettes, herunder at:

- 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 blir i hovedsak avgrenset til 12 land, jf. punkt 1.7.2. Disse landene har ulike språk, kulturer og rettssystemer.
- Det har vært omfattende og polarisert debatt om forholdene vi gransker, og i pressen 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 utredningen.
- 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 personer det er gjennomført samtaler med har hatt i adopsjonsprosessen, og har tilpasset gjennomføringen av samtaleene til dette, se punkt 3.5.6 nedenfor.

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 opplysninger som er nødvendige for å få utført arbeidet sitt 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 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 opprinnelsesstatene. Videre må utvalget forholde seg til de historiske rettsreglene som var gjeldende i de aktuelle periodene vi undersøker.

Norge er bundet av flere internasjonale traktater, som på ulike måter gir føringer på adopsjonsfeltet. Disse forplikter den norske stat, 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 står over andre norske lover. Andre sentrale traktater, som Haagkonvensjonen om internasjonale adopsjoner, 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.⁸ En oversikt over relevant internasjonal rett er gitt i Vedlegg 1.

⁸ Prinsippet om at norsk rett presumeres å stemme overens med internasjonale forpliktelser.

Tolkningen av norske rettskilder foretas etter anerkjent 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/utrede i dag.

Utvalget har 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 kompetanse på språket og rettssystemet i 12 ulike land. Fremstillingene vil i stor grad måtte baseres på tilgjengelige sekundærkilder, som regelbeskrivelser fra andre lands granskinger eller beskrivelser funnet i arkivene til norske adopsjonsmyndigheter. Av disse grunner kan det ikke utelukkes enkelte feil i fremstillingen av utenlandsk rett.

I delrapportens omtale av Ecuador og Colombia har vi prøvd å fremstille hovedtrekkene i adopsjonsregelverket i aktuelle perioder og noen av de viktigste endringene ved større reformer. 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 tatt 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 og Frankrike ble gjennomgått,⁹ og en analyse av metoder, materiale og konklusjoner ble foretatt.¹⁰

Det ble også i en tidlig fase gjennomført møter med den svenske granskingskommisjonen, som redegjorde for sine metodiske valg. Utvalget har videre møtt 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 den nederlandske og den svenske granskingsmandat og oppdrag som overlapper med dette utvalgets. Disse vil derfor presenteres først. Deretter følger en redegjørelse for undersøkelser foretatt i Sveits, Belgia, Danmark og Frankrike.

⁹ 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.

¹⁰ 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 er gjennomført undersøkelser som utvalget ikke kjenner til. Gjennomgangen inkluderte ikke uavhengige forskningsprosjekter om utenlandsadopsjon.

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 Utrecht Universitet.

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.¹¹ I tillegg har kommisjonen notert seg uregelmessigheter¹² de har kommet over i 18 andre land.¹³

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/vil søke etter biologisk opphav og eventuelle problemer i denne prosessen.

Kommisjonsarbeidet trakk på prinsipper for fagfellevurdering og metodetriangulering, der arkivmateriale ble kryssjekkert 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-tallet og frem til nyere tid, men ikke intervenerte når det, etter kommisjonens vurdering, var grunn til

¹¹ Sri Lanka, Colombia, Bangladesh, Brasil og Indonesia. Samtlige overlapper med de prioriterte i dette utvalgets mandat. Jf. Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021).

¹² 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 unnlattelse i strid med gjeldende nasjonal og internasjonal lovgivning, samt handling eller unnlattelse som formelt sett ikke er i strid med gjeldende nasjonal og internasjonal lovgivning, men som etisk sett er uansvarlig» (2021) s. 11.

¹³ **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.).

dette. Kommisjonen anbefalte videre å avskaffe et adopsjonssystem bestående av private elementer/mellomledd.

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 uklareht mht. kildegrunlaget for konklusjoner den trekker om omfang av uregelmessigheter.¹⁴

Øvrige funn fra den nederlandske granskingsrapporten vil diskuteres opp mot konkrete problemstillinger i relevante opprinnelsesland.

3.4.1.2 Sverige

Den svenske granskingskommisjonen ble nedsatt i oktober 2021, og skal etter planen levere sin rapport i juni 2025. En utreder, jusprofessor Anna Singer, som støttes av et sekretariat på tre personer i fulltidsstilling, har hovedansvaret for granskingen. Granskingen er fokusert om syv land: Chile, Colombia, Etiopia, Kina, Polen, Sri Lanka og Sør-Korea.¹⁵

Kommisjonen skal klargjøre forekomsten av eventuelle uregelmessigheter («oegentligheter») i Sveriges internasjonale adopsjonsvirksomhet. Den skal 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 skal foreslå hvordan nåværende regelverk, organisering og prosesser kan forandres og forsterkes. Behovet for etteradopsjonstiltak skal også utredes.

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

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

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

3.4.1.3 Sveits

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

¹⁴ Se f.eks. van Ijendoorn, 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).

¹⁵ Jf. [Vårt arbete - Sou.gov.se](https://www.sou.gov.se)

dokumentanalyse av ulike offentlige arkiver, utarbeidet av forskere ved Zurich University of Applied Sciences (ZHAW), og konkluderte med flere mangler på alle trinn i adopsjonsprosessen.¹⁶ 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, for fremdriften 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-tallet,¹⁷ 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.¹⁸ Materialet indikerte at illegale praksiser og irregularet 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 har sveitsiske myndigheter, som et treårig pilotprosjekt (fra 2022), gitt økonomisk støtte til adopterte fra Sri Lanka til søken etter opprinnelse. I tillegg har en tverrfaglig arbeidsgruppe kommet med anbefalinger i en egen rapport om hvordan adopterte kan støttes bedre i sin søken etter opprinnelse.

I Sveits har man ikke lagt opp til en større, samlet ekstern gransking, men i kjølvannet av rapporten om Sri Lanka fra 2020 har myndighetene initiert ulike aktiviteter, herunder juridiske utredninger, en utvikling av etteradopsjonstilbudet, og tilrettelegging for videre forskning. 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 den flamske regjeringen i Belgia et uavhengig, tverrfaglig ekspertpanel for å undersøke tidligere utenlandsadopsjoner.¹⁹ Panelet skulle gi en grundig analyse av utviklingen av utenlandsadopsjon med fokus på hva som har gått galt og utilstrekkelige praksiser, men også positive erfaringer. Målet var å gi policyanbefalinger til et nytt rammeverk for utenlandsadopsjon, inkludert organiseringen av etteradopsjon, rådgivning, støtte og

¹⁶ 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, Bangerter & Ramsauer (2020) *Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973–1997. Zur Praxis der privaten Vermittlungsstellen und der Behörden.*

¹⁷ Chile, Colombia, Sør-Korea, India, Bangladesh, Brasil, Guatemala, Peru, Romania og Libanon. Jf. Ramsauer, Bühler & Girschik (2023) *Hinweise auf illegale Adoptionen von Kindern aus zehn Herkunftsländern in der Schweiz, 1970er- bis 1990er-Jahre. Bestandesaufnahme zu Unterlagen im Schweizerischen Bundesarchiv.*

¹⁸ Siden har bl.a. et forskerteam tilknyttet University of St. Gallen og Bern University of Applied Sciences gjort undersøkelser av adopsjoner til Sveits fra India mellom 1973 og 2002. [Research Project Adoptions 1973-2002 ZH/TG](#)

¹⁹ Se s. 6, *Expertenpanel inzake interlandelijke adoptie, eindrapport.* Publisert 14. august 2021.

oppreisning. Samtidig ble den flamske sentralmyndigheten instruert i å granske adopsjoner fra Etiopia, foranlediget av flere nyhets saker 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 utenlandsadopsjon 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 utenlandsadopsjon: Adopsjonsformidlere burde ikke aktivt lete etter nye samarbeidsland/partnere. I stedet burde adopsjoner initieres av opprinnelsesland etter behov. Rapporten anbefaler også å gjøre adopsjonsformidling til sentralmyndighetenes ansvar. I land med stor risiko for feil i prosessen burde støtte til lokalt barnevern foretrekkes fremfor adopsjonssamarbeid.

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-tallet), og Indonesia (1976-1981). I januar 2024 kom en rapport om adopsjoner fra Sør-Korea (1970- og 1980-tallet). 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 bestod 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.²⁰

Når det gjelder adopsjoner i periodene undersøkt fra Chile, Colombia og Bangladesh, kan ikke Ankestyrelsen avvise at disse har vært forbundet med ulovligheter i opprinnelseslandene. Når det gjelder undersøkelsen opp mot Sri Lanka tyder opplysningene på at ulovligheter har vært en del av formidlingen til Danmark. Angående Indonesia mener Ankestyrelsen at opplysningene tilgjengelig 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.

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

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

3.4.1.6 Frankrike

I november 2022 ble en undersøkelse av adopsjoner til Frankrike påbegynt, og i mars 2024 ble rapporten offentliggjort. 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 observerte de etappene i adopsjonsprosessen og møtte sentrale interessenter.

Rapporten er tydelig på at inspektørene ikke har forsøkt å avdekke urett eller si noe om omfanget av eventuell urett, den legger derimot til grunn at ulovlige praksiser²¹ har vært en ubestridt realitet,²² og fremstår foroverrettet 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 er hovedsakelig knyttet til opprinnelsesland og prosessene som leder opp til frigivelse av barnet til adopsjoner.

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

3.4.2 Metoder benyttet i denne granskingen

Granskingsutvalgets mandat ble operasjonalisert i syv hovedspørsmål/temaer, med en rekke underspørsmål. Ulike metodiske innganger til å besvare disse ble diskutert på 2. utvalgsmøte (24. og 25. februar 2024).

Nedenfor er en skjematisk oppsummering av hvilke metoder som ble valgt og vurdert som relevante opp mot ulike deler av mandatet.

²¹ 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 gitt i [Haag]konvensjonen er respektert».

²² 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, m.v. (ss. 39, *Mission interministérielle relative aux pratiques illicites dans l'adoption internationale en France. Rapport définitif*. Oktober, 2023.)

Tabell 1: Valgte metoder opp mot problemstillinger/ tema i mandatet

Tema/problemstilling	Arkiv	Intervju	Nyhetsøk	Forskning/ sekundærlitteratur	Enkeltsaker	Landbesøk
Vurdere om det har skjedd ulovlige/uetiske forhold ifm. utenlandsadopsjoner 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. Inkl. anonym adopsjon.	x	x	x	x	x	x
Hvordan barn og familier har blitt ivaretatt i Norge etter gjennomført adopsjon.	x	x	x	x	x	
Behovet for fremoverrettede tiltak og råd om systemet for fremtiden.	x	x	x	x		x

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 så langt, og for metodene granskingsarbeidet har benyttet, og som vil brukes videre i arbeidet.

Utvalget vurderte også å gjennomføre en spørreundersøkelse blant adopterte, som blant annet kunne frembringe representative perspektiver på behov for og innretning 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. Det presiseres at alle som ønsker det kan sende innspill og henvendelser til utvalget (se punkt 3.5.1 og 3.5.2).

3.5 Gangen i undersøkelsen

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

De innledende delene av granskingsarbeidet bestod i å kartlegge, innhente og analysere dokumenter knyttet til regelverks- og praksisendringer på utenlandsadopsjonsfeltet. Samtidig ble det avholdt møter med ulike interessenter (se Vedlegg 2). Skriftlige innspill til utvalgsarbeidet fra organisasjoner og enkeltpersoner ble behandlet og systematisert fortløpende. Det ble foretatt en analyse av granskingsrapporter og undersøkelser fra andre land. Samtidig ble det 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 fortsetter i forbindelse med undersøkelser av enkeltland.

3.5.1 Innspill, referansegruppe og henvendelser til utvalget

Kapittel 1 redegjør for utvalgets referansegruppe og hvordan denne benyttes til å gi innspill til granskingen. Utvalget har tatt imot innspill fra referansegruppen om viktigheten av barns medvirkning til granskingen. På bakgrunn av dette ble det innledet dialog med Barneombudet, som har kommet med faglige råd om hvordan en slik medvirkning best kan gjennomføres. Utvalget har laget en plan for medvirkningen og vil begynne å søke etter deltakere i første halvdel av 2025. Se også punkt 1.10.

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

Innspillene utvalget mottar er av stor betydning for granskingsarbeidet og utvalget ønsker å anerkjenne arbeidet som legges ned på frivillig basis av organisasjoner og enkeltpersoner for å belyse ulike sider ved utenlandsadopsjoner til Norge.

3.5.2 Nettside

Utvalget har en egen nettside: www.utenlandsadopsjonsutvalget.no. Nettsiden blir brukt til å informere om utvalgets løpende arbeid. Her ligger det også informasjon om hvordan man kan sende henvendelser, informasjon og innspill til utvalget. Alle innspill utvalget mottar, blir tatt med i utvalgets arbeid og vurderinger. Se også punkt 3.5.6.

3.5.3 Landundersøkelser

Fra mars 2024 begynte sekretariatet med strukturerte arkivsøk hos adopsjonsformidlere og offentlige myndigheter. Lov om informasjonstilgang for granskingsutvalget trådte i kraft den 12. april 2024. Fra dette tidspunktet kunne arbeid med å gjennomgå enkeltsaker også begynne. Arkivsøkene har i all hovedsak vært strukturert etter opprinnelsesland. I løpet av 2024 har vi gjennomført dokument- og arkivgjennomganger hos Bufdir, Barne- og familiedepartementet, Riksarkivet, Utenriksdepartementet, Adopsjonsforum og Verdens Barn, med fokus på følgende land: Ecuador, Etiopia, Colombia, Chile, Sør-Korea og Sri Lanka.

Det er laget en generell mal for hver konkret landundersøkelse. Kort oppsummert vil hver landundersøkelse i utgangspunktet bestå av følgende steg:

1. Innhente og gjennomgå overordnet generell informasjon om landet og utenlandsadopsjoner fra den aktuelle perioden. Rapporter fra utenlandske granskinger, Landinfo, ISS, og uavhengige NGOer vil være relevante.
2. Innhente og gjennomgå samtlige formidlingstillatelser 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 videre i arkiver.)
4. Søk etter relevant litteratur og forskning.
5. Gjennomgang av generell informasjon om adopsjoner fra landet i arkivene til Bufdir, BFD, 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. Eventuell nye runder med aktivitetene i 1-7.
10. Vurdere kontakt med kilder i opprinnelsesland, som opprinnelige foreldre, NGOer, fagfolk eller myndigheter.
11. Evt. landbesøk.

De 12 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 varierer også fra land til land hvor mye informasjon som kan fremskaffes gjennom de ulike undersøkelsesmetodene (eksempelvis vil tilfanget av informanter være færre for adopsjoner som fant sted på 70- og 80-tallet enn for senere år). Landundersøkelsene må derfor tilpasses de konkrete forholdene i de enkelte landene, og metodiske valg og vurderinger må justeres etter hva som avdekkes, og hva som er praktisk

mulig å få svar på. Dette er i tråd med prinsipper for kvalitativ forskning,²³ og det er også presisert i mandatet.²⁴

Konkret betyr dette for eksempel at informasjon fra et intervju kan 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 har vist seg å gi mye informasjon som er relevant for undersøkelsen, mens enkeltsaker fra andre land gir langt mindre relevant informasjon. Det kan også forekomme at undersøkelsen av enkeltsaker gir indikasjoner om at det kan finnes noen mønstre i adopsjonssakene, som det er grunn til å undersøke nærmere ved å se på flere saker.

Ressursspørsmål har konsekvenser for hvor dypt inn i enkeltland undersøkelsene kan gå. Avgrensninger gjøres ettersom undersøkelsene skrider frem, og baseres både på ressurshensyn og vurderinger av de konkrete saksforhold: Hvilken risiko har det vært for ulovlige eller uetiske forhold, hvor alvorlige er de aktuelle forholdene, og hvilke muligheter er det for å få dem opplyst nok til en vurdering? Prioriteringer og avgrensninger vil nødvendigvis føre til ulikheter i hvilke ressurser som brukes på hvert av de tolv prioriterte landene, og hvor grundig rapporten vil være for de enkelte landene.

Selv om utvalget tar utgangspunkt i de 12 prioriterte landene i utvalgets mandat, blir også opplysninger om vesentlige ulovlige/uetiske forhold knyttet til andre opprinnelsesland registrert.

Parallelt med landundersøkelsene jobber 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 benyttes til å innhente perspektiver på og erfaringer knyttet til etteradopsjon og forhåndsgodkjenning av adopsjonssøkere; eller at enkeltsaksgjennomgangen også bidrar til å belyse barnets mulighet til å få kjennskap om biologisk opphav.

I det følgende vil det redegjøres mer detaljert for de empiriske metodene granskingsarbeidet har benyttet, og som vil brukes videre i arbeidet, og det vil drøftes problemstillinger og begrensninger ved disse.

3.5.4 Arkivsøk

Arkiv og dokument søk har stått sentralt i granskinger i andre land og en vesentlig del av også dette granskingsarbeidet har bestått av gjennomgang av arkivene til offentlige og private virksomheter som har jobbet på adopsjonsfeltet. Dette arbeidet er omfattende, og det gjenstår fortsatt mange søk. Til nå har vi foretatt søk og dokumentinnhenting fra arkivene til Bufdir, Barne- og familiedepartementet, flere statsforvaltere, Utenriksdepartementet, Riksarkivet,

²³ Se f.eks. Maxwell, J. A. (2013) *Qualitative research design: an interactive approach* (3rd edition., Vol. 41). Sage; Grønmo, S. *kvalitativ metode* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 31. oktober 2024 fra https://snl.no/kvalitativ_metode

²⁴ «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.»

Statsarkivet, Nasjonalbiblioteket, Adopsjonsforum og Verdens barn. Vi vil fortsette dokumentøkene utover i 2025, men det vil ikke være mulig å gjøre uttømmende søk i alle arkiver med relevant materiale.

Under arkivøkene går sekretariatet igjennom bokser med omfattende mengder papirdokumenter eller digitale filer. Sekretariatet foretar fortløpende skjønsmessige vurderinger av hvilke dokumenter som er relevante for granskingen, og innhenter disse til utvalgets egne digitale arkiv.

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

3.5.4.1 Myndighetsarkiver

Hittil har myndighetsarkiver, hovedsakelig fra adopsjonsmyndighetene – Bufdir og forløpere (BUFA, SUAK, SAK og RIA), samt ansvarlig departement (jf. punkt 4.5) – stått sentralt i økene. Gitt de mange endringene i hvilke offentlige organer som har hatt ansvar for adopsjon, har det vært viktig å identifisere hvilke dokumenter som finnes hvor. Relevante arkiver for granskingen er 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 formidlingstillatelser 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 opphørt etter år 2004.

Utvalget har siden oversendt bestillinger puljevis til Bufdirs arkiv, hovedsakelig etter land. Her gjennomgås fysiske arkivbokser organisert etter organ, tidsperiode og/eller land. Utvalget har også fått tilgang til Bufdirs elektroniske saksbehandlersystem, slik at saker og korrespondanse f.o.m. 2004 kan søkes opp direkte. Dokumenttyper som gjennomgås er blant annet: Tilsynsrapporter, kommunikasjon mellom adopsjonsmyndigheter og formidlingsorganisasjoner, intern kommunikasjon, kommunikasjon med ansvarlig departement, formidlingstillatelser, søknader om formidlingstillatelse og godkjenning av kontaktnett, generell landinformasjon og henvendelser til norske adopsjonsmyndigheter fra diverse aktører og personer.

Fra Barne- og familiedepartementets arkiv har vi foreløpig bedt om et uttrekk over alle saker med «adopsjon» i emnefeltet, fra år 1990 til 2016, og deretter bestilt relevante saker til nærmere gjennomsyn. Arkivar har i tillegg oversendt en rekke saker knyttet til formidlingen fra Etiopia, Colombia og Ecuador som kunne være av interesse for utvalget.

Frem til 1990 lå ansvaret for adopsjonsfeltet til Justisdepartementet og Sosialdepartementet. Arkivmaterialet fra den aktuelle perioden er avlevert til Riksarkivet, hvor utvalget så langt har gjennomgått deler av dette. Dokumenttypene i departementenes arkiver sammenfaller i stor

grad med det som beskrives over om Bufdirs arkiver, og omfatter både adopsjonsarbeidet generelt, enkeltland og kommunikasjon knyttet til enkeltsaker.

Sekretariatet har også gjennomført søk i Utenriksdepartementets arkiver opp mot noen enkeltland. Arkivene ved norske utenriksstasjoner er i noen tilfeller oversendt til Riksarkivet. I Chile fikk utvalget gjennomført et søk i de fysiske arkivene ved ambassaden.

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

3.5.4.2 Adopsjonsformidlernes arkiver

Alle adopsjonsformidlerne (Adopsjonsforum, Verdens Barn og InorAdopt) har stilt sine fysiske og delvis også digitale arkiver til disposisjon for utvalget. Ettersom arbeidet er strukturert etter land, har det foreløpig kun blitt gjennomført arkivgjennomganger hos Adopsjonsforum (for landene Colombia, Etiopia, Chile, Ecuador og Sri Lanka) og Verdens Barn (Sør-Korea).

Adopsjonsforums fysiske arkiver bærer preg av at foreningen har holdt til i romslige lokaler over lengre tid. Organisasjonen har et forholdsvis stort papirarkiv. Det varierer likevel hvor mye materiale vi har funnet om enkelte land/tidsperioder. Imidlertid har vi her funnet mange detaljer knyttet til formidlingen (eksempelvis avtaler med lokale aktører), som vi ikke finner i myndighetsarkiver.

Vi har ikke sett på nyere, elektronisk korrespondanse ut over hva som eventuelt er blitt skrevet ut og lagt i fysiske mapper. Fra Adopsjonsforums digitale fellesområder har vi hentet ut landmapper (foreløpig kun for Chile, Colombia og Etiopia).

Verdens Barn har et betydelig mindre fysisk arkiv da de gjennom ulike flytteprosesser har kassert det meste av det gamle arkivmaterialet. Det ser ikke ut som om de har tatt vare på korrespondanse, prosjektpermer og så videre, slik vi har sett hos Adopsjonsform. Fra Verdens Barns digitale fellesområder har vi hentet ut landmapper for Sør-Korea.

Utvalget har opplevd åpenhet og velvilje fra adopsjonsformidlerne i forbindelse med gjennomføringen av arkivsøk.

3.5.5 Systemnivå og enkeltsaker

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

Enkeltsaksgjennomgangen består 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 i henhold til relevante regelendringer i opprinnelsesland. Også hvilke dokumenter/informasjon som ikke ligger på sakene, men som man kunne forventet å finne blir notert. Hvilken informasjon som finnes i sakene, varierer som nevnt både mellom land og tidsperioder. Informasjonen utvalget finner blir systematisert, og det vurderes deretter

hvordan en eventuell videre saksgjennomgang skal forløpe. Seleksjonskriterier for utvalget av enkeltsaker kan derfor beskrives som strategisk, og ikke tilfeldig.

Nærmere informasjon om enkeltsaksgjennomgangene knyttet til enkeltland behandles i respektive landkapitler.

3.5.6 Møter, samtaler og intervjuer

Utvalget har gjennomført en rekke møter og samtaler. Flere møter har blitt holdt for å bli kjent med aktørene på feltet og for å få innspill om granskingen. Vi har blant annet hatt møter med Bufdir, de tre adopsjonsformidlings-organisasjonene 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 hittil ligger i Vedlegg 2.

I tillegg til møtene har vi gjennomført en rekke samtaler 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 opprinnelsessøk.

Utvelgelsen av de personene vi har intervjuet fra adopsjonsformidlerne og myndighetene er basert på informasjon vi har innhentet om nåværende og tidligere ansatte og ansvarsområder hos adopsjonsformidlerne og myndighetene. I tillegg har vi sett hen til opplysninger vi finner i arkivsøk. Vi har måttet foreta et utvalg av intervjuobjekter for å dekke over ulike land og perioder, og har prioritert å snakke med de med antatt mest erfaring og kunnskap om forhold av interesse for granskingen. Det er frivillig å snakke med utvalget, og enkelte har opplyst at de ikke kan snakke med oss på grunn av alder, helse eller andre forhold.

Etter samtaler med personer som har arbeidet med adopsjoner hos myndigheter eller adopsjonsformidlere i Norge vil disse få referatet til gjennomgang, med mulighet til å komme med merknader. Selv om disse ikke regnes som part, da undersøkelsene retter seg mot systemene for adopsjon, er det naturlig å gjennomføre disse samtaler på en måte som sikrer kontradiksjon og notoritet. Oversendelse av referatet for gjennomgang vil også kunne være aktuelt for andre nøkkelintervjuer.

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 ressurser til å snakke med alle. Utvalget ønsker å snakke med et utvalg adopterte fra hvert av de prioriterte landene, og der mange har meldt 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.

De fleste av samtalene med opprinnelige foreldre har hittil blitt gjennomført på utvalgets utenlandsreiser. Dette har sammenheng med at vi på disse landbesøkene lettere har kunnet få kontakt med foreldre som ønsker å snakke med utvalget. I Colombia og Chile har intervjuene skjedd ved hjelp av lokale organisasjoner, som har bidratt med støtte og oppfølging av foreldrene i forbindelse med samtalen. I mange tilfeller der det også å foretrekke at slike samtaler gjennomføres ved fysiske møter, både grunnet begrensninger i tilgang til digitale plattformer og gode nettforbindelser hos informantene, og hensynet til å sikre gode og trygge rammer for samtalen.

Formålet med intervjuene som utvalget gjennomfører, er å få kunnskap om intervjuobjektets erfaringer. Dette følger av at ingen har forklaringsplikt til utvalget. Utvalget har heller ingen sanksjonsmuligheter dersom noen velger å forklare seg bevisst uriktig. Materialet som fremskaffes gjennom intervjuer vurderes derfor som informantens versjon av sin historie. Intervjuene har en deskriptiv orientering, der svarene søkes å være mest mulig spesifikke. Prosedyrer for gjennomføring av intervjuer er som følger:

- Deltakere mottar et informasjonsskriv som informerer om granskingen, om hvordan intervjuene vil gjennomføres og regler for konfidensialitet og arkiv, samt prinsipper for referat og anonymisering.
- Det presiseres at medvirkning til granskingen er frivillig.
- Utvalget har utarbeidet intervjuguider for ulike aktører som fungerer som støtte til samtalen.

Utvalget er klar over at samtaler om egen adopsjonshistorie i noen tilfeller kan oppleves utfordrende. Dessverre har ikke utvalget ressurser til å tilby oppfølging av dem vi snakker med. Vi oppmuntrer de som trenger det til å sørge for at de har en støtteperson tilgjengelig i etterkant. I forbindelse med intervjuene informerer vi også om Bufetats gratistjeneste der adopterte kan ringe inn og bestille samtale med en terapeut med taushetsplikt. I dialog med Bufetat-Øst har vi fått bekreftet at adopterte som har hatt samtaler med utvalget vil få et tilbud, uavhengig av om de allerede har overskredet de veiledende rammene på seks samtaler med terapeut.

3.5.7 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.²⁵ Disse gir deretter retning til arkivundersøkelsene og, når relevant, også intervjuer. Mediesøkene bidrar også med kontekstuell informasjon om den offentlige debatten rundt utenlandsadopsjon og hvordan denne har utviklet seg fra 1950-tallet frem til i dag.

Når det gjelder internasjonale nyhetssaker, bygger utvalget på oversikter og søk utført av andre granskinger (Nederland, Frankrike), samt egne søk knyttet til enkeltland (se punkt 3.5.3), og

²⁵ Søk blir systematisert etter dato og land. Totalt er over 100 nyhetssaker registrert. Videre gjennomføres det mer spissede søk knyttet til undersøkelser av enkeltland.

saker det refereres til i rapporter fra relevante organer/aktører om enkeltland og forskningslitteratur.

3.5.8 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 granskingen, besluttet utvalget å prioritere å gjennomføre fire landbesøk. Landbesøk er svært ressurskrevende, og ytterligere landbesøk ville i for stor grad gått utover andre aktiviteter nødvendig for granskingen.

Foreløpig er det gjennomført landbesøk til Colombia (7.-13. oktober 2024) og Chile (14.-20. oktober 2024). I 2025 er det planlagt landbesøk til Etiopia (månedsskiftet januar/februar 2025) og Sør-Korea (mars 2025).

3.5.8.1 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 % av alle adopterte (formidlet gjennom adopsjonsformidlingsorganisasjon) til Norge. Det har videre vært formidling fra begge land i lange tidsperioder, det har vært oppmerksomhet i media om ulovlige/uetiske forhold knyttet til adopsjoner fra begge land, og utvalget har også mottatt flere henvendelser om dette.

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

- a. Land med mange adopsjoner bør prioriteres.
- b. Besøkene bør dekke flere kontinenter.
- c. Besøkene bør dekke alle adopsjonsformidlere.
- d. En forsvarlig sikkerhetssituasjon.
- e. Gode muligheter for dialog med relevante myndigheter i landet.
- f. 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.)
- g. Det bør helst være gjort noen undersøkelser av historiske utenlandsadopsjoner i landene vi skal besøke, enten av myndighetene selv eller av private/organisasjoner, slik at vi har noen å møte/kontakte.
- h. Av budsjett hensyn 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 gir grunn til å mistenke at det har skjedd uregelmessigheter på systemnivå.

3.5.8.2 *Innspill til landbesøk*

I forbindelse med reiseplanleggingen søker utvalget etter innspill fra mange ulike aktører. Utvalget har trukket på erfaringer fra den svenske og nederlandske granskings landbesøk, bedt om innspill fra de norske ambassadene i landene og fra organisasjoner for adopterte. Vi har gått gjennom norske myndigheters tilsynsrapporter, konsultert forskere og gjort selvstendige undersøkelser om mulige relevante aktører. Det har i tillegg blitt publisert informasjon om reiseplanene på utvalgets nettsider, slik at de som ønsker det har kunnet sende utvalget innspill også i forbindelse med reisene.

3.5.8.3 *Møter ved landbesøk*

En oversikt over de ulike aktørene utvalget har møtt under landbesøk redegjøres for i landkapitlene.

3.5.9 Skriftlig foreleggelse av faktum for adopsjonsformidlerne

I forkant av publisering har Adopsjonsforum (03.01.25) blitt forelagt enkelte utdrag med sentrale faktaopplysninger som presenteres i delrapporten vedrørende adopsjoner fra Ecuador og Colombia, og har fått anledning til å kommentere disse. Utvalget mottok Adopsjonsforums merknader 10.01.25. Innspillene er hensyntatt, og omtales der utvalget mener det er grunn til det.

3.6 Begrensninger

Som nevnt tidligere i kapitlet gjør det seg gjeldende noen praktiske og rettslige begrensninger for utvalgets undersøkelser. Noen arkiver er ufullstendige, noen involverte personer er ikke lenger tilgjengelige, og ingen har forklaringsplikt til utvalget. I tillegg vil det gå langt utenfor utvalgets ressursrammer å utrede andre lands rettssystemer. Det er imidlertid ytterligere en begrensning for utvalgets utredning som må presiseres: Det ligger utenfor utvalgets mandat og ressursramme å utrede *omfang* av ulovlige og uetiske forhold. Der det er mulig å gi indikasjoner på omfanget, vil utvalget imidlertid etterstrebe dette.

4 En historisk oversikt

4.1. Innledning

4.1.1. Introduksjon til kapitlet

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 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 omhandler i hovedsak den nasjonale utviklingen i Norge, og særlig de rettslige og institusjonelle rammene for adopsjon fra andre land.²⁶ Utviklingen i de ulike opprinnelseslandene, og Norges samarbeid med disse, vil bli nærmere beskrevet i de særskilte landkapitlene.

Overordnet kan man dele utviklingen av utenlandsadopsjoner til Norge inn i fire ulike faser. Inndelingen er ikke ment å representere sterke periodiske skiller, men kan gi en viss generell kontekst til adopsjonsarbeidet og rammene for dette i de aktuelle tiårene.

Den første fasen for utenlandsadopsjoner starter etter andre verdenskrig, og strekker seg frem til 1970-årene. I etterkrigsårene ble adopsjon på tvers av landegrenser et gradvis mer aktuelt tema, også 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 form for adopsjon.

Etter hvert som antallet utenlandsadopsjoner økte, og tok over som den vanligste formen for adopsjon, gikk adopsjonsarbeidet i 1970- og 80- årene inn i sin andre fase. Flere private formidlingsorganisasjoner ble etablert, og antall samarbeidsland og adopsjoner økte. Nasjonalt ble det disse tiårene gjennomført flere lovendringer og omstruktureringer av adopsjonssystemet for bedre å tilpasse dette til internasjonale saker og samarbeid. Det ble opprettet egne offentlige organ med særskilt ansvar for saksbehandling og tilsyn med adopsjoner fra andre land.

På 1990-tallet gikk utviklingen inn i sin tredje fase, som kjennetegnes av det gradvis mer samlede internasjonale engasjementet knyttet til økt fokus på barns rettigheter, adopsjon og adopsjonsregulering. 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

²⁶ Deler av den følgende fremstillingen er basert på en intern/upublisert utredning som Knut R. Steenberg utarbeidet på oppdrag fra Bufdir i 2010. Dette gjelder særlig beskrivelser av institusjon- og regelverksutviklingen.

som særlig sentral, idet den blant annet oppstilte en tydeligere ansvarsfordeling 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.

Den store veksten frem til tusenårsskiftet ble gradvis avløst av den fjerde fasen, som kan karakteriseres som en nedtrappingsfase. 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 opprinnelseslandene, som blant annet har ført til endringer i behovet for og/eller ønsket om utenlandsadopsjoner.²⁷ Som en følge av færre adopsjoner har behovet for særskilte adopsjonsorgan blitt mindre, og de spesialiserte fagorganene på adopsjonsfeltet fra 1970-, 80-, og 90-tallet har i ulike omorganiseringsprosesser gradvis blitt innlemmet i større enheter med ansvar for flere fagområder. De private adopsjonsformidlerne har måttet nedskalere betydelig. I 2023 formidlet de tre aktive organisasjonene totalt 37 adopsjoner, og i 2024 formidlet de totalt 24 adopsjoner.

I det følgende vil den generelle historiske fremstillingen sentreres rundt tre hovedlinjer; utviklingen i praksis, den rettslige utviklingen og den institusjonelle utviklingen. I tillegg vil de politiske føringene på feltet bli kommentert. Tross overlapp 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. Noen sentrale rettslige prinsipper knyttet til adopsjonsarbeid vil bli nærmere beskrevet i kapittel 5 *Noen sentrale rettslige prinsipper*, og i den endelige rapporten vil utvalget foreta en mer omfattende gjennomgang av innholdet i de ulike rettsreglene knyttet til adopsjon og adopsjonsformidling.

Til sist vil det i punkt 4.6 skrives helt kort om situasjonen på adopsjonsfeltet i dag, og hvordan dette kan betraktes som starten på en femte fase i adopsjonsarbeidet.

4.1.2. Innledende merknader om adopsjonsstatistikken i utredningen

Både i den generelle historiske fremstillingen 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 disse i arbeidet.

Utvalget har primært innhentet adopsjonsstatistikker fra tre kilder: adopsjonsformidlerne selv, Bufdir, og SSB sine offentlige rapporter.²⁸

²⁷ HCCH fører statistikk for opprinnelsesland og mottakerland, [HCCH | Statistics - State responses](#). Se også NOU 2014: 9 s. 201 og NOU 2009: 21 s. 33ff.

²⁸ I tillegg ba utvalget om uttrekk fra adopsjonsregisteret på årstall og land, men resultatet av et slikt uttrekk var ikke umiddelbart egnet til statistisk fremstilling.

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).²⁹ Dette gjelder særlig for adopsjonsprosesser som har blitt slutført på slutten av et kalenderår.

Bufdir har også oversendt utvalget direktoratets interne statistikk over adopsjoner formidlet gjennom organisasjoner mellom 1979 og 2022.³⁰ Oversikten er opplyst å bygge på rapporteringer fra formidlerne, og sammenfaller i all hovedsak med formidlernes offentlige statistikker.³¹ Særlig på 1980-tallet 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 som er gjennomført utenfor godkjent adopsjonsformidler, de såkalte *uavhengige* adopsjonene (se nærmere punkt 4.2.2).

SSB sin statistikk viser på sin side tidvis store avvik fra formidlernes og Bufdirs tall.³² 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 582.³³ Avvikene skyldes trolig flere forhold. For det første skiller ikke SSB sin statistikk mellom adopsjoner gjennomført gjennom adopsjonsformidler og uavhengige adopsjoner. For det andre bygger ikke SSB sin statistikk på ankomstår, men når adopsjonsbevilling ble gitt i utlandet, eventuelt når adopsjonen ble registrert i Norge.³⁴ For det tredje arbeider SSB – så vidt utvalget bekjent – primært med samlefiler fra adopsjonsregisteret som de får oversendt fra Bufdir.³⁵ Etter det utvalget har fått opplyst, føres mange opplysninger i adopsjonsregisteret inn som fritekst, og skrivefeil og duplikater er mulige feilkilder i statistisk sammenheng.³⁶

I tillegg til disse mer fullstendige oversiktene, har utvalget også gjennom kilde- og arkiv søk kommet over en rekke mindre omfattende tabeller, for eksempel hvor det oppgis antall

²⁹ 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 7.8.2.1.

³⁰ De presiserer at denne ikke er kvalitetssikret, og derfor ikke offentliggjort.

³¹ Hentet fra adopsjonsformidlernes nettside/ oversendt utvalget fra formidlerne selv.

³² SSB Tabell 04766: Adopterte etter adopsjonstype, statsborgerskap, år og statistikkvariabel.

³³ Det kan ikke ha forekommet over 100 uavhengige adopsjoner i 2005, se punkt 4.2.2.

³⁴ Uttrekket varierer fra land til land.

³⁵ Adopsjonsregisteret inneholder opplysninger om adopsjoner som er gjennomført/ godkjent i Norge tilbake til 1917. Adopsjoner som i sin helhet er gjennomført i og av andre stater, f.eks. 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 4.2.2.

³⁶ SSB opplyser om rutiner for å kontrollere mulige avvik, men utvalget har ikke grunnlag for å vurdere hvor sikre disse metodene er. Ettersom SSB sin statistikk er basert på barnets statsborgerskap er det uklart hvorvidt denne omfatter barn som fikk norsk statsborgerskap før adopsjonsbevilling ble gitt, se note 8080.

adopterte barn fra noen få land og/eller noen få år. Disse avviker gjennomgående både fra hverandre og fra de allerede nevnte oversiktene.³⁷

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 verifisert 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 over.

4.2. Utenlandsadopsjoner i praksis

4.2.1. 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 ansvar for de mer praktiske sidene i adopsjonsarbeidet. Når utviklingen av utenlandsadopsjoner til Norge skal beskrives, er det derfor naturlig å ta utgangspunkt i de private aktørene og deres praksis.

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 avtok, fortsatte aktører fra USA med adopsjoner fra andre kontinenter, særlig Asia.³⁸

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

³⁷ Et eksempel er tabellen gjengitt i punkt 4.2.2. som RIA utarbeidet på forespørsel fra svenske myndigheter 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 RIA sin 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. s. 10-11.

³⁸ Hognestad og Stenberg (2000) s. 56.

tilgjengelig 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.³⁹ På 1950-tallet fikk foreningen i den forbindelse tillatelse av myndighetene til å hente noen få barn til Norge med henblikk på adopsjon.⁴⁰ I tillegg formidlet de kontakt og ga praktisk bistand til andre adoptivsøkere som gjennomførte adopsjoner på egenhånd.

Fra 1953 til 1968 ble minst 170 koreanske barn adoptert av norske foreldre.⁴¹ 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.⁴² 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*.⁴³ Til og med 2024 har Norsk Koreaforening og Verdens Barn samlet formidlet 9273 barn fra ni ulike land.

Tabell 2: Antall ankomne barn formidlet gjennom Norsk Koreaforening/ Verdens Barn

Land	Antall Barn	Formidlingsperiode
Sør-Korea	6565	1969-2024
Thailand	431	1979-2024
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

Grønn markering betyr at landet er et av de 12 prioriterte i utvalgets mandat.

³⁹ Hognestad og Steenberg (2000) s. 79.

⁴⁰ Hognestad og Steenberg (2000) s. 68.

⁴¹ Pedersen, L. U., (1991) *Norge i Korea*, Huitfeldt Forlag s. 171 skriv 113 barn mellom 1954 og 1967 + 57 barn i 1968=170. Verdens Barn (2003), *Verdens Barn 50 år* s. 24 står det 115 barn mellom 1954 og 1967 + 57 barn i 1968 = 172. Ingen av disse oppgir kilde.

⁴² Verdens Barn (2003) s. 26ff.

⁴³ I 1988 ble imidlertid de to foreningene slått sammen igjen, og beholdt da navnet Verdens Barn, jf. Verdens Barn (2003) s. 50-54.

Etter hvert kom også andre adopsjonsaktører til. Av disse er to fremdeles operative, *Adopsjonsforum* og *InorAdopt*, som av den grunn omtales først.

Adopsjonsforum ble stiftet i 1970 under navnet *Adopsjonsopplysning*.⁴⁴ 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.⁴⁵ Med sitt etter hvert store nettverk i inn- og utland bistod de adoptivsøkere med å navigere i regelverk og å komme i kontakt med utenlandske adopsjonsaktører. I 1975 ble navnet endret til Adopsjonsforum, samtidig som de søkte om tillatelse til å formidle adopsjoner fra Colombia og Bangladesh. Formidlingstillatelse for disse og flere andre land ble innvilget i 1978. I 1979 hadde Adopsjonsforum tillatelser til å formidle adopsjoner fra 11 land: Colombia, Bangladesh, Ecuador, Guatemala, India, Indonesia, Sri Lanka, Costa Rica, Iran, Filippinene og Nepal. De opprettet et lønnet sekretariat i 1982. Totalt har Adopsjonsforum fra 1972* til og med 2024 formidlet **9615** adopsjoner fra 28 land.⁴⁶

Tabell 3: Antall ankomne barn formidlet gjennom Adopsjonsopplysning/ Adopsjonsforum

Land	Antall barn	Formidlingsperiode
Brasil	28	1972*;1996-2000
Colombia	4095	1972*-2024
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

⁴⁴ Se bl.a. NOU 1976: 55 s. 26.

⁴⁵ De tok mellom annet initiativ til en artikkelsamling med navn *Adopsjon?* Publisert på Gyldendal i 1972.

⁴⁶ 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 4.2.2. Fra 1972 til 1977 kom det 301 barn med slik bistand. I tabellen indikeres slike adopsjoner med en *. I NOU 1976:55 går det frem at Adopsjonsforums virksomhet var kjent og tilsynelatende akseptert av norske myndigheter. I endelig rapport tar utvalget sikte på å gå nærmere inn på spørsmål knyttet til grensen mellom opplysningsarbeid og adopsjonsformidling på 70-tallet.

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

Grønn markering betyr at landet er et av de 12 prioriterte i utvalgets mandat. Mørkegrønn markering betyr at landet er behandlet i delrapporten.

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. De ønsket i utgangspunktet å overta adopsjonsformidling fra Indonesia (navnet spilte opprinnelig på **I**ndonesia og **N**orge), men Adopsjonsforum beholdt denne tillatelsen frem til alle adopsjonene fra landet ble stanset i 1982. Frem til 1989 drev InorAdopt dermed primært med hjelpearbeid. I 1989 ble de godkjent for noen prøveadopsjoner fra Brasil, og i 1990 fikk de lønnet personale. Til og med 2024 har InorAdopt formidlet **1240** adopsjoner fra åtte land.

Tabell 4: Antall ankomne barn formidlet gjennom InorAdopt

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	41	2014-2023
Burkina Faso	3	2019

Grønn markering betyr at landet er et av de 12 prioriterte i utvalgets mandat

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) bistod blant annet Norges Røde Kors i en kort periode ved adopsjoner derfra. Koreamisjonen skal også ha bistått med å formidle noen få adopsjoner fra Sør-Korea, men avsluttet virksomheten etter at Sosialdepartementet krevde at de søkte om bevilling.⁴⁷

⁴⁷ NOU 1976: 55 s. 27.

Den formidlingsvirksomheten som fremstår å ha vært den mest kontroversielle i sin samtid, var uthenting av 77 barn fra Vietnam i 1968. 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.⁴⁸ 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 formannen 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 Nord-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, bistod de i gjennomføringen av adopsjonene som Komiteen for Sydøst-Asia og 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*, 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 generell formidlingstillatelse. Virketiden deres ble imidlertid relativt kortvarig, og de siste adopsjonene formidlet gjennom foreningen kom til Norge i 1986. Totalt ble **242 adopsjoner** formidlet gjennom foreningen fra tre land.

Tabell 5: Antall ankomne barn formidlet gjennom Foreldreforeningen for barn fra Vietnam/ Foreldreforeningen for barn fra andre land

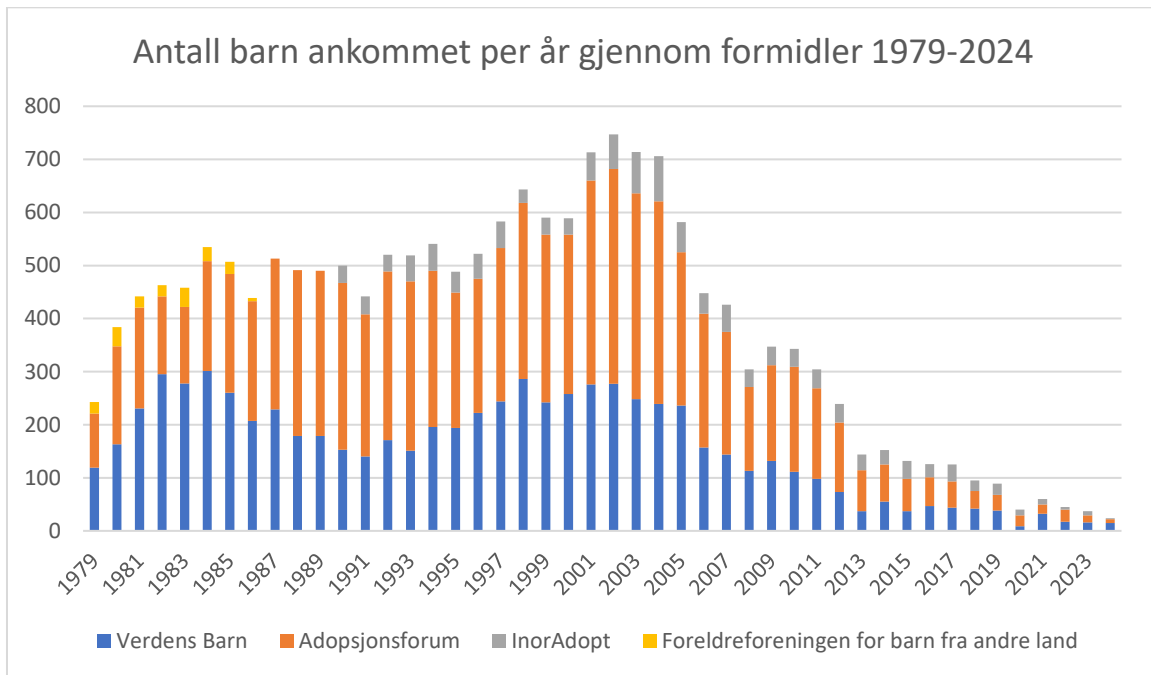
Land	Antall barn	Formidlingsperiode
Vietnam	50	1973-1975
India	186	1979-1986
Pakistan	6	1979-1981

Grønn markering betyr at landet er et av de 12 prioriterte i utvalgets mandat.

Om man inkluderer de 87 vietnamesiske barna hentet av Komiteen for Sydøst-Asia og (lederen av) Norsk-vietnamesisk forbund, har dermed **20442 barn** blitt adoptert fra utlandet til Norge gjennom adopsjonsformidlere mellom 1968 og 2024.

⁴⁸ NOU 1976: 55 s. 27.

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 21 ulike land. I tiårene som fulgte har tallet både på adopterte barn og samarbeidsland blitt gradvis redusert. I 2012 ble det til sammenligning adoptert 239 barn fra 16 ulike land, og i 2022 45 barn fra ni land.

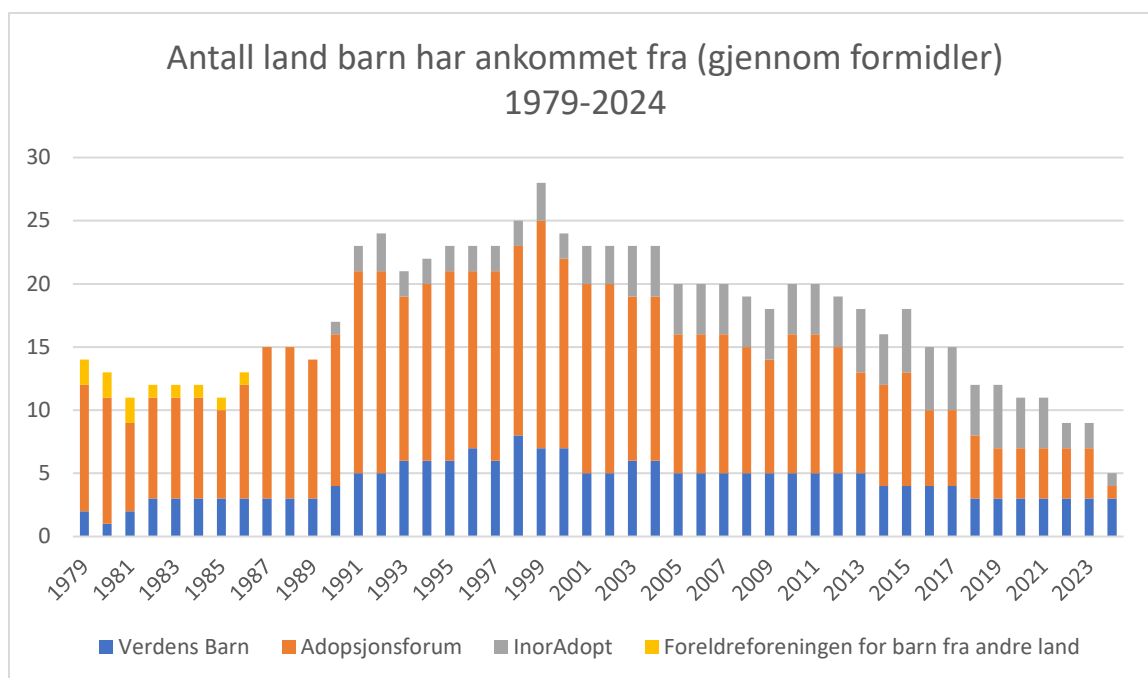


Figur 1: Adopsjoner gjennom formidler 1979-2024

Gjennom de ulike adopsjonsformidlerne har det ankommet barn til Norge fra totalt 38 land. Når det gjelder antall samarbeidsland var 1999 året hvor det kom barn fra flest land; 28 land fordelt på de tre organisasjonene.⁴⁹ Sammenligner man utvikling i antall samarbeidsland opp mot antall adopsjoner, ser man en klar tendens til at det tidlig i perioden i gjennomsnitt kom langt flere barn per samarbeidsland.⁵⁰

⁴⁹ Merk at dette er en oversikt over hvilke land det har ankommet barn fra, ikke hvor mange gyldige formidlingstillatelser organisasjonene har hatt.

⁵⁰ I 1985 kom det eksempelvis i gjennomsnitt 46,1 barn fra hvert av samarbeidslandene (11 land) i 2000 kom det 24,5 barn per land (24 land), og i 2015 kom det 7,3 barn per land (18 land).



Figur 2: Antall samarbeidsland 1979-2024

Antall adopsjoner totalt per land (gjennom formidler) ved utgangen av 2024 fremgår av tabellen under.⁵¹

Tabell 6: Antall ankomne barn (gjennom formidler) fordelt på land, formidlere og formidlingsperiode

Nr.	Land	Formidlingsperioder	Antall 1979-2024	Formidlingsorg.	Prosent
1	Sør-Korea	1969 – 2024	6565	VB	32,08
2	Colombia	1972* – 2024	4095	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 – 2024	431	VB	2,11
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	Russland	1992 – 2007	209	AF; VB	1,02
13	Guatemala	1975*-2003	230	AF	1,12
14	Vietnam***	1968-75;1991-99;2016-21	228	SK/VF;AF;FBAL;	1,11
15	Sri Lanka	1979 – 2015	222	AF	1,08

⁵¹ Se note 46 ang. adopsjoner gjennom Adopsjonsopplysning/ Adopsjonsforum frem til 1978. Disse årstallene er merket med en *

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 – 2023	41	IA	0,20
26	Madagaskar	1988-90; 2010-23	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	89-99	6	AF	0,03
34	Pakistan	79-81	6	FBAL	0,03
35	Paraguay	87-92	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
	Tot.		20464		100 %
	12 prioriterte	1969-2023	16171	Alle	79,02 %

Grønn markering betyr at landet er et av de 12 prioriterte i utvalgets mandat. Mørkegrønn markering betyr at landet er behandlet i delrapporten

4.2.2. Særlig om private og uavhengige adopsjoner

I tillegg til sakene som har gått gjennom godkjente adopsjonsformidlere, omfatter utenlandsadopsjoner også barn som har kommet til landet gjennom *private* og *uavhengige* adopsjoner. Med *privat* adopsjon menes i denne sammenheng adoptivsøkere som på egenhånd har gjennomført adopsjon hos myndighetene i barnets opprinnelsesland, uten å være godkjent for adopsjon av norske myndigheter. Med *uavhengig* adopsjon menes tilfellene der adoptivsøkerne har blitt godkjent av norske myndigheter, men gjennomfører adopsjonen hos myndighetene i barnets opprinnelsesland uten bistand av godkjent adopsjonsformidler.⁵²

⁵² Definisjoner hentet fra Hognestad og Steenberg (2000) s. 59. Det bør merkes at denne begrepsbruken ikke er konsekvent i kildematerialet, og det som av utvalget blir karakterisert som «uavhengige» adopsjoner ofte blir omtalt som «private» adopsjoner.

Som det vil gå nærmere frem i punkt 4.4, ble adopsjonsloven fra 1917 tolket slik at norske statsborgere ikke kunne adoptere utenlandske statsborgere uten et forutgående samtykke fra norske myndigheter. *Privat* adopsjon av utenlandsk statsborger har dermed aldri vært tillatt etter norsk rett, og i kilder fra 1970 tallet legges det til grunn at slike adopsjoner ikke hadde rettsvirkninger i Norge.⁵³ Private adopsjoner på tvers av landegrensener er i dag i strid med Haagkonvensjonen 1993, hvor artikkel 5 a) fastslår at adopsjon bare kan finne sted der myndigheten i mottakerstaten har funnet at adopsjonssøkerne oppfyller nødvendige vilkår og er egnet til å adoptere.

Til tross for at private adopsjoner har vært ansett som ulovlige, har norske myndigheter likevel hatt anledning til å anerkjenne slike adopsjoner i ettertid. Dette har blant annet vært aktuelt der norske statsborgere har adoptert et barn mens de har vært langtidsbosatt i utlandet. I 1980 ble det også lovfestet at adopsjoner gjennomført i annen stat der adoptivsøkerne var *bosatt* eller *statsborgere* skulle ha gyldighet i Norge.⁵⁴ Begrunnelsen for dette, var at bostedslandet var nærmest til å vurdere adoptivsøkernes forhold, og ellers at en persons sivilrettslige status i så stort omfang som mulig burde aksepteres i andre stater.⁵⁵ Dersom vedkommende land aksepterte det vi her omtaler som *private* adopsjoner, ville også disse etter § 31 bli anerkjent i Norge.

Når det gjelder de *uavhengige* adopsjonene – altså adopsjoner utenom godkjent formidler, men med forhåndsgodkjenning av norske myndigheter – har dette forekommet helt fra 50-tallet og frem til i dag. Grunnet utfordring med de tilgjengelige statistikkene (se nærmere punkt 4.1.2) har utvalget ikke klart å finne sikre tall på hvor mange uavhengige adopsjoner som har blitt gjennomført til Norge totalt. Det er imidlertid klart at en større andel av adopsjonene frem til slutten av 1970-tallet ble gjennomført uten bistand av godkjente adopsjonsformidlere. I en oversikt utarbeidet av Rådet for internasjonale adopsjoner (RIA) etter henvendelse fra det svenske sosialdepartementet i 1982, går følgende frem:⁵⁶

Tabell 7: 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

⁵³ Jakhelln, H. (1976), Adopsjon av barn fra andre land, *TFR 1976* s. 542-573, punkt 9. Se også NOU 1976: 55 s. 28-29 som viser til at kravet om forhåndssamtykke avskjærer private adopsjoner i Norge, i motsetning til Sverige.

⁵⁴ Departementet kunne også anerkjenne utenlandske adopsjoner som ikke var omfattet av første ledd, jf. adopsjonsloven 1917 § 31 andre ledd. I 2010 endret man bestemmelsen slik at utenlandske statsborgere bosatt i Norge måtte forhåndsgodkjennes av norske myndigheter, se punkt 4.4.

⁵⁵ Ot.prp.nr. 36 (1979-1980) s. 15. En person som tar opphold i fremmed stat for å få gjennomført en adopsjon vil rettslig sett fortsatt anses som «bosatt» i Norge, jf. proposisjonen s. 10.

⁵⁶ Brev 16.03.1982. Det bør merkes at denne tabellen for øvrig ikke stemmer overens med tallene oppgitt av hverken Bufdir, adopsjonsformidlerne eller SSB, se punkt 4.1.2.

1974	397	386	11
1975	296	214	82
1976	290 ⁵⁷	236	54
1977	412	299	113
1978	356	266	90
1979	262	241	21
1980	272	267	5
Totalt	3064	2577	487

Som oversikten viser, utgjorde de uavhengige adopsjonene en forholdsvis stor andel av det totale antall utenlandsadopsjoner i enkeltår. Om man ser 1970-tallet under ett (1970-1979), utgjør uavhengige adopsjoner rundt 17 %. 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.⁵⁸ Årsaken til dette er formodentlig at myndighetene fra et tidlig tidspunkt kontrollerte og hadde oversikt over adoptivsøkerne gjennom kravet om forhåndssamtykke. Selv om det ble gjennomført mange uavhengige adopsjoner de første tiårene, etablerte myndighetene også gradvis en praksis der man bare unntaksvis ga forhåndsgodkjenning til uavhengige adopsjoner dersom det fantes en etablert formidler i det aktuelle landet.⁵⁹

I praksis ble det enklere å adoptere gjennom formidler, særlig etter at det i 1978/1979 ble gitt en rekke nye formidlingstillatelser til organisasjonene Norsk Koreaforening, Foreldreforeningen for barn fra andre land og Adopsjonsforum.⁶⁰ Selv om man også etter dette har gjort visse unntak, blant annet der adoptivsøkerne har hatt særlig tilknytning til barnet og/eller dets opprinnelsesland, har bare en liten andel av utenlandsadopsjonene til Norge siden 80-tallet skjedd utenfor godkjent formidler.⁶¹

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.⁶² I adopsjonsloven 2017

⁵⁷ I original liste står det 390 barn, dette fremstår som en skrivefeil.

⁵⁸ Se f.eks. St.prp. 77 (1995-96) s. 5.

⁵⁹ Se bl.a. Ot.prp. nr. 63 (1997-1998) s. 33-35. I Sosialdepartementets rundskriv 25. september 1978 (I 9/78) fraråder Sosialdepartementet at adopsjonssøkere tar kontakt i utlandet på egenhånd, selv om dette ikke blir forbudt.

⁶⁰ Men selv om adopsjonsprosessen gjennom adopsjonsformidler ble mer strømlinjeformet, kan man merke at kostnadene og en noe usikker prioriteringsprosess i Plasseringsutvalget likevel gjorde at noen fremdeles ønsket å gå utenom formidlingsorganisasjon.

⁶¹ Se Ot. prp. nr. 63. (1997-1998) s. 34. Det går blant annet frem at Statens adopsjonskontor anslo at det det ble gitt forhåndssamtykke til 10-20 uavhengige adopsjoner hvert år. Som det fremgår av Figur 1: Adopsjoner gjennom formidler 1979-2024 ble det til sammenligning gjennomført rundt 500 adopsjoner gjennom formidlere.

⁶² Se Ot.prp. nr. 63 (1997-1998) s. 35.

ble regelen i 16 f) i hovedsak videreført, men den tidligere formuleringen «særlige tilfeller» ble i §§ 20 og 21 byttet med mer spesifikke lovvilkår.⁶³

4.3. Adopsjonspolitik

Utvalget har ikke gjennomført noen inngående undersøkelse av politiske føringer på adopsjonsfeltet de siste 70 årene. Det er imidlertid på det rene at det gjennom lovgivning og organisering/etablering av ulike adopsjonsorgan, har eksistert politisk vilje til å legge til rette for å gjennomføre utenlandsadopsjoner. Utvalgets generelle inntrykk av det til nå gjennomgåtte materiale, er at det har vært forholdsvis stor politisk enighet om å opprettholde og bedre mulighetene for utenlandsadopsjoner.⁶⁴ Til dels har det også vært oppfordret til utenlandsadopsjon.

Utvalget har søkt i hovedregisteret i Stortingets historiske arkiv, og har blant annet gjennomgått treffene fra Stortingets spørretime tilbake til 1970-årene. De gangene adopsjon har vært tema, ser innfallsvinkelen oftest ut til å være hvordan man kan gjøre prosessen enklere og raskere for adoptivforeldrene. Det dreier seg for eksempel om å utvide aldersgrensene for adopsjon,⁶⁵ legge til rette for at funksjonshemmede og enslige kan adoptere,⁶⁶ om hvilke tiltak statsråden(e) gjør for å legge til rette for adopsjon fra konkrete land,⁶⁷ om bedre økonomiske ordninger i forbindelse med adopsjon,⁶⁸ og ønske om forenkling av adopsjonsprosessen.⁶⁹ Spørsmålene blir fremsatt av representanter fra både høyre- og venstresiden.

Også partiprogrammene fra de siste tiårene viser at det har vært tverrpolitisk enighet om at det er ønskelig med adopsjoner fra utlandet, og at disse helst skal skje 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:⁷⁰ I 2005 ønsket Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Venstre å øke engangsstøtten til adopsjoner, og Arbeiderpartiet ønsket like adopsjonsrettigheter for likekjønnede par. I 2009

⁶³ Prop. 88 L (2016-2017) s. 227.

⁶⁴ 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. I 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.

⁶⁵ F.eks. spørsmål i Stortingets spørretime fra Hans Hammond Rossbach (V) 3. juni 1970.

⁶⁶ F.eks. spørsmål i Stortingets spørretime fra Åge Ramberg (Krf) 26. november 1980, fra Magnar Sortåsløkken (SV) 26. januar 1994, og fra Karita Bekkemellem Orheim (Ap) 22. april 1998

⁶⁷ 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 Bjartveit (Krf) 2. januar 1993 (Jugoslavia)

⁶⁸ F.eks. Spørsmål i Stortingets spørretime fra Solveig Sollie (Krf) 7. desember 1988.

⁶⁹ F.eks. Spørsmål i Stortingets spørretime Gunnar Kvasheim (V) 8. mars 2000.

⁷⁰ 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).

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 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 «prosedyrene 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. Da gikk Venstre også 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 det partipolitiske landskapet rundt 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.⁷¹ 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».⁷² Videre hadde Sosialistisk venstreparti programfestet å «jobbe internasjonalt for at flere land skal tillate adopsjon til skeive»,⁷³ og Rødt ønsket å «arbeide for et adopsjonslovverk med internasjonale adopsjonsordninger som muliggjør adopsjon uavhengig av kjønn, kjønnsidentitet eller legning».⁷⁴ Miljøpartiet de grønne, som ikke fremgår med noen posisjon om utenlandsadopsjon i datasettet fra 2005-17, ønsket økt engangsstønad ved adopsjon, men spesifiserte ikke om dette gjaldt utenlandsadopsjon.⁷⁵ Fremskrittspartiet, som heller ikke fremgår med noen posisjon om utenlandsadopsjon i datasettet fra 2005-2017, 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 flyktningleirer».⁷⁶

⁷¹[Venstres Stortingsvalgprogram 2021-2025.pdf](#)

⁷²[Hoyres-stortingsvalgprogram-2021-25-.pdf](#)

⁷³[arbeidsprogram-21-25-interaktiv.pdf](#)

⁷⁴ Rødt fremgår ikke med noen posisjon om adopsjon i CMP-datasettet. [arbeidsprogram bokmål skjerm \(1\).pdf](#).

⁷⁵[Arbeidsprogram 2021-2025 bokmal.pdf](#)

⁷⁶[Partiprogram-2021-2025.pdf](#)

4.4. Rettslig regulering av utenlandsadopsjoner

I det følgende skal det gis en oversikt over regelverket for utenlandsadopsjoner til Norge og noen sentrale utviklingstrekk ved det. De ulike vilkår for organisering og gjennomføring av adopsjon vil bli nærmere utredet i endelig rapport. Noen sentrale prinsipper er omhandlet i kapittel 5 i delrapporten.

Da man etter andre verdenskrig begynte å hente utenlandske barn til Norge med henblikk på adopsjon, var dette lovregulert i § 29 i *Lov om adoption* fra 1917. Av denne bestemmelsen gikk det frem at:

«Fremmed statsborger maa ikke adoptere eller adopteres her i riket, medmindre 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.⁷⁷ Etter § 29 i Lov om adoption ble det forutsatt at adopsjon av utenlandske barn kunne gjennomføres på to måter. Før 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 1924 (se nærmere punkt 4.5). I praksis ble dette til et krav om at adoptivforeldre måtte bli forhåndsgodkjent av norske myndigheter før oppstart av adopsjonsprosess i utlandet.⁷⁸ Alternativt 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

⁷⁷ Dette er likt som Danmark og Island, men til forskjell fra bla. Sverige og Finland. I flertallet av opprinnelseslandene utvalget til nå har sett på blir adopsjonen gjennomført eller bekreftet ved en rettsavgjørelse fra en domstol.

⁷⁸ Se bl.a. sosialdepartementets rundskriv 25. september 1978 (I-9/78) s. 8. Av Jakhelln (1976) punkt 9 blir det lagt til grunn at adopsjon uten slik godkjenning vil være uten rettslig virkning i Norge. Han antar likevel at det vil være mulig å gi et etterfølgende samtykke, noe som også er omhandlet i Barnevernsloven fra 1953 ang. undersøkelser og godkjenning av fosterhjem. Se også punkt 4.2.2.

vurderte hvorvidt adopsjon kunne skje i tråd med utenlandsk rett.⁷⁹ Hvilken modell som skulle benyttes, ble i praksis bestemt av opprinnelseslandets adopsjonsregulering.⁸⁰

Selv om loven av 1917 oppstilte 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 uavklarte. 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 nærmere under.

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 hverken 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 adoptivforeldre. 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.⁸¹ 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.⁸² Det var likevel ikke noen fullstendig likestilling av adopterte og biologiske barn på dette tidspunkt, 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 ble det gitt bestemmelser som regulerte formidling av barn til adopsjon.⁸³ Hovedregelen var etter § 26 b) at slik formidling var ulovlig for både privatpersoner og organisasjoner, men

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Dersom opprinnelseslandet ikke hadde adopsjonsregulering, noe som blant annet lenge var tilfelle for India, ble adoptivforeldrene oppnevnt som fosterforeldre/ verger i barnets adoptivland. De fikk deretter først norsk statsborgerskap, før man gjennomførte adopsjonen i Norge som en nasjonal adopsjon/ etter norsk rett.

⁸¹ Lov 24. mai 1935 nr. 2.

⁸² Lov 21. desember 1956 nr. 7.

⁸³ 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 tar betalt for å være mellommann for bortsetting av pleiebarn måtte ha godkjenning av politiet. Loven blir vist til i forarbeidene til Lov om adoption.

organisasjoner kunne få tillatelse av (Sosial)departementet til slik virksomhet. Begrepet «formidling» ble likevel ikke nærmere definert, og grensen mellom opplysningsarbeid og formidling var i praksis relativt flytende.⁸⁴

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.⁸⁵

I 1972 ratifisert 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 grundig sosialundersøkelser av adoptivsøkere. Norsk lovgivning ble imidlertid ansett for å være i tråd med konvensjonene, 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.⁸⁶ 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.

På 1970- tallet 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 angående en sammenslåing av adopsjonsfeltet utsatte man videre arbeid på feltet til dette var avklart.⁸⁷

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. Utredningen som ble avlevert 11. august 1976 ledet blant annet til opprettelsen av to nye organ i 1978; Rådet for internasjonale adopsjoner (RIA) og Plasseringsutvalget (PU), som skal behandles nærmere under punkt 4.5.⁸⁸

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 (1979-1980), ble hovedtrekkene i endringsforslaget oppsummert slik:

⁸⁴ Se for eksempel omtale av Adopsjonsforum i NOU 1976: 55 s. 20, som på dette tidspunktet bare drev adopsjonsopplysning.

⁸⁵ NOU 1976: 55 s. 24.

⁸⁶ Justisdepartementets rundskriv 26. januar 1973 (G-34/73).

⁸⁷ Opplysninger hentet fra Steenbergs utredning.

⁸⁸ NOU 1976: 55

«... 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».⁸⁹

I 1985 overtok Sosialdepartementet ansvaret for adopsjonsgjennomføringen, og hele adopsjonsfeltet ble dermed samlet under samme departement, se nærmere punkt 4.5.

Lov om adoption 1917 ble fra 1. januar 1987 avløst av adopsjonsloven 1986. Justisdepartementet 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.⁹⁰ 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 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 bortadopsjon to måneder etter fødselen (§7 andre ledd). Det kan også nevnes at reguleringen av vederlag ved adopsjon ble tatt ut av loven.⁹¹

Rundt 1990 var adopsjon tema i flere internasjonale konvensjoner. I 1991 ratifiserte Norge Barnekonvensjonen fra 1989. I konvensjonens artikkel 21, som omhandler adopsjon, blir blant annet subsidiaritetsprinsippet slått uttrykkelig fast.⁹² Et viktig dokument i den internasjonale adopsjonsreguleringen var videre Haagkonvensjonen 1993, ratifisert av Norge i 1998. Formålet med konvensjonen er blant annet å sikre barnas rettigheter, og å etablere et system for samarbeid mellom kontraherende stater.⁹³ Konvensjonen slår fast en rekke grunnvilkår for utenlandsadopsjoner, og en ansvarsfordeling mellom opprinnelsesstat og mottakerstat.

Adopsjonsloven fra 1986 ble revidert flere ganger. For utenlandsadopsjonene 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.⁹⁴ Her ble også spørsmålet om adopsjoner utenfor formidlingsorganisasjon behandlet, og det ble slått fast i loven at utenlandsadopsjoner i utgangspunktet skulle skje gjennom 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.⁹⁵

⁸⁹ Ot. Prp. Nr. 36 (1979-1980) s. 3.

⁹⁰ Ot. Prp. Nr. 40 (1984-85) s. 3.

⁹¹ Se nærmere punkt 5.4.

⁹² Se nærmere punkt **Feil! Fant ikke referanseskilden.**

⁹³ Se konvensjonens artikkel 1.

⁹⁴ 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 (1984-1985) s. 6.

⁹⁵ Lov 21. mai 1999 nr. 32. Vilårene var at minst én av adoptivforeldrene var norske, 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.

I 2010 ble det gjennomført en revisjon av adopsjonsloven som særlig fikk betydning for de uavhengige adopsjonene. Som nevnt i punkt 4.2.2. ble det i 1980 innført en bestemmelse om at dersom adoptivforeldrene hadde statsborgerskap eller bopel i landet der adopsjonen ble gjennomført, ble adopsjonen automatisk regnet som gyldig i Norge. Regelen hadde blant annet den konsekvensen at utenlandske statsborgere bosatt i Norge kunne adoptere barn i hjemlandet og ta disse med til Norge, uten å være kontrollert og godkjent av norske myndigheter. I 2010 fjernet man alternativet om statsborgerskap, og strammet dermed inn regelen til kun å gjelde personer som var bosatt i annet land.⁹⁶

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.

⁹⁶ Som tidligere kunne norske myndigheter likevel anerkjenne adopsjoner etter en konkret vurdering, jf. § 19 tredje ledd.

4.5. Om de ulike involverte organene

Som det fremgår over, har det i flere omganger skjedd omorganiseringer på adopsjonsfeltet. I det følgende skal det gis en oversikt over involverte offentlige instanser og aktører. Tabellen under er ment å gi en overordnet kronologisk oversikt over ulike organ med ansvar for *utenlandsadopsjonene*.⁹⁷

Sentrale lovendringer	Ansvarlig departement	Offentlig organ adopsjonsansvar			Faglig utvalg	Sosialunders.
		Saksbehandle enkeltsaker	Tilsyn	Formidlings-tillatelser		
1917: Adopsjonslov	(Kongen) 1924: JD	1933: Fylkesmann/ JD	1978: RIA	1953: SD	1978: PU	1953: Lokalt barnevern
1953: Barnevernslov	1953: SD/ JD 1985: SD					
1986: Ny adopsjonslov	1990: FFD 1991: BFD	1987: SAK		1990: FFD 1991: BFD	1987: FU	1987: FU
1991 <i>Barnekonvensjonen</i>						
1998 <i>Haagkonvensjonen</i>	2006: BLD	1998/ 1999: SUAK ⁹⁸			1999: FUA	1999: FUA
2017: Ny adopsjonslov		2002: BUFA/NK 2004: Bufetat (Bufdir)				
	2019: BFD				2018: FRU	2015: Bufetat (regionkontor)

Figur 3: Offentlige organer med ansvar for adopsjon

Som vist lå myndigheten til å gi adopsjonsbevillinger i utgangspunktet til Kongen. For *nasjonale* adopsjoner ble myndigheten delegert til Justisdepartementet i 1918, og videre til fylkesmennene i 1933. Da det i 1935 ble åpnet for sterke adopsjoner, ble imidlertid myndigheten for til å gi bevilling til disse lagt til Justisdepartementet. I 1945 fikk fylkesmennene igjen myndighet i alle adopsjonssaker.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ SUAK overtok ansvaret for behandling av formidlingssøknader i forskrift av 30. november 1999.

Når det gjelder *utenlands*adopsjoner ble bevilingsmyndigheten delegert til Justisdepartementet i 1924, og ble liggende hos departementet frem til 1986.⁹⁹ I praksis skjedde likevel også behandlingen av utenlandsadopsjoner primært hos fylkesmennene. Prosessen for godkjenning var noe ulik avhengig av om barnet formelt skulle adopteres i utlandet eller i Norge. For adopsjon av barn i utlandet måtte søkerne først innhente et forhåndssamtykke fra norske myndigheter til adopsjon fra et spesifikt land. Søknaden ble da først behandlet av fylkesmannen, før den ble videresendt til Justisdepartementet for endelig avgjørelse. Når adopsjonen var lovlig gjennomført i barnets opprinnelsesland, og departementets samtykke forelå, ble adopsjonen regnet som gyldig i Norge. Grunnet de uklare reglene om rettsvirkninger av utenlandske adopsjoner, ble det anbefalt å gjennomføre en «readopsjon» i Norge når barnet var kommet til Norge. I disse tilfellene var det fylkesmannen som utferdiget bevilgningen.¹⁰⁰

Også utenlandsadopsjoner som skulle gjennomføres i Norge startet med en vurdering av fylkesmann og Justisdepartement. I tillegg til godkjenning av søkerne, var av spørsmålene som måtte avklares hvorvidt adopsjon i Norge ville være gyldig etter opprinnelseslandets rett. Når forhåndssamtykke var gitt, kunne man starte prosessen med å bli tildelt et konkret barn. Etter at de nødvendige prosessene i utlandet var gjennomført og barnet var hentet til Norge, måtte saken gjennom en ny runde hos norske myndigheter for rettslig gjennomføring av adopsjonen. Hele saken, nå inkludert utenlandske dokumenter, ble igjen behandlet av fylkesmannen, før den ble videresendt til Justisdepartementet for kontroll og endelig avgjørelse om adopsjonsbevilling.¹⁰¹

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.¹⁰² 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 skulle til for å godkjennes, men bestemmelsen ble senere supplert av rundskriv fra Sosialdepartementet.¹⁰³ 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.

⁹⁹ Overført til Kongen til Justisdepartementet ved Kgl. resolusjon 7. november 1924, ved Forskrift 15. mars 1985 nr. 661 ble administrasjonen overført til Sosialdepartementet, og ved Kgl. Resolusjon 5. desember 1986 godkjenningsmyndighet til å gi adopsjonsbevilling etter § 17 overført til Statens adopsjonskontor.

¹⁰⁰ Det var likevel ikke noe pålegg om re-adopsjon, se NOU 1976: 55 s. 20

¹⁰¹ NOU 1976: 55 s. 19-20

¹⁰² Lov 17. juli 1953 nr. 14.

¹⁰³ Se bl.a. Sosialdepartementets rundskriv 20. mai 1954 nr. 3 og rundskriv 13. juli 1954 nr. 5.

Som nevnt innledningsvis i dette kapitelet var det stigning i antall adopsjoner på begynnelsen av 1970-tallet, 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 1978.¹⁰⁴ 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».¹⁰⁵ 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 bestod av medlemmer oppnevnt av Sosialdepartementet, Justisdepartementet, Utenriksdepartementet og Norske kommuners sentralforbund. I tillegg var de godkjente adopsjonsforeningene representert. Rådet hadde også et ansatt sekretariat.

RIA hadde ingen beslutningsmyndighet i enkeltsaker. Dette ble lagt til Plasseringsutvalget (PU). PU hadde ansvar for plassering av alle utenlandske 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, hvorav ett medlem også skulle være medlem av RIA. RIA skulle trekke opp de generelle retningslinjene for tildeling, men kunne ikke instruere PU i enkeltsaker. Siden det var PU som stod for selve prioriteringen av søkere, var det nå de som hadde «siste ord» i adopsjonssakene. Det kunne skje at søkere som var forhåndsgodkjent for adopsjon aldri ble tildelt noe barn, for eksempel grunnet alder, helsemessige forhold eller annet. PU sin 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. I sistnevnte tilfelle var det frem til 1980 anbefalt å gjennomgå en «re-adopsjon» i Norge. Normalt måtte man derfor på ny sende hele saken, nå inkludert dokumenter fra utlandet, til fylkesmannen for behandling der og eventuelt videre i Justisdepartementet.

Etter dialog mellom ledelsen i Justisdepartementet og Sosialdepartementene, ble det i 1982 opprettet en arbeidsgruppe som skulle se på en eventuell samling av adopsjonsfeltet under ett departement.¹⁰⁶ På bakgrunn av dette arbeidet overtok Sosialdepartementet 1. april 1985 det samlede ansvaret for adopsjon, og Justisdepartementet var dermed ikke lenger involvert i selve

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ NOU 1976: 55 s. 43.

¹⁰⁶ Ot.prp 40 (84-85) s. 4.

adopsjonsprosessen.¹⁰⁷ Etter dette har ansvaret for adopsjonene – gjennom ulike omorganiseringsprosesser – vært samlet hos ett departement.¹⁰⁸

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 Statens adopsjonskontor (SAK).

Når det gjelder utenlandsadopsjonene, ble oppgavene som tidligere hadde vært lagt til fylkesmennene og RIA samlet, og flyttet til SAK. Departementet sin myndighet til å gi bevilling til utenlandsadopsjoner ble også delegert til SAK.¹⁰⁹ 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 forhåndsgodkjenning, tilbød SAK råd og veiledning for adoptivbarn- og foreldre, holdt tilsyn med aktuelle formidlingsorganisasjoner, og skulle 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, 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. Manglende regelverk gjorde likevel disse sakene komplisert å håndtere i praksis.¹¹⁰

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).¹¹¹ SUAK ble samtidig utpekt som norsk sentralmyndighet for adopsjon etter Haagkonvensjonen, som trådte i kraft samme dato. Det nye kontoret var inndelt i tre seksjoner, herunder Barne- og adopsjonsseksjonen. I forskrift av 30. november 1999 § 2 ble det slått fast at SUAK også skulle overta ansvaret for å vurdere søknader om formidlingstillatelse, som til da hadde ligget hos departementet.

Fra 1. desember 1999 ble også *Faglig utvalg for adopsjonssaker* (FUA) etablert som et selvstendig forvaltningsorgan.¹¹² Til forskjell fra det tidligere Faglig utvalg hadde FUA selvstendig og uavhengig beslutningsmyndighet ved tildeling som involverte utenlandske barn

¹⁰⁷ Forskrift 15. mars 1985 nr. 661.

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ Se gjengivelse av instruks i Sosialdepartementets rundskriv 26. juni 1987 (I-20/87)

¹¹⁰ Opplysning fra tidligere ansatt.

¹¹¹ Forskrift 30. november 1999 nr. 1192.

¹¹² 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.

med særlige omsorgsbehov. Ved opprettelsen fastsatte departementet retningslinjer for hvilke saker som skulle behandles av utvalget, slik at tidligere uklarhet ble redusert.¹¹³

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 også 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 ble slått sammen til Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, som vi straks 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 under) 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. Bufetat sine 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 2009.¹¹⁴ Bufdir skulle også behandle søknader om anerkjennelse av utenlandske adopsjoner etter daværende adl. § 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.¹¹⁵ Vedtagelsen 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).

4.6. Kort om den senere utviklingen på adopsjonsfeltet

Som indikert innledningsvis har antall utenlandsadopterte 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. Slike barn krever mer av eventuelle adoptivforeldre, og en økende andel adopsjoner

¹¹³ Brev fra Barne- og familiedepartementet 7. desember 1999 (ref. 99/03676) jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 268.

¹¹⁴ I brev 3. juni 2009 ble det besluttet at Bufetat region øst skulle overta som førsteinstans i disse sakene.

¹¹⁵ Lov om endring i adopsjonsloven mv. 25.04.2014 (delvis i kraft fra 1. feb 2015) jf. forskrift 11.09.2014 1992.

vrderes 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.¹¹⁶

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 igangsette uavhengige granskinger av utenlandsadopsjon.¹¹⁷ De siste årene har slike granskinger blitt iverksatt i flere opprinnelsesland og mottakerland, se nærmere punkt 3.4.1. I tillegg til å nedsette et granskingsutvalg, har man for Norges del også gjort andre kontrolltiltak. Fra 2023 har Bufdir blant annet selv gjennomført nærmere undersøkelser av pågående adopsjonssamarbeid. Arbeidet ledet til at formidlingstillatelsen for flere adopsjonsland ble trukket tilbake eller ikke fornyet ved tillatelsenes utløp.¹¹⁸ I januar 2024 anbefalte Bufdir en midlertidig stans i alt utenlandsadopsjonsarbeid frem til granskingsutvalget fremlegger sin rapport.¹¹⁹ Anbefalingen ble imidlertid ikke tatt til følge av Barne- og familiedepartementet.¹²⁰

Utviklingen de siste årene har ledet adopsjonsfeltet, både globalt og i Norge, inn en det som kan karakteriseres som en femte fase. Fasen preges av kritisk granskning av både nåværende og tidligere systemer, og en forholdsvis polarisert debatt mellom ulike grupperinger på feltet.

¹¹⁶ Fra 2022 til 2024 har fire av 106 ankomne barn vært under ett år, alle fra Sør-Afrika jf. tall oppgitt av adopsjonsformidlerne.

¹¹⁷ United Nations Human Rights Treaty Bodies, Joint statement on illegal intercountry adoptions, 2022.

¹¹⁸ Se nærmere punkt 1.1.1. 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.

¹¹⁹ Brev fra Bufdir til BFD 10. januar 2024 og revidert anbefaling publisert på Bufdirs sider 17. april 2024.

¹²⁰ Brev fra BFD til Bufdir 16. januar 2024.

5 Noen sentrale rettslige prinsipper

5.1. Innledning

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

Det aller viktigste prinsippet i adopsjonsretten er barnets beste. Prinsippet om at adopsjon skal være til gagn for barnet har vært lovfestet i Norge siden 1917. I Barnekonvensjonen artikkel 21 er det slått fast at barnets beste skal være det «overordnede hensynet» ved adopsjon. Barnets beste er både et selvstendig vilkår og legger føringer for hvordan øvrig regelverk skal tolkes.

I den endelige rapporten vil utvalget foreta en nærmere utredning av barns beste-prinsippet i adopsjonssammenheng. I kapitlet her gjennomgås følgende prinsipper:

- *Krav til samtykke fra opprinnelige foreldre:* Hvilke materielle og formelle krav som har blitt stilt til opprinnelige foreldres forutgående samtykke til adopsjon.
- *Subsidiaritetsprinsippet:* Utviklingen av prinsippet om at egnede omsorgsalternativer i barnets opprinnelsesland skal gå foran utenlandsadopsjon
- *Forbudet mot urettmessig vinning:* Utviklingen knyttet til økonomiske vederlag i adopsjonsprosessen, og hvordan slike vederlag over tid har blitt strengere regulert.

Det norske regelverket gjelder for adopsjoner som gjennomføres i Norge, og kommer derfor ikke til direkte anvendelse på adopsjoner i utlandet.¹²¹ Reglene og prinsippene gir likevel rammer og grunnlag for å vurdere organiseringen og gjennomføringen av adopsjonsarbeidet i praksis.

I den endelige rapporten tar utvalget sikte på også å beskrive enkelte andre sentrale rettslige regulerte forhold.

5.2. Krav til samtykke fra opprinnelige foreldre

5.2.1. 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. I de tilfeller foreldrene er fratatt foreldreansvaret og barnet er under statens/barnevernets omsorg, kan det være at myndighetene har kompetanse til å samtykke til adopsjon.

¹²¹ Utvalget kommer nærmere tilbake til denne avgrensningen og dens praktiske betydning i den endelige rapporten. En stor andel av utenlandsadopsjonene til Norge har blitt gjennomført i barnets opprinnelsesland, inkludert alle adopsjonene fra Ecuador og Colombia.

5.2.2. Samtykkeregler i internasjonale konvensjoner

Det første internasjonale regelverket på adopsjonsrettens område er Europarådkonvensjonen 1967.¹²² 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.¹²³

FNs barnekonvensjon av 1989 regulerer samtykke til adopsjon i artikkel 21, bokstav a 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».¹²⁴ 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 [...].»

¹²² Se nærmere om implementeringen i Justisdepartementets rundskriv 26. januar 1983 (G 34/73).

¹²³ Se nærmere i punkt 5.2.3.

¹²⁴ 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.

Også her overlates det til statene selv å avgjøre *hvem* det er nødvendig å innhente samtykke fra.¹²⁵

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.¹²⁶ 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.¹²⁷

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

Samtykkekravet kan ikke fravikes av adopsjonsmyndighetene, unntatt når det foreligger særlige grunner fastsatt ved lov.¹²⁸ 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.

5.2.3. Samtykkeregler i 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:

¹²⁵ 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.

¹²⁶ 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».

¹²⁷ Hognestad og Steenberg (2000) s.199 jf. St.prp. nr 77 (1995-96) s. 9.

¹²⁸ Man kan likevel se bort fra samtykke fra barn som på grunn av nedsatt funksjonsevne («disability») er ute av stand til å avgi et gyldig samtykke, jf. artikkel 5 nr. 3.

«Den, som er under en og tyve aar, kan ikke adopteres uten forældrenes samtykke. Er den ene av forældrene død eller forsvundet, sindsyk 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 en av foreldrene 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.¹²⁹ For de nasjonale adopsjonene eksisterte 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.¹³⁰ 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».¹³¹

¹²⁹ Sosialdepartementets rundskriv 1. november 1964 s. 11-15. Samtykkeskjema ligger ved som vedlegg nr. 8.

¹³⁰ Justisdepartementets rundskriv 26. januar 1983 (G 34/73).

¹³¹ Justisdepartementets rundskriv 26. januar 1983 (G 34/73) s. 2.

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 visse tilfeller kunne se bort fra foreldrenes manglende samtykke, for eksempel der foreldrene var fratatt foreldreansvaret.¹³² 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.»¹³³

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.»¹³⁴

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 innskjerpinger og inntas noen nærmere formkrav i selve loven.¹³⁵

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 «sinnssykdom», 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

¹³² Ot.prp. nr. 40 (1984-1985) s. 12ff.

¹³³ Adopsjonsloven 1986 § 7 annet ledd.

¹³⁴ Ot.prp. nr. 40 (1984-85) s. 15.

¹³⁵ NOU 2009: 21 s. 78.

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 adopsjonslovutvalget¹³⁶ og ble fulgt opp i departementets proposisjon.¹³⁷

5.3. Subsidiaritetsprinsippet

5.3.1. Innledning

Det er et sentralt prinsipp i reguleringen av utenlandsadopsjon at barn bare skal adopteres over landegrenser 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.

5.3.2. Internasjonal rett

Fra 1950-tallet 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 ivaretatt, blant annet World Health Organisation (WHO), The International Union for Child Welfare (IUCW) og International Social Service (ISS).¹³⁸ ISS brakte temaet inn for FN, som fulgte opp med å sette ned en ekspertgruppe i 1957.¹³⁹

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.»¹⁴⁰

¹³⁶ Se NOU 2014: 9 s. 359.

¹³⁷ Se Prop. 88 L (2016-2017) s. 203.

¹³⁸ 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.

¹³⁹ NOU 1976: 55 s. 13.

¹⁴⁰ Fundamental principles in inter-country adoption (as amended at the seminar) 1960, vedlegg til NOU 1976: 55.

På 1970-tallet ble det tatt flere initiativ i FN med tanke på å drøfte og samordne arbeidet med utenlandsadopsjoner.¹⁴¹ I 1978 ble det nedsatt en ekspertgruppe som skulle utarbeide sosiale og rettslige prinsipper om adopsjon og fosterhjemsplassing, noe som resulterte i en erklæring om barns beskyttelse som fikk tilslutning av FNs generalforsamling i 1986.¹⁴² 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 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 spesialkommisjon som skulle arbeide for en konvensjon om vern av barn og samarbeid ved internasjonal adopsjon. Allerede på sitt første møte i juni 1990 la spesialkommisjonen 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.¹⁴³ 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 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»

¹⁴¹ NOU 1976: 55 s. 13.

¹⁴² 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.

¹⁴³ Dambach M. (2019). *Principle of subsidiarity*, International Social Service, s. 11.

Haagkonvensjonen har blitt tolket slik at utenlandsadopsjon på generelt grunnlag skal foretrekkes fremfor institusjonsplassering eller midlertidige plasseringer i barnets hjemland.¹⁴⁴ Det har av enkelte aktører 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». Ulike aktører, 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.¹⁴⁵

I 2008 publiserte Haagkonferansen «The implementation and Operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention: Guide to Good Practice», hvor prinsippet om subsidiaritet blir behandlet i avsnitt 46-52. Haagkonferansens Guide er ikke vedtatt av konvensjonsstatene, og derfor ikke er bindende. De vil likevel i praksis være viktige for tolking og anvendelse av konvensjonen, og blir derfor vist til her.

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.¹⁴⁶ I guiden blir det fremholdt at utenlandsadopsjon bør være en integrert del av et helhetlig barnevernssystem. Viktigheten av permanente løsninger blir likevel igjen fremhevet, og dersom utenlandsadopsjon er måten å oppnå dette på, bør ikke barnets hjemland utforme policyer 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 utredningen 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.

¹⁴⁴ 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 ekvivalenter til «oppvekstplasseringer» i Norge.

¹⁴⁵ Dambach (2019) s. 12.

¹⁴⁶ Guide to Good Practice (2008), Avsnitt 48.

- 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.»

5.3.3. Norsk rett

For Norges del ble subsidiaritet fremholdt som et sentralt prinsipp i NOU 1976: 55. I denne utredningen foreslo arbeidsgruppen 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 1977.¹⁴⁷ 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.»¹⁴⁸

Norge har tiltrådt FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen, og er derfor rettslig bundet av reglene om subsidiaritet i disse konvensjonene. Fra 1. oktober 2003 gjelder Barnekonvensjonen og subsidiaritetsbestemmelsen der 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. Dersom barnet har trygge omsorgsvilkår i det landet barnet har sitt vanlige bosted (sitt hjemland), skal barnet forbli i sitt hjemland og ikke flyttes ved en adopsjon. Det er ikke tilstrekkelig at de materielle forholdene for barnet vil bli bedre ved en flytting til Norge.¹⁴⁹

5.4. Forbudet mot urettmessig vinning

5.4.1. Innledning

Forbudet mot økonomisk vinning er i dag et sentralt prinsipp i reguleringen av utenlandsadopsjoner, og skal beskytte mot at det tas andre hensyn enn barnets beste i adopsjonsprosessen.

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

¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁸ Innst. S. nr. 430 1976-77 s. 2.

¹⁴⁹ Prop. 88 L (2016-2017) s. 228.

5.4.2. Internasjonal rett

Å forebygge kjøp og salg av mennesker har vært tema i en rekke internasjonale samarbeidsavtaler og konvensjoner siden slutten av 1800-tallet.¹⁵⁰ Hovedtemaene for mange av disse har vært seksuell utnyttelse og slaveri, men i bestemmelser om rett til frihet og rett til familieliv kan det også innfortolkes generelle forbud mot kjøp og salg av både voksne og barn.

Det var først fra 1960-tallet 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 implementeringen i Norge bemerket Justisdepartementet at man antok at bestemmelsen i Lov om adoption § 9 og Barnevernsloven § 26 b) ga tilstrekkelig vern mot forhold som ble behandlet i artikkel 15.¹⁵¹

Lignende formuleringer fulgte også senere av FN's Barnekonvensjon 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 02.10.2001), fremgår det 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.¹⁵²

Haagkonvensjonen har også regler om vederlag. Etter artikkel 4 bokstav c) nr. 2 skal 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.

På grunnlag av utviklingen på adopsjonsfeltet ble Europarådskonvensjonen revidert i 2008 (ratifisert av Norge 2011). I artikkel 17 i den reviderte versjonen står det at «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.

¹⁵⁰ Se gjennomgang av ulikt internasjonalt arbeid i Rao, S.S. (2013), *Trafficking of Children for sexual exploitation public international law 1864-1950*, Oxford.

¹⁵¹ jf. Justisdepartementets rundskriv 26. januar 1983 (G 34/73). Se også punkt 5.4.3.

¹⁵² Se også NOU 2014: 9 s. 94-95.

Haagkonferansen arbeider med oppfølging av adopsjonskonvensjonen. De siste årene har konferansen arbeidet særlig med de økonomiske aspektene ved utenlandsadopsjon.

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.

5.4.3. Norsk rett

Selv om man i ulike lovarbeid har forsøkt å forme et system hvor økonomisk berikelse ikke motiverte adopsjoner, var det opprinnelig ikke noe totalforbud mot vederlag for adopsjoner i norsk rett. Det eksplisitte forbudet mot urettmessige vederlag ved adopsjoner kom inn i norsk rett gjennom internasjonale konvensjoner, og ble først tatt inn i adopsjonsloven i 2017.

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

«Før bevilling blir gitt, skal det søkes oplyst, 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 bevilling gjøres avhengig av, at vederlaget helt eller delvis sikres anvendt til bedste for adoptivbarnet».

Bestemmelsen oppstilte ikke noe forbud mot å betale vederlag i forbindelse med adopsjonsprosessen, verken til adoptivforeldrene eller fra adoptivforeldre til opprinnelige foreldre.¹⁵³ I forarbeidene fremgår det at vederlag i praksis sjelden ble gitt som noe 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. Ettersom § 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.

¹⁵³ 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 tilbage paa dem». For det andre kunne de i andre tilfeller «være rimelig, at de virkelige foreldre faar en sum i erstatning for avsavnet av et barn som avstaaes til adoptivforeldre, der vil utfylde savnet av eget barn».

Adopsjonsloven 1917 regulerte ikke mellommenns og barneformidlers muligheter til å motta vederlag. I lov om tilsyn av pleiebarn fra 29. april 1905 gikk det likevel frem at privatpersoner som opptrådte som mellommenn for plassering av barn mot betaling, måtte ha godkjenning av politiet.¹⁵⁴ I Med barnevernloven 1953 § 26 b) innførte man forbud mot at privatpersoner kunne «anbringe barn med eller uten adopsjon for øyet», men opprettholdt muligheten for at organisasjoner kunne søke om bevilling til dette. Spørsmål om vederlag i forbindelse med slik virksomhet ble ikke behandlet.

I arbeidet med utforming av adopsjonsloven fra 1986 ble det drøftet om det skulle gis et eksplisitt forbud mot vederlag. Rådet for internasjonale adopsjoner anbefalte et slikt forbud i sin høringsuttalelse, for å sikre at adopsjonene ikke fikk preg av «forretning og 'barnehandel'». ¹⁵⁵ Departementet var enig i at bestemmelsene var utdatert, og måtte endres. De oppfattet det likevel slik at et totalforbud ville kunne skape noe avgrensingsproblematikk i praksis, for eksempel når det gjaldt dekking av utgifter i forbindelse med adopsjon og donasjoner til barnehjem. De la til grunn at «en vurdering av eventuelle avtaler om godtgjøring må kunne inngå i helhetsvurderingen av om adopsjonsbevilling skal gis, og at eventuelle vilkår om anvendelsen av vederlaget må kunne stilles uten særskilt lovhjemmel». ¹⁵⁶ Bestemmelsen om vederlag ble derfor tatt ut, men det ble ikke innført noe eksplisitt forbud.

Et uttrykkelig forbud mot vederlag i forbindelse med adopsjoner kom først inn i adopsjonsloven i 2017. Lovutvalget viste til at Norge siden lovarbeidet på 1980-tallet hadde sluttet seg til flere konvensjoner som med ulike formuleringer oppstilte forbud mot slike vederlag. ¹⁵⁷ Menneskerettsloven fra 2003 hadde blant annet medført at barnekonvensjonens artikkel 21 ble en del av norsk rett. 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 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.

5.4.4. Særlig om menneskehandel og adopsjon

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

¹⁵⁴ Adopsjonslovkomiteens viste til denne loven i sin innstilling, *Udkast til lov om adoption: agvit av de norske delegerte ved det skandinaviske familieretsarbeide* s.24

¹⁵⁵ Ot.prp. nr 40 (1984-1985) s. 24.

¹⁵⁶ Ot.prp. nr 40 (1984-1985) s. 25.

¹⁵⁷ NOU 2014:9 s. 233.

med mennesker, særlig kvinner og barn, den såkalte Palermoprotokollen. Den norske menneskehandelsbestemmelsen er utformet med utgangspunkt i Palermo-protokollen 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 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 EU Anti-trafficking Directive som utnyttelsesformål som skal dekkes av EU's anti-trafficking law. Direktivet gjelder imidlertid ikke for Norge, og følgelig er ikke kjøp og salg av barn med formål adopsjon kriminalisert som menneskehandel i Norge.

6 Ecuador

6.1. Innledning

Totalt er det adoptert 185 barn fra Ecuador til Norge gjennom Adopsjonsforum i perioden mellom 1976 og 2004.¹⁵⁸ I tillegg kan det være adoptert noen barn til Norge fra Ecuador utenom formidlingsorganisasjon.¹⁵⁹

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 på 1980-tallet. 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.

6.2. Generell informasjon og historikk

Ecuador ligger nordvest i Sør-Amerika. Landet har rundt 18 millioner innbyggere, hvorav rundt 72 prosent har en blanding av urfolks- og europeisk opprinnelse. Spansk er offisielt språk, og rundt 68 prosent av befolkningen tilhører den romersk-katolske kirke.¹⁶⁰

Ecuador er en enhetsrepublikk hvor presidenten er statsoverhode og regjeringssjef.¹⁶¹ Landet har et sivilrettslig rettssystem (Civil law), 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.¹⁶² Flere domstoler er spesialiserte, blant annet er det egne domstoler for barn.¹⁶³

¹⁵⁸ Se oversikt over adopsjoner per år i punkt 6.5.

¹⁵⁹ Vi har ikke fått tall for adopterte utenom adopsjonsformidlingsorganisasjon, se punkt 4.1.2

¹⁶⁰ FN-Sambandets nettside om Ecuador, <https://fn.no/land/ecuador>.

¹⁶¹ https://snl.no/Ecuadors_politiske_system.

¹⁶² <https://globalaccesstojustice.com/global-overview-ecuador/>.

¹⁶³ Se nærmere om disse i punkt 6.4.

Ecuador ble innlemmet i det spanske koloniveldet på midten av 1500-tallet, og fikk sin selvstendighet i 1830.¹⁶⁴ I kjølvannet av løsrivelsen fra Spania oppstod 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 ustabil 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.¹⁶⁵

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 tilgang på rent vann utgjør en stor helserisiko for mange. I 1986 var 34 % av barna i Ecuador underernært, mot 14 % i 2005.¹⁶⁶

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 1.¹⁶⁷ 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.

6.3. Fremveksten av utenlandsadopsjoner

De første utenlandsadopsjonene fra Ecuador skjedde i 1969.¹⁶⁸ Bakgrunnen for dette var blant annet en økt migrasjon til byene, som hadde sammenheng med at store landeiere fikk mindre kontroll over den fattige urbefolkningen. Dette gjorde fattigdom blant barn mer synlig i

¹⁶⁴ Informasjonen i avsnittet er i hovedsak hentet fra FN-Sambandets nettside om Ecuador, <https://fn.no/land/ecuador>.

¹⁶⁵ Reiseinformasjon om Ecuador fra UD.

¹⁶⁶ Pressemelding 23. mai 2005 om Barnekomiteens undersøkelse av rapportering fra Ecuador.

¹⁶⁷ <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2024/Ecuador/>. Norge var i 2024 nr. 2 på indeksen med en score på 0.89.

¹⁶⁸ Leifsen, Esben (2009), Adoption and the Governing of Child Welfare in 20th Century Quito, *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 14(1).

samfunnet, samtidig som det i den vestlige verden var en økning i antallet som ønsket å adoptere. Adopsjonstallene økte utover på 1970- og 80-tallet, til 21 i 1973 og 166 i 1988.¹⁶⁹

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.¹⁷⁰ Først i 2021 ble abort lovlig i slike tilfeller. Straffebestemmelsen har imidlertid i varierende grad blitt håndhevet.¹⁷¹

6.4. 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)¹⁷² og Simon (2004).¹⁷³ 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.

- Ecuador har hatt lovgivning om adopsjon siden i alle fall rundt 1950. Adopsjonsinstituttet innebar ikke full adopsjon fra starten av, da ikke alle bånd til opprinnelig familie ble brutt.¹⁷⁴ Dette ble først innført i 1992.

¹⁶⁹ Fieweger, Mary Ellen (1991) Stolen Children and International Adoptions, *Child Welfare*, Vol. 70, No. 2

¹⁷⁰ <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-56913947>.

¹⁷¹ Jf. Le Monde diplomatique, nettartikkel 15. mai 2019 [Ecuador's crackdown on abortion is putting women in jail, by Zoë Carpenter \(Le Monde diplomatique - English edition, May 2019\)](#).

¹⁷² Fieweger, M. E. (1991). 2

¹⁷³ Farith Simon (2004) Análisis del Código de la Niñez y Adolescencia del Ecuador, *Revista Jurídica*, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Guayaquil.

¹⁷⁴ Leifsen (2009).

- 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:
 - o I 1990 ble FNs barnekonvensjon ratifisert.
 - o 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 Tecnica 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.¹⁷⁵
- 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:¹⁷⁶

«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 angjeldende barn. Institusjonen beholder en komplett mappe med kopier av søkernes 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

¹⁷⁵ Leifsen (2009).

¹⁷⁶ Brev til Rådet for internasjonale adopsjoner 10. mars 1980.

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 utreisetillatelse hos emigrasjonsmyndighetene.»).

I Ecuador har det i hele formidlingsperioden vært egne domstoler for barn som har hatt ansvaret for den endelige avgjørelsen om adopsjon. Fram til 1998 var imidlertid barnedomstolene en del av den utøvende makt og ikke det ordinære domstolssystemet.¹⁷⁷

Fram 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.¹⁷⁸ Utenlandsadopsjoner ble behandlet av ankedomstolen i Quito.¹⁷⁹

Det er imidlertid klart at det i alle fall fra tidlig 1980-tall 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 på første halvdel av 1980-tallet fremgår det at disse adopsjonene først ble vurdert av barnedomstolen, så behandlet av Sosialdepartementet, før barnedomstolen til sist tok den endelige avgjørelsen.¹⁸⁰ I oversettelser av dokumenter fra enkeltsaker i 1987 og 1988 fremgår det at adopsjonene var anbefalt av «barnevernsnemnda».¹⁸¹

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 over.¹⁸²

Av enkeltsakene vi har gjennomgått fra slutten av 1980-tallet fremgår det dessuten 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.¹⁸³

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.¹⁸⁴

¹⁷⁷ Farith Simon (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.

¹⁷⁸ Simon (2011).

¹⁷⁹ Utvalgets intervju med professor i rettsvitenskap Farith Simon, desember, 2024.

¹⁸⁰ Rapport 18. august 1983 fra Adopsjonsforums reise til Quito 6.-8. august 1983.

¹⁸¹ Oversettelsene varierer, i noen saker brukes betegnelsene barnevernskomiteen eller barnevernsrådet.

¹⁸² Intervju med Farith Simon.

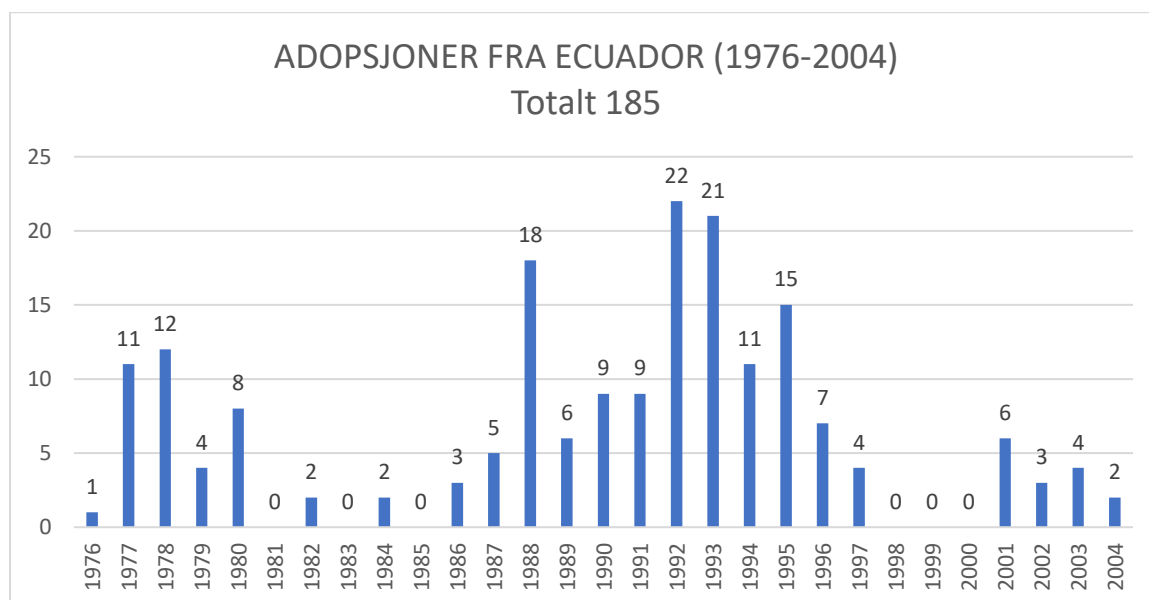
¹⁸³ Adopsjonsforums brev til Rådet for internasjonale adopsjoner 10. mars 1980.

¹⁸⁴ Intervju med Farith Simon.

6.5. 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. 12 av disse adopsjonene er registrert som formidlet i 1976 og 1977, altså før Adopsjonsforum fikk formidlingstillatelse. «Formidlingen» organisasjonen stod for på 1970-tallet gjennom sin opplysningsvirksomhet var kjent for norske myndigheter, som tilsynelatende tolererte praksisen.¹⁸⁵

Ecuador er nr. 16. på listen over land med flest adopsjoner til Norge, og står for ca. 0.9 % 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 ett av de landene som adopterte flest barn fra Ecuador.¹⁸⁶



Figur 4: Adopsjoner fra Ecuador til Norge gjennom Adopsjonsforum, fra 1976-2004

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.¹⁸⁷ I tillatelsen ble det imidlertid forutsatt at Adopsjonsforums utenlandskontakter (samarbeidspartnerne i aktuelle land) skulle godkjennes av Rådet for internasjonale adopsjoner innen ett år.

¹⁸⁵ Se punkt 4.2.1 og note 46.

¹⁸⁶ Adopsjonsforums søknad om godkjenning av kontaktnett 4. mai 1994.

¹⁸⁷ I 1997 søkte Adopsjonsforum departementet om regodkjenning av formidlingstillatelsen, men fikk svar fra Statens adopsjonskontor 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.

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 fram 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:

- Barnehjemmet Amparo y Hogar i Quito, som kun jobbet med barn som skulle adopteres, fra 1980 til 1986. Lederen for dette barnehjemmet var en av Adopsjonsforums kontaktpersoner i Ecuador første halvdel av 1980-tallet.
- Barnehjemmet San Vincente 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:

- 1982 mai - RIA¹⁸⁸
- 1983 mars - RIA¹⁸⁹
- 1988 - SAK¹⁹⁰

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, kun to i den toårsperioden den siste formidlingstillatelsen gjaldt.¹⁹¹ 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 opprettholde 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.¹⁹²

6.6. 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

¹⁸⁸ Reiserapport fra RIA 1. august 1982.

¹⁸⁹ Reiserapport oversendt fra Rådet for internasjonale adopsjoner til Utenriksdepartementet som vedlegg til brev 8. juni 1983.

¹⁹⁰ Statens adopsjonskontors reiserapport 22. november 1988.

¹⁹¹ Jf. Bufdirs brev 3. januar 2006.

¹⁹² Adopsjonsforums brev 6. desember 2005.

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.¹⁹³ 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 fram 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 SAK 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.¹⁹⁴ At påstandene skal ha 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.¹⁹⁵ 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 2001.¹⁹⁶

¹⁹³ Saken er blant annet omtalt i et internt udatert notat fra RIA i sak 21/86.

¹⁹⁴ Brev 15. januar 1997.

¹⁹⁵ Barne- og familiedepartementets interne notat 4. februar 1997.

¹⁹⁶ Ny adopsjonsavtale mellom ecuadorianske myndigheter og Adopsjonsforum ble undertegnet 18. september 1999, jf. Adopsjonsforums søknad om formidlingstillatelse 23. november 1999.

6.7. 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 gransking av adopsjoner ut av landet, utover de rapportene/undersøkelsene som nevnes i punkt 6.6.

6.8. 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. Enkeltsakgjennomgangen har vært begrenset til perioden fra 1982 til 1989, men utvalget har også sett på noen få enkeltsaker fra perioden fra 1989 til 1995.¹⁹⁷ 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 kun 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.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Dette gjelder adopsjoner av noen av adoptivsøknene til de som ble adoptert i perioden 1982 til 1988.

¹⁹⁸ Vi har funnet 129 avisoppslag om Moncayosaken fra 1989 i norske aviser.

6.9. Funn

6.9.1. Samarbeidet med barnehjemmet Amparo y Hogar

6.9.1.1. Redegjørelse for samarbeidet

Barnehjemmet Amparo y Hogar ble i mars 1980 godkjent av RIA som samarbeidspartner for Adopsjonsforum.¹⁹⁹ I søknaden om godkjenning opplyses det at barnehjemmet er godkjent av Ecuadorianske myndigheter og at det har egen tillatelse til å drive adopsjonsformidling.²⁰⁰ Lederen for hjemmet og dets advokat ble godkjent som henholdsvis kontaktperson og advokat for Adopsjonsforum.

Fra 1981 ble adopsjonsarbeidet i Ecuador svært vanskelig som følge av saken nevnt i punkt 6.6, 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 fram 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.²⁰¹

I perioder var Adopsjonsforum svært frustrerte over manglende framdrift 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 Hogar 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.²⁰² 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

¹⁹⁹ Jf. RIAs brev 19. november 1987.

²⁰⁰ Adopsjonsforums brev til RIA 10. mars 1980.

²⁰¹ Se reiseoversikt i punkt 6.5.

²⁰² 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.

foreslått å sende et annet barn til Norge i navnet til den som var i adopsjonsprosess.²⁰³ 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.²⁰⁴ 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 fremgår det 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 bestyrerinnen 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 på 1980-tallet gjennomgikk han en rekke adopsjonssaker og lagde en rapport om suspekte forhold som gikk igjen i en del av sakene, og hvor de samme personene og institusjonene gikk igjen.²⁰⁵ 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.²⁰⁶

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.

6.9.1.2. 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 på 1980-tallet. Informasjonen som gir grunnlag for mistanke om uregelmessigheter, stammer

²⁰³ Adopsjonsforums referat fra telefonsamtale 7. februar 1984.

²⁰⁴ Adopsjonsforums referat fra telefonsamtaler 28. april og 29. mai 1985.

²⁰⁵ 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.

²⁰⁶ Leifsen 2008, Child Trafficking and Formalisation: The Case of International Adoption from Ecuador, Children & Society Volume 22.

imidlertid fra perioden fra midt på 1980-tallet 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.

6.9.2. Moncayosaken

6.9.2.1. 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 (6.9.2.2 – 6.9.2.3) og oppfølgingen av saken etter arrestasjonen i 1989 (6.9.2.4. – 6.9.2.7).

6.9.2.2. Adopsjonsforums samarbeid med advokat Roberto Moncayo fram til 1989

Moncayo ble først foreslått som advokat for Adopsjonsforum i november 1982 av deres kontaktperson i Ecuador, lederen på barnehjemmet Amparo y Hogar.²⁰⁷ 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 lawyer».²⁰⁸ Advokaten fikk oppdraget rundt årsskiftet 1982-1983.²⁰⁹

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 adferd. I møtet ble det avtalt at Moncayo skulle få 800 USD per sak for arbeidet med å slutføre adopsjonene.²¹⁰

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

²⁰⁷ Brev fra kontaktpersonen 17. november 1982 og Adopsjonsforums notat 6. desember 1982.

²⁰⁸ Adopsjonsforums referat 13. desember 1982 fra telefonsamtale med konsulen.

²⁰⁹ Utvalget har ikke funnet noen avtale, men det fremgår av Adopsjonsforums reiserapport 7. april 1983 at Moncayo allerede var «satt på saken» da Adopsjonsforum var på reise i Ecuador 6-12. mars 1983.

²¹⁰ Adopsjonsforums reiserapport 7. april 1983.

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.²¹¹

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. Dersom Norge ikke ville ha dem ville de bli adoptert til USA.²¹²

Adopsjonsforum tok 14. april 1986 kontakt med RIA for å drøfte tilbudet fra Moncayo. En uke senere ga RIA muntlig tilsagn om tillatelse til 4-5 prøvesaker i Ecuador.²¹³ 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 AF i november 1987 tillatelse fra SAK til å fortsette formidlingen med Moncayo som kontaktperson og advokat.²¹⁴ 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 % 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 stod for kontakten

²¹¹ Adopsjonsforums 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.

²¹² Adopsjonsforums referat fra telefonsamtale 12. april 1986.

²¹³ Redegjørelse fra Adopsjonsforums landansvarlige 23. mai 1986.

²¹⁴ Brev fra Staten adopsjonskontor 24. november 1987.

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.²¹⁵

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 fremstod som engasjert i sakene.²¹⁶

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 syv familier) i 1988 og to barn (til to familier) i 1989.

6.9.2.3. Utvalgets vurdering av samarbeidet med Moncayo fram 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 myndighetene²¹⁷ 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 sees hen til RIAs retningslinjer for hvilke opplysninger som skal følge søknader om godkjenning av kontaktpersoner.²¹⁸

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.²¹⁹

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 en 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 varsomhet ved vurderingen av hvem de

²¹⁵ Brev til Staten adopsjonskontor med «[s]øknad om fortsatt formidlingsrett» 19. november 1987

²¹⁶ Statens adopsjonskontors reiserapport 22. november 1988.

²¹⁷ RIA og SAK

²¹⁸ RIAs retningslinjer for godkjenning av foreningenes utenlandskontakter 16. oktober 1979.

²¹⁹ Jf. Høyesteretts redegjørelse for rettsstilstanden i HR-2017-2376-A avsnitt 33-35.

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.²²⁰ 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 over 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 fram 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.

²²⁰ Adopsjonsforums referat 14. mars 1984 fra telefonsamtale 7. februar 1984.

6.9.2.4. 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.²²¹ VGs metoderapport om saken til SKUP-konferansen opplyser derimot at Moncayo ble dømt i førsteinstans, før han anket og forlot landet.²²² 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 judicielle 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.

6.9.2.5. 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.²²³ 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.²²⁴ Den andre var en regionrådgiver i utenriktjenesten.

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.²²⁵ De ble videre bedt om å forsikre ecuadorianske myndigheter om at saken tas meget alvorlig fra norsk side.

²²¹ <https://www.vg.no/spesial/2023/adopsjon/ecuador-barna/>

²²² <https://www.skup.no/rapporter/skup-2023/de-ulovlige-adopsjonene>

²²³ Anmodningen er beskrevet i protokoll fra hovedstyremøte i Adopsjonsforum 21. januar 1989.

²²⁴ 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.

²²⁵ Jf. telegram fra Utenriksdepartementet til Ambassaden i Santiago 15. januar 1989.

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.²²⁶ Både den norske sosialministeren, Tove Strand Gerhardsen, og utenriksministeren, Thorvald Stoltenberg, sendte etter hvert brev til sosialministeren i Ecuador.²²⁷ 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».²²⁸ 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 fram 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 fram, 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 1989.²²⁹ 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:

²²⁶ Ambassadørens notat 29. mars 1989 og telefaks fra regionrådgiveren til Utenriksdepartementet 2. februar 1989.

²²⁷ Brev 16. og 17. mars 1989

²²⁸ JF. notat fra Utenriksdepartementet 25. januar 1989

²²⁹ Se også Statens adopsjonskontors brev til Utenriksdepartementet 14. august 1989 om avgjørelsen fra ecuadorianske myndigheter.

«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 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....»

6.9.2.6. 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 1989.²³⁰ 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 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

²³⁰ Oppslag i Dagbladet 23. og 27. februar 1989.

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».²³¹

I mai 1990 ga UD tilsagn om å støtte hjelpeprosjektet i regi av ALDHU og det ecuadorianske sosialdepartementet med 150.000 kroner.²³² Adopsjonsforum støttet også prosjektet med 4.000 amerikanske dollar. Prosjektet hadde som mål å forbedre forlatte barns situasjon.²³³ Midlene fra UD ser ut til å ha blitt utbetalt til ALDHU i november 1990.²³⁴

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 fram at dom hadde falt saken.²³⁵ 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 barnedomstolen²³⁶] hvor Dr. Julio Prado visstnok skal ha satt i gang en 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.»

²³¹ Sosialdepartementets brev til Utenriksdepartementet 14. november 1989.

²³² Telegram 3. mai 1990.

²³³ I ambassadørens brev 23. juli 1990 opplyses det at midlene skulle gå til opprustning av tre regionale barnedomstoler og på en seminarrekke for å sensibilisere tjenestemenn ved barnedomstolen samt ledere for barnevernsinstitusjoner om betydningen av å få ned behandlingstiden i barneverns- og adopsjonssaker.

²³⁴ Utenriksdepartementets brev til Statens adopsjonskontor 20. november 1990.

²³⁵ Notat 5. juni 1990.

²³⁶ Dette stemmer ikke med opplysningene om at den nasjonale barnedomstolen ikke hadde beslutningskompetanse i enkeltsaker, se punkt 6.4. Det er likevel klart at de hadde en rolle i denne saken.

I august 1990 var presidenten i den nasjonale barnedomstolen og en «supervisor general» fra samme domstol på besøk i Norge, som Adopsjonsforums gjester.²³⁷ Under besøket møtte de blant annet adoptivfamilien og adoptivbarnet, og hadde et møte med Statens adopsjonskontor. I møtet med SAK kom det fram at saken om annullering lå på domstolspresidentens bord, og lagde 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.²³⁸ Forslaget var opplyst å være utformet etter uformell kontakt med presidenten i den nasjonale barnedomstolen. Det fremgår 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 fram 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 foreningen 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 sannsynlighet» for at begge deler var riktig, men at ingen av delene kan «regnes som bevist».

I orienteringen fremgår det at ingen av deltagerne 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 vil slutte, samt på at Norge hadde opparbeidet seg en posisjon som et veldig godt ansett mottakerland 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.²³⁹ I anbefalingen går det fram at Adopsjonsforum var forespurt om å

²³⁷ Saks udaterte referat fra møte med de besøkende 8. august 1990.

²³⁸ Telefaks 26. oktober 1990 fra generalsekretæren i ALDHU til ambassadøren.

²³⁹ Faks fra Utenriksdepartementet 19. november 1990.

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.²⁴⁰ 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 løsning».²⁴¹ 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 BFD synes å ha vakt skepsis hos UD, noe som fremgår av UDs interne dokumenter.²⁴² 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».²⁴³

²⁴⁰ Adopsjonsforums brev til Statens adopsjonskontor 22. januar 1991.

²⁴¹ Internt notat fra Statens Adopsjonskontor 10. juni 1991.

²⁴² Jf. påtegning for hånd 9. juli 1990 på Barne- og familiedepartementets brev 17. juni 1990.

²⁴³ Telegram 23. juli 1991.

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.²⁴⁴ Ved årsskiftet 1991/1992 gikk ambassadøren av med pensjon, og UD opplyser at han etter dette ikke hadde noen rolle som representant for norske myndigheter i utlandet.²⁴⁵ 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 USD 15.000 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 USD 30.000 for tre år og omfattet 25 barn mellom 5 og 18 år. UD innvilget søknaden i sin helhet i 10. april 1992.²⁴⁶

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 fram for å trekke saken om oppheving av adopsjonen.²⁴⁷ 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.²⁴⁸ 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».

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

²⁴⁴ Jf. Julio Prados faks til ambassadøren 23. desember 1991.

²⁴⁵ UD's 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.

²⁴⁶ Utenriksdepartementets brev 10. april 1992.

²⁴⁷ Julio Prados telefakser 20. og 25. mai 1992.

²⁴⁸ Telefaks 21. september 1992.

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 1994.²⁴⁹

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 1993.²⁵⁰

I 1996 reiste Julio Prado med kone til Oslo fra Genève, og AF dekket 54.000 kroner av kostnadene ved Norgesbesøket.²⁵¹ 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.²⁵²

I 1998/99 henvendte den norske adoptivfamilien seg til Adopsjonsforum og etter hvert også til Statens adopsjonskontor og Barne- og familiedepartementet.²⁵³ 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 fram 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.

²⁴⁹ Telefaks fra Julio Prado til Adopsjonsforum 30. desember 1994.

²⁵⁰ Adopsjonsforums notat 24. januar 2001, referat fra telefonsamtale mellom daglig leder i Adopsjonsforum og Barne- og familiedepartementet og mail fra daglig leder til departementet samme dato. Ifølge disse dokumentene opplyste Adopsjonsforum på det tidspunktet at prosjektet i hovedsak ble finansiert av UD, men at AF ga et bidrag på 4.000 USD. I en oversikt laget av Adopsjonsforum som ligger i den samme korrespondansen fremgår det imidlertid også at AF ga et bidrag på kr. 26.000 til et hjelpeprosjekt i regi av menneskerettighetskommissjonen 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 Adopsjonsforum og Utenriksdepartementet dekket 15.000 USD hver.

²⁵¹ Adopsjonsforums notat til Barne- og familiedepartementet 24. januar 2001.

²⁵² Jf. blant annet oppsummeringen i Barne og familiedepartementets møtereferat 26. november 1999.

²⁵³ Jf. blant annet Barne og familiedepartementets notat 22. desember 1999 med vedlegg.

6.9.2.7. 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 en klar målsetning 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».²⁵⁴ Imidlertid kan vurderingen av barnets beste tilsi et annet resultat enn gjenforening dersom det har gått lang tid og barna har etablert seg hos adoptivforeldre.

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 kun 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

²⁵⁴ Barnekonvensjonen ble vedtatt i 1989 og ratifisert av Norge i 1991.

norske myndigheter inntok imidlertid en forsvarsposisjon, og avventet 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 (4.000 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 rettforhandlingene 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 menneskerettigheter, for eksempel retten til familieliv, jf. den europeiske menneskerettighetskonvensjonen art. 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 21.²⁵⁵ 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.

²⁵⁵ 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 ytelse for å påvirke en person som skal samtykke til en adopsjon.

6.9.2.8. 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 Moncayosaken 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.²⁵⁶ 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 suspekter. 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.

6.9.3. Donasjoner til barnehjemmet FANN

Problematikken rundt donasjoner til private barnehjem, som særlig er behandlet i kapitlet om 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.²⁵⁷ I 1992 og 1993 ble henholdsvis 5 og 6 barn adoptert til Norge fra FANN.

I søknaden om fornyelse av landkontaktene i Ecuador i 1994,²⁵⁸ opplyser Adopsjonsforum at FANN i grove trekk drives som de colombianske «casas» (se punkt 7.5.2), 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

²⁵⁶ Noen feil er også beskrevet i VGs artikler om «Ecuadorbarna» publisert på nett 29. januar 2023.

²⁵⁷ Adopsjonsforums søknad om godkjenning av utenlandskontakter 10. mars 1980.

²⁵⁸ Brev 4. mai 1994.

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.

6.10. Oppsummering

Utvalgets undersøkelser har konsentrert seg om Moncayosaken, men vi har også sett noe på enkelte andre forhold fra 1980-tallet og første halvdel av 1990-tallet.

Hovedfunnene er:

- Det er en risiko for at det kan foreligge feil i adopsjoner til Norge fra Amparo y Hogar på 1980-tallet.

- Da advokat 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 opptatt 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.

Vurderingene må anses som midlertidige, og vil kunne være gjenstand for justeringer i utvalgets endelige rapport.

7 Colombia

7.1. Sammendrag

Kapitlet handler om adopsjoner fra Colombia til Norge gjennom organisasjonen Adopsjonsforum, fra begynnelsen av 1970-tallet og frem til i dag. Hovedfokus ligger på perioden 1990 – 2006, og på adopsjoner fra private institusjoner i Colombia.

Kapitlet beskriver utviklingen av adopsjonsformidling fra Colombia til Norge og peker på svakheter på systemnivå i ulike perioder. Kapitlet viser blant annet hvordan Adopsjonsforum inngikk en rekke økonomiske avtaler med private institusjoner i Colombia og peker på risikoer forbundet med disse. Utvalget er kritisk til at Adopsjonsforum ikke praktiserte full åpenhet om disse avtalene overfor norske adopsjonsmyndigheter. Utvalget er også kritisk til hvordan norske adopsjonsmyndigheter i flere tilfeller unnlot å reagere på informasjon de fikk som burde gitt grunn for ytterligere undersøkelser.

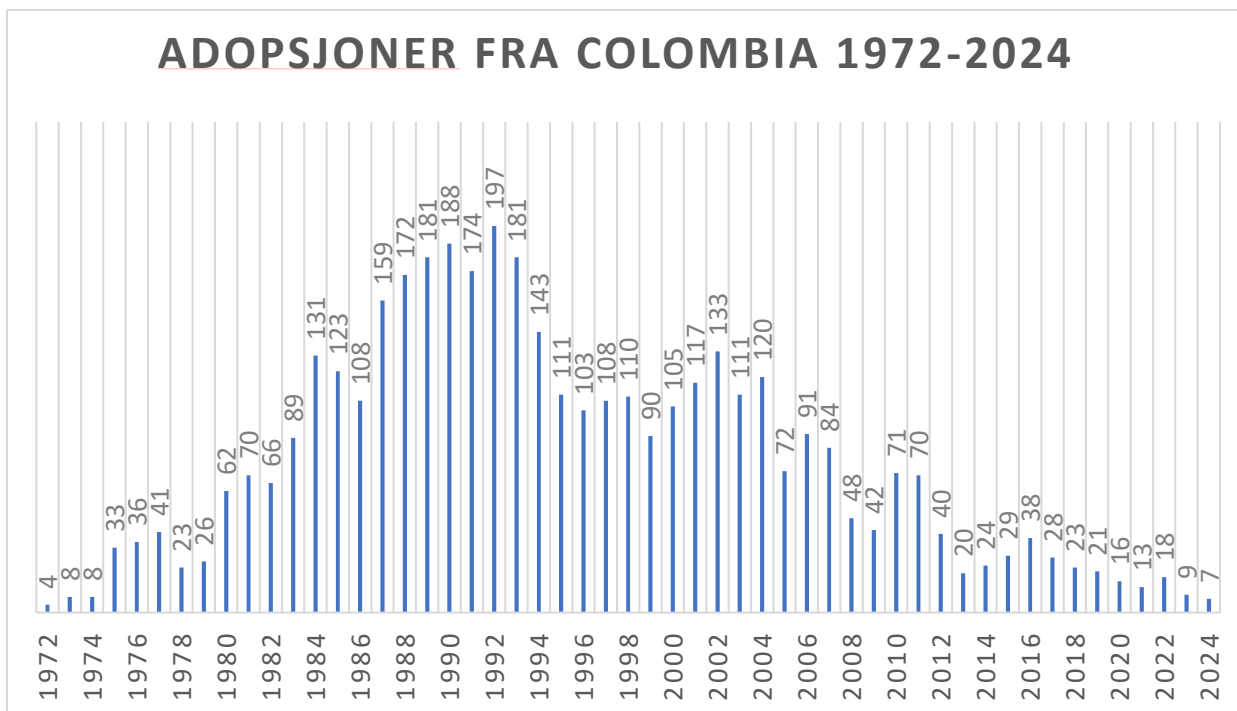
Colombia er et av to land som det fortsatt foreligger tillatelse til å adopteres barn fra. Utvalgets arbeid er i hovedsak tilbakeskuende, og det er ikke utvalgets oppgave å utrede om dagens adopsjoner fra Colombia skal fortsette. I mandatet er det imidlertid fastslått at utvalget skal melde fra til departementet og Bufdir dersom vi kommer over alvorlige feil som tilsier at man i dag burde stanse adopsjoner fra et land. Utvalgets arbeid har ikke avdekket noe som har gitt grunn til noen slik melding til departementet. Noen utfordringer ved dagens system i Colombia pekes på.

7.2. Innledning

Totalt er det formidlet 4095 barn til adopsjon gjennom organisasjon fra Colombia til Norge i perioden 1972 til 2024. I Norge er det kun organisasjonen Adopsjonsforum som har hatt formidlingstillatelse for Colombia. Adopsjonsforum fikk tillatelsen fra Sosialdepartementet den 19. mai 1978, men oppgir å ha formidlet 153 barn fra Colombia fra 1972 til og med 1978.²⁵⁹ «Formidlingen» organisasjonen stod for gjennom sin opplysningsvirksomhet på 1970-tallet var fra norske myndigheters hold en kjent og tilsynelatende tolerert praksis.²⁶⁰

²⁵⁹ Medlemsblad Adopsjonsforum nr. 3/1995.

²⁶⁰ Se punkt 4.2, og note 46.



Figur 5: Adopsjoner fra Colombia til Norge gjennom Adopsjonsforum, fra 1972-2024

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 gjennom private institusjoner med spesiell autorisering fra colombianske myndigheter til å gjennomføre adopsjoner.²⁶¹ Det har ikke vært adopsjoner til Norge fra noen av de private institusjonene etter 2006 (se punkt 7.8.4).

7.3. Avgrensning

Dette landkapitlet vil ta for seg adopsjoner fra Colombia til Norge fra begynnelsen av 1970-tallet og frem til i dag. Hovedvekten vil ligge på perioden 1990 til 2006. Utvalgets arbeid er i hovedsak tilbakeskuende, og det er ikke utvalgets oppgave å utrede om dagens adopsjoner fra Colombia skal fortsette.²⁶² Størstedelen av utvalgets undersøkelser har vært konsentrert om tiden frem til 2006, med mer begrensede utredninger av dagens system, blant annet i forbindelse med utvalgets landbesøk, jf .punkt 7.7. Kapitlet omhandler adopsjoner både gjennom ICBF og de private institusjonene, men mest fokus legges på sistnevnte, grunnet spesielle forhold som knytter seg til formidlingen gjennom de private institusjonene. Kapitlet er avgrenset til adopsjoner gjennom adopsjonsformidler.

I det følgende vil det først presenteres generell, relevant informasjon om landet. Deretter vil det gis en oversikt over det colombianske rettssystemet i dag og adopsjonsprosedyren historisk og

²⁶¹ 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'.

²⁶² I Bufdirs vedtak 04.06.24 om revurdering av formidlingstillatelse for Colombia ble tillatelsen opprettholdt, jf. punkt 1.11.

i dag. Så følger en redegjørelse for utviklingen av norsk formidling fra landet, med særlig fokus på formidling gjennom de private institusjonene. Utvalgets vurdering av konkrete forhold er lagt inn i redegjørelsen (under punkt 7.8.1.2, 7.8.2.2, 7.8.3.5, 7.8.4.4, og 7.8.4.6). Til sist kommer en oppsummering og samlet vurdering av funnene (punkt 7.9 og 7.10).

7.4. Generell informasjon

Colombia er et av Latin-Amerikas mest folkerike land, med ca. 52 millioner innbyggere (2023).²⁶³ Ca. 92 prosent tilhører den katolske kirke og offisielt språk er spansk. Landet er en demokratisk republikk, inndelt i 32 administrative departementer samt hovedstadsdistriktet.²⁶⁴

Colombia har vært sterkt preget av interne konflikter og femti års borgerkrig (1966 – 2016) mellom myndigheter, paramilitære grupper, og regjeringsskritiske opprørsgrupper. I perioder har landet hatt den høyeste voldsraten i verden og i lengre perioder har menneskerettigheter hatt et svakt vern.²⁶⁵

Ifølge Verdensbanken lever 39,3 % av befolkningen under fattigdomsgrensen. Colombia er også et av landene som scorer høyest innen ulik fordeling av land og økonomiske ressurser.²⁶⁶ Colombia hadde i 2021 ca. 8 millioner internt fordrevne.²⁶⁷ Colombia har også en betydelig befolkning bestående av flyktninger fra Venezuela (2.9 millioner i oktober 2022).²⁶⁸ I tillegg til strukturell fattigdom, væpnede konflikter og intern fordriving, er landet utsatt for naturkatastrofer, som orkaner, flom, jordskred, jordskjelv og vulkanutbrudd.

I 2023 plasserte Transparency Internationals korrupsjonsindeks Colombia på 87. plass av totalt 180 land, med en score på 40 av 100 (der 0 vil tilsa «highly corrupt»)²⁶⁹. Til sammenligning ligger Norge på 4. plass med en score på 84. I 1995, som er det første året indeksen ble laget, var Colombias score på 3,44 (av 10).²⁷⁰ I 2000 lå den på 3,2²⁷¹ og i 2012 lå landets score på 36

²⁶³ [World Population Prospects - Population Division - United Nations](#)

²⁶⁴ García-Godos, Jemima; Store norske leksikon (2005-2007): *Colombia* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 7. mars 2024 fra <https://snl.no/Colombia>.

²⁶⁵ García-Godos, Jemima: *Colombias samtidshistorie* i *Store norske leksikon* på snl.no. 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*.

²⁶⁶ 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

²⁶⁷ Landinfo 2021: «Konflikten som aldri tok slutt». Plan Angels rapport (2022, Report about irregular intercountry adoptions of Colombian children linked to the armed conflict, s. 8-9), peker særlig på intern (tvungen) fordriving som assosiert med forverring av en rekke forhold som kan påvirke adopsjonsfeltet: økning i seksuell vold og tidlig graviditet; økning i foreldreløse barn; familiedisintegrering og svekking av familieband; økt fattigdom og marginalisering.

²⁶⁸ 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://thedocs.worldbank.org/en/doc/7277e925bdaa64d6355c42c897721299-0050062023/original/WDR-Colombia-Case-Study-FORMATTED.pdf>

²⁶⁹ [Colombia - Transparency.org](#)

²⁷⁰ På en skala fra 0-10, der 10 er best. [1995 - CPI - Transparency.org](#)

²⁷¹ På en skala fra 0-10, der 10 er best. [Transparency International Releases the Year 2000... - Transparency.org](#)

(av 100). Transparency International fremhever behov for økt åpenhet i landets politiske system, mer uavhengighet i tilsynsorganer og rettssystemet, og beskyttelse for varslere.²⁷² En oversikt fra World Justice Project peker på et særlig problem med offentlige tjenestepersoner i lovgivende makt som benytter sin stilling til privat fortjeneste.²⁷³

Fødselsraten i Colombia lå i 2022 på 1,7 fødsler per kvinne. I 1972 lå den på 4,9 og har siden sunket jevnlig.²⁷⁴ Før 2006 var det totalforbud mot abort i landet og ethvert forsøk på å avbryte et svangerskap var straffbart, med strafferamme på tre års fengsel for mor og lege.²⁷⁵ I 2006 ble totalforbudet vurdert som grunnlovsstridig,²⁷⁶ og abort ble tillatt under spesifikke omstendigheter. I 2022 ble abort opp til 24. svangerskapsuke tillatt uten særskilt grunn.²⁷⁷

Norge er representert i Colombia ved sin ambassade i Bogotá, og diplomatiske forbindelser med landet strekker seg tilbake til 1935.²⁷⁸ Fra 1912 til 1960 var Norge representert ved konsul. Fra 1961 ble stasjonen omdannet til ambassade.²⁷⁹ 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 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 2016.²⁸⁰

7.5. 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 opprinnelsesland globalt. Fra 1980 til 1989 ble det gjennomført gjennomsnittlig 1484 utenlandsadopsjoner 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 syvende høyeste nivået.²⁸¹ På deler av 1990-tallet 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 522.²⁸² De siste ti årene har det vært flere innenlandsadopsjoner enn utenlandsadopsjoner fra Colombia.²⁸³

²⁷² CPI 2022 For the Americas: [CPI 2022 for the Americas: Fertile ground for... - Transparency.org; radiografia_corrupcion_22_en.pdf \(monitorciudadano.co\)](#)

²⁷³ [WJP Rule of Law Index | Colombia Insights \(worldjusticeproject.org\)](#)

²⁷⁴ Den ligger på 3,9 i 1980; 3,1 i 1990; 2,6 i 2000; og 2 i 2010. Fertility rate, total (birth per woman) – Colombia: [Fertility rate, total \(births per woman\) - Colombia | Data \(worldbank.org\)](#)

²⁷⁵ NRK, 22.02.22, «Colombia legaliserer abort».

²⁷⁶ Dom i konstitusjonsdomstolen, C-355/2006.

²⁷⁷ Dom i konstitusjonsdomstolen, C-055/2022.

²⁷⁸ Jf. Norges opprettelse av diplomatiske forbindelser med fremmede stater: [diplomatiske forbindelser.pdf \(regjeringen.no\)](#).

²⁷⁹ [stasjoner_b.pdf \(regjeringen.no\)](#).

²⁸⁰ Muntlige opplysninger fra ambassaden i Bogotá, med forbehold om noen upresissheter mht. nøyaktige årstall.

²⁸¹ Selman, P. (2002) Intercountry adoption in the new millennium: the “quiet migration” revisited. *Population Research and Policy Review* 21, 205-225, s. 216, 218.

²⁸² Selman, P. (2023) The rise and fall of intercountry adoption 1995-2019, i Lowe, N. & Fenton-Glunn, C. *Research handbook on adoption law*. Edward Elgar Publishing. s. 326.

²⁸³ ICBF, [Estadísticas adopciones 2024](#)

7.5.1. 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 % av befolkningen var under 25 år.²⁸⁴ Forskere på feltet har pekt på hvordan økende fattigdom, manglende byinfrastruktur, illegale aborter, «uekte» barn, forlatte barn og gatebarn ble ansett som store sosiale problemer.²⁸⁵ De beskriver hvordan statens løsninger inkluderte bedre befolkningskontroll, blant annet gjennom offentlig finansierte prevensjonsprogrammer. Den katolske kirken mente imidlertid at familieplanlegging og opprettholdelsen av sosial og moralsk orden var kirkens ansvar, ikke statens. Kirken engasjerte seg i saken ved å fremheve den moralske betydningen av foreldreansvar. 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».²⁸⁶ Det var i denne politiske og kulturelle konteksten at *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar* (ICBF), med om lag tilsvarende funksjoner som norsk barnevern, ble etablert i 1968.²⁸⁷

Ifølge flere av disse forskerne²⁸⁸ økte 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 ofre for «uansvarlige» foreldre).

7.5.2. De private adopsjonsinstitusjonene

Et kjennetegn ved den colombianske adopsjonsreguleringen er at systemet har vært todelt. Adopsjoner har blitt administrert både gjennom ICBF, med funksjoner om lag tilsvarende norsk barnevern, og gjennom private institusjoner som er autorisert av colombianske myndigheter til å administrere adopsjoner.

Det har vært åtte private institusjoner som 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 Maria y el Niño* (i Medellín). Det har blitt adoptert barn til Norge fra alle de private institusjonene, med mulig unntak av *Ayúdame*.²⁸⁹

²⁸⁴ [Colombia Urban Population 1960-2024 | MacroTrends](#); [Population of Colombia 1965 - PopulationPyramid.net](#); andre kilder mener 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).

²⁸⁵ 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).

²⁸⁶ Ibid.

²⁸⁷ Lov nr. 75 av 1968 etablerte ICBF som statlig enhet, hvis ansvar inkluderte forhold knyttet til adopsjonsprosessen.

²⁸⁸ Jf. note 285.

²⁸⁹ Ut ifra 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 er gjelder særlig i saker fra de første tiårene med formidling.

Enkelte av disse institusjonene er eldre enn ICBF,²⁹⁰ og ble etter det utvalget har fått opplyst etablert og drevet av personer fra innflytelsesrike familier i Colombia.²⁹¹ Flere ble etablert som mødre hjem, 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.²⁹² 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 å føre tilsyn med dem, blant annet med de økonomiske aspektene knyttet til adopsjonsformidlingen.²⁹³

De private institusjonene samordnet størrelsen på donasjonene de krevet (jf. tabell 8). Utover på 1990-tallet inngikk de også et mer formelt samarbeid for å beskytte sine interesser.²⁹⁴ I sine interne reiserapporter beskrev Adopsjonsforum flere eksempler på at institusjonene bedrev påvirkning opp mot arbeid med adopsjonslovgivningen i landet.²⁹⁵ 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 formidling 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. 35 % av adopsjonene fra Colombia til Norge i denne 16-års perioden.

²⁹⁰ 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 mødre hjem. 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 i følge institusjonenes respektive nettsider).

²⁹¹ Dette nevnes blant annet i norske adopsjonsmyndigheters reiserapporter (2001, 2004), i Adopsjonsforums interne reiserapporter, og ble også nevnt i intervjuer med ansatte i ICBF som utvalget gjennomførte i Colombia.

²⁹² Dette er også inntrykket til norske adopsjonsmyndigheter under flere av deres tilsynsreiser.

²⁹³ Dette beskrives blant annet ifm. norske adopsjonsmyndigheters reiser til landet. Det beskrives også av Adopsjonsforum, ifølge e-post fra Bufdir til MIA 30.06.06 (se punkt 7.8.4.5). Det nevnes i tillegg av Hoelgaard (1998), s. 215-216. Videre fremgikk det 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 7.9.2.

²⁹⁴ Se punkt 7.8.3.

²⁹⁵ Se punkt 7.8.3.3; 7.8.3.5 og 7.8.4.3.

7.6. Oversikt over adopsjonsprosedyren

7.6.1. 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 uavhengig av hverandre.

Den colombianske grunnloven av 1991 markerer et vendepunkt i landets juridiske historie ved å styrke menneskerettigheter, 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*).²⁹⁶

Familiedomstolene er spesialiserte organer innenfor det sivile rettssystemet og er opprettet for å håndtere saker som krever ekspertise innen 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:

- 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 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.

7.6.2. Adopsjonsprosessen i det colombianske rettssystemet²⁹⁷

I dag er adopsjonsprosessen i Colombia delt inn i en administrativ og en juridisk del. For utenlandsadopsjoner omfatter den administrative delen 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).

²⁹⁶ [BOE-A-1981-15086 Real Decreto 1322/1981, de 3 de julio, por el que se crean los Juzgados de Familia.](#)

²⁹⁷ Den følgende fremstillingen er basert på informasjon utvalget har fått i møter med ansatte i ICBF under reise til Colombia, skriftlig informasjon gitt fra Adopsjonsforum til norske myndigheter siden 1970-tallet, norske adopsjonsmyndigheters rapporter fra reiser til Colombia, relevant sekundærlitteratur, samt tilgjengelige lovtekster. Utvalgets muligheter til å utrede det colombianske rettssystemet og dets rettsregler er begrenset, og det må tas forbehold om feil eller unøyaktigheter.

Før dette ble adopsjoner regulert av *Código del Menor* (Lov om mindreåriges rettigheter) av 1989 (Dekret Nr. 2737).

Colombia signerte Haagkonvensjonen 1993 01.09.1993, og ratifiserte den i nasjonal lovgivning 13.07.1998. Den trådte i kraft fra 01.11.1998. ICBF er sentralmyndighet.²⁹⁸

Colombia ratifiserte FNs Barnekonvensjon 28.01.1991.²⁹⁹

7.6.2.1. Adopsjonsprosessen før 1989

Før 1975 beskrives adopsjonssystemet i Colombia som uregulert.³⁰⁰ Adopsjoner kunne gjennomføres uten domstolers involvering, men kun ved en notar, som registrerte barnet under nytt navn, og ingen av partene behøvde bistand fra en advokat. Det ble ikke ført tilsyn med formidlingen og adopsjoner ble ikke registrert sentralt. Dokumentasjon for adopsjoner ble kun oppbevart på notarkontorene rundt i landet. Den nederlandske granskningsrapporten mener at systemet skapte en risiko for forfalskning av barnets papirer. Kun notaren vurderte barnets papirer og sikret barnets identitet.

Fra 1975 ble adopsjoner underlagt statlig kontroll.³⁰¹ Den nederlandske granskningsrapporten 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 kun domstolene hadde myndighet til å treffe avgjørelse om adopsjon.³⁰² Ifølge Adopsjonsopplysning (senere Adopsjonsforum)³⁰³ var prosessen i 1975 ved de offentlig godkjente private institusjonene imidlertid 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.³⁰⁴ 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 lokal familiedomstol. Søknader til de private institusjonene ble fremdeles sendt direkte til de godkjente private institusjonene. Regionale ICBF og domstolen kunne gi tillatelse til at barnet forlot landet før endelig rettsavgjørelse om adopsjon. Opprinnelige foreldre kunne likevel påklage

²⁹⁸ [PERFIL DE PAÍS](#)

²⁹⁹ [UNTC](#)

³⁰⁰ Basert på opplysninger i Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021) s. 70-80, og Ankestyrelsens rapport (2022) Colombia: Notat om adoptionsformidlingen til Danmark før 1975 og i 1985-1986 (Armero), s. 6-9.

³⁰¹ Lov Nr. 5 av 1975.

³⁰² Ankestyrelsen (2022) s. 6-9; Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021) s. 70-80.

³⁰³ 21.05.75: «Søknad om formidlingsrett for adopsjon av barn fra Bangladesh og Colombia».

³⁰⁴ Beskrivelsen er basert på «Rapport til Rådet for internasjonale adopsjoner fra reise til Latin-Amerika, 3.5-29.5.82.»

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 kapasiteter til å dra omsorg for det.

7.6.2.2. Adopsjonsprosessen 1989 – 2006³⁰⁵

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. Adopsjon skjedde ved dom i retten etter en administrativ prosess (art. 96). Colombianske søkere skulle foretrekkes over utenlandske (art. 107).

Etter denne loven hadde verken ICBF eller de private institusjonene anledning til å forlange direkte eller indirekte kompensasjon for tildeling fra adoptivsøkerne (art. 125). I den samme bestemmelsen slås det fast at foreldre ikke kan kompenseres for overgivelse av barn til adopsjon, og at de heller ikke skulle utsettes for press for å oppnå 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 deres regnskaper, arkiver og dokumenter (art. 127), og skulle ha en representant i styret til institusjonene (art. 120).

Frigivelseserklæring eller samtykke skulle følge søknaden om adopsjon til domstolen (art. 105). Barn under 18 år måtte være erklært forlatt, alternativt måtte foreldre eller *defensor de familia*³⁰⁶ ha gitt fullmakt til adopsjonen (art. 92). Et eventuelt samtykke til adopsjon fra de som hadde foreldreansvaret skulle gis personlig overfor familieforsvareren, som skulle orientere om virkningene av adopsjon (art. 94). Etter en måned var samtykket ugjenkallelig (art. 94, 1. ledd). Samtykke til adopsjon for ufødte barn ville ikke vært gyldige (art. 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 adopsjonsmyndigheter³⁰⁷ 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 (art. 108).

ICBFS regionale kontorer hadde ansvar for den administrative frigivelsesprosessen i barnevernssakene. ICBF la frem sosialrapport som begrunnet hvorfor barnet ikke kunne leve sammen med foreldrene og vurdering av egnet omsorgstiltak, samt fødselsattest.

³⁰⁵ Redegjørelsen for lovverket er hovedsakelig basert på informasjon fra SUAKs informasjons- og tilsynsreise i 2001.

³⁰⁶ Advokat ansvarlig for adopsjonsprosessen, se også punkt 7.6.2.3.

³⁰⁷ SUAK, informasjons- og tilsynsreise 2001.

På reise til landet fikk norske adopsjonsmyndigheter³⁰⁸ opplyst at dersom opprinnelige foreldre eller andre omsorgspersoner ikke var kjent, ville ICBF annonsere etter disse i større aviser. 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 arbeid med å finne nye foreldre til barnet.

I rapporten fra norske adopsjonsmyndigheters tilsynsreise fra 2001, står det at domstolen utstedte «forlatterklæring». I lovteksten (art. 41) står det imidlertid at defensor de familia fattet avgjørelsen. Frigivelse skjedde før barnet ble tildelt adoptivforeldre.

Angående tildelingen av barn, kom det nye retningslinjer 5. juli 1994 (*Resolución* Nr. 1267 av 1994).³⁰⁹ Disse medførte en sentralisering av søknadsgodkjenningen og sentralisert oversikt over frigitte barn, mens tildelingen av barn fortsatt skulle skje på regionnivå. Bakgrunnen for endringene skal ha vært et ønske om en rasjonalisering av saksbehandlingen, samt å hindre muligheten for korrupsjon nedover i systemet.³¹⁰ Ved de private institusjonene var det fremdeles en og samme en komité som både behandlet søknadene og tildelte barn.

Adopsjonsforum avgjorde³¹¹ om norske søknader skulle sendes til ICBF eller til en privat institusjon.

I henhold til 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 intervju med søkerne og 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 mottakerland
- 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 norske adopsjonsmyndigheters møte med en familiedommer i 2001, ble det opplyst at dommerne ikke gikk dypt inn i søkeres egnethet.

³⁰⁸ SUAK, informasjons- og tilsynsreise 2001.

³⁰⁹ På engelsk: «Orientation Guidelines for the Adoption of Colombian Minors».

³¹⁰ SAK arbeidsreise 1994.

³¹¹ Dette var i hvert fall tilfelle i 1998 og 2001.

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 fødsel 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.³¹²

7.6.2.3. Adopsjonsprosessen 2006 – i dag

I 2006 ble lovverket om adopsjon skjerpet ved innføringen av 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 for Adopsjonsforum og ICBF som utvalget møtte i Colombia, fremstilte endringene som kom med 2006-loven som et vannskille. Utvalget har imidlertid ikke kunnet bringe på det rene hva de største endringene bestod i, men det er klart at i lovens artikkel 74 strammes forbudet mot vederlag til, 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*³¹³ må man være advokat med gyldig lisens, ha plettfri vandel, og dokumentert, relevant etterutdanning.

Dersom et barn eller en ungdom står i en situasjon der deres rettigheter er truet eller krenket, skal myndighetene varsles. *Defensor de 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 seks måneder på å avgjøre om barnet skal reintegreres i sin familie. 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 kun 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 opprinnelige foreldre.

Barnets frigivelse til adopsjon er med andre ord primært en administrativ prosess som ikke prøves i retten, med unntak av særlige forhold, som for eksempel at opprinnelige foreldre

³¹² Rapport fra Bufdirs tilsynsreise i 2004.

³¹³ 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.

motsetter seg frigivelsen. En reell mulighet for foreldrene til å få prøvd frigivelsen rettslig forutsetter at ICBF klarer å oppnå kontakt med de opprinnelige foreldrene, slik at de blir klar over familieforsvarers avgjørelse om frigivelse til adopsjon. For forlatte barn blir det dermed 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 på radioprogrammer. Og vet ICBF 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 det kan det henges opp plakater på stolper og man kan bruke etterlysninger 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 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 av 2011 ble forstått slik at den påla ICBF å søke etter slektninger av barn i PARD-prosessen helt opp til sjette slektsledd.³¹⁴ Kravet medførte en markant nedgang i antall barn erklært adopterbare.³¹⁵ Dette førte i 2015 til en endring³¹⁶ der kravet heretter ble å søke etter «plassering i et familiemiljø».³¹⁷

Fra 2013 må utenlandske søkere være åpne for 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.³¹⁸

7.7. Oversikt over utvalgets landundersøkelser

Granskingsutvalgets undersøkelser av adopsjonsformidlingen fra Colombia har fulgt malen for landundersøkelser, som skissert i punkt 3.5.8. Generell landinformasjon fra ulike kilder er innhentet. Andre mottakerlands granskinger og informasjon fra ISS 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.

³¹⁴ T-844 av 2011.

³¹⁵ Ortiz & Estrada (2018) El defensor de familia en el proceso de adopción en Colombia. *Revista CES Derecho*, Vol 9, No 2, 2018, 267-286.

³¹⁶ 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.

³¹⁷ På spansk: «ubicación en medio familiar».

³¹⁸ Art 1., paragraf 3, i Resolucion 4274 av 2013.

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 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, organisasjonene Adopsjon i Endring, UTAD, og RACO har også fått presentere sine innspill på utvalgsmøte. I tillegg er det gjennomført flere møter med Adopsjon i Endring, UTAD, og RACO 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 (4)³¹⁹ og adoptivforeldre som har adoptert fra Colombia (2),³²⁰ samt tidligere ansatte i Adopsjonsforum som har jobbet med landet (2). Vedrørende 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 tilgjengelig for samtale med utvalget.

Utvalget har mottatt en rekke skriftlige henvendelser og informasjon fra organisasjoner (RACO, Adopsjon i Endring, UTAD, Positiv Adopsjon og Adopsjon Norge) og enkeltpersoner (8) som har ønsket å bidra til granskingen opp mot Colombia (adopterte, adoptivforeldre og tidligere ansatte i Adopsjonsforum). Alle henvendelser har blitt systematisert og flere har ført til intervjuer og/eller møter. I tillegg har utvalget bedt om innspill fra ulike aktører til relevante intervjuobjekter i Norge og i Colombia.

Fra 7.-13. oktober 2024 var en delegasjon³²¹ fra utvalget og sekretariatet i Colombia for å gjennomføre møter med ulike aktører:

- Organisasjonene Plan Angel, ASFADDES og Armando Armero.
- Den kongelige norske ambassade i Bogotá.
- Colombianske adopsjonsmyndigheter:
 - o ICBF Bogotá: leder for adopsjonskomité, samt sosialarbeider, psykolog, koordinator og defensor de familia fra adopsjonskomité.
 - o ICBF Santander: leder for adopsjonskomité.
 - o 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 Colombia.³²²

³¹⁹ Disse kommer i tillegg til adopterte fra Colombia som har møtt med utvalg og sekretariat gjennom ulike organisasjoner de er aktive i, så det totale antallet adopterte fra Colombia som utvalget har snakket med er langt høyere.

³²⁰ Også her er det totale antallet adoptivforeldre med barn fra Colombia som utvalget har snakket med høyere, blant annet ifm. møter med formidlingsorganisasjoner og deres ansatte, og andre organisasjoner.

³²¹ Fra utvalget: Camilla Bernt og Ketil Eide. Fra sekretariatet: Jostein Løvoll og Vilde F. Thorbjørnsen.

³²² Flere av Adopsjonsforums tidligere og nåværende ansatte hadde også erfaring fra arbeid for ICBF.

- En av de private institusjonene og et barnehjem ble besøkt, inkludert møte med ledelsen.
- Tre tidligere ansatte fra en av de private institusjonene, inkludert en tidligere bestyrer for et av mødre hjemmene, ble intervjuet.
- Intervjuer med syv opprinnelige foreldre hvis barn var blitt adoptert til utlandet.
- En forskergruppe innen rettsvitenskap og en gruppe på seks adopterte fra Colombia til mange ulike land.

Det er gjennomgått 75 enkeltsaker i perioden 1983 – 2020. 43 av sakene er fra perioden før Colombia ratifiserte Haagkonvensjonen i 1998, og 26 er fra perioden etter. En særskilt utfordring er at enkeltsaker før 1988 er ressurskrevende å undersøke, da disse ikke ligger arkivert hos Bufdir, men må gjenfinnes hos de ulike statsforvalterne. Utvalget av enkeltsaker har vært strategisk og fleksibelt, jf. punkt 3.5.5. Se ellers punkt 7.10.4 for mer informasjon om enkeltsaksgjennomgangen og vurderinger som knytter seg til denne.

Adopsjonsformidling fra Colombia beskrives i undersøkende rapporter fra Nederland, Danmark, Sveits og Frankrike. Også den kommende rapport fra den svenske granskingskommisjonen vil omtale adopsjoner fra landet. Rapporten fra Nederland undersøker forhold i perioden 1973-2018. Den sveitsiske rapporten ser på forhold mellom 1970-tallet og 1990-tallet. Rapporten fra den danske Ankestyrelsen undersøker perioden før 1975 og årene 1985-1986.

Funn og forhold fra disse rapportene som er av betydning for adopsjoner fra Colombia til Norge vil behandles i den følgende beskrivelsen og der disse er relevant.

7.8. Adopsjonsformidlingen fra Colombia til Norge

I det følgende vil det gis en kronologisk redegjørelse for utviklingen i formidlingen fra Colombia fra 1970-tallet og frem til 2006, med særlig fokus på forhold som knytter seg til de private institusjonene. Også norske adopsjonsmyndigheters kontroll- og tilsynsvirksomhet vil beskrives, inkludert tillatelser, og landbesøk. Utvalgets vurderinger av funnene kommer fortløpende og markert med egne underoverskrifter.

7.8.1. 1970 – 1980 Begynnelsen på organisert adopsjonsformidling

Rundt 1971 viser flere dokumenter i ulike myndighetsarkiver at det var en økende interesse fra norske par for å adoptere barn fra Colombia. Det Kongelige Generalkonsulat i Bogotá rapporterte om «mange forespørsler»³²³ og under en konferanse i september 1971 meldte Sosialdepartementet om en generell økende interesse, og 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 vellykket, trolig ville føre til flere

³²³ Brev fra Bogotá-konsulatet til ambassaden i Caracas, 04.11.71.

adopsjoner fra landet.³²⁴ Sosialdepartementet utrykte 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 og mente barn burde hjelpes der de er, men de kunne gjennom sin kontakt med International Social Service (ISS), bistå med vurderinger av forsvarligheten av forholdene. ISS responderte i juli 1972 at ICBF ikke hadde noen konkrete barn tilgjengelig for utenlandsadopsjon, og generelt mente ISS at det juridiske rammeverket i landet ikke var godt nok.³²⁵

Generalkonsulatet i Bogotá ba en colombiansk advokat (ansatt i et forsikringsselskap der den norske generalkonsulen er 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.³²⁶

I 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.³²⁷

I 1975 søkte Adopsjonsopplysning om formidlingsrett for adopsjon av barn fra blant annet Colombia.³²⁸ De nevnte stor pågang fra par som ønsket å adoptere som den primære årsaken til søknaden. De mente en formidlingstillatelse ville gjøre prosessen enklere for søkerne, og styrke utenlandskontaktens posisjon i opprinnelseslandene. De beskrev prosedyren for adopsjoner fra Colombia. Her nevnes det at Adopsjonsopplysning utenlandskontakt ville henvende seg enten til ICBF eller til et av de private barnehjemmene.³²⁹ For adopsjoner gjennom ICBF skulle saken ta ca. 4 måneder, men Adopsjonsopplysning skriver at myndighetene i Colombia «tillater og ønsker» tidligere utreise. For de private institusjonene ble barnet på barnehjemmet inntil adopsjonssaken var gjennomført.³³⁰ I Norge skulle familiene følges opp av landskontakten

³²⁴ 29-30. september 1971, «Innlegg på konferanse på Sättra Bruk: Adopsjon av utenlandske barn».

³²⁵ «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 12.07.72, videresendt til det Kgl. Sosialdepartementet 03.08.72.

³²⁶ Brev fra Bogotá-konsulatet til ambassaden i Caracas, 04.11.71.

³²⁷ Brev til det Kgl. Generalkonsulat i Bogotá, 28.12.71.

³²⁸ Brev 21.05.75: «Søknad om formidlingsrett for adopsjon av barn fra Bangladesh og Colombia», fra Adopsjonsopplysning til det Kgl. Sosialdepartement.

³²⁹ Adopsjonsopplysning kaller dem «kommunale barnehjem».

³³⁰ 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 fremgår av et brev fra CRAN til norske adopsjonsmyndigheter datert 30.01.1984.

vedrørende 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.³³¹

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,³³² 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 (RIA).³³³ Som nevnt i punkt 6.5, ble Rådets godkjenninger av utenlandskontaktene gitt med 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) fra januar 1987.

I Adopsjonsforums (heretter: AF) søknad om godkjenning av kontakter i Colombia datert 26.04.1979, skrev de at alle adopsjoner gikk gjennom ICBF. Angående 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.

For adopsjoner fra Bogotá oppga AF at de samarbeidet med den samme colombianske advokaten som tidligere. AF skrev videre at inntil 1975 ble barn i Bogotá frigitt enten fra barnehjem underlagt ICBF eller fra private barnehjem, men at det fra 1975 kun 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 AF at forholdene ved disse institusjonene skulle ha blitt «så usikre og til dels så suspekter» at AF 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. AF lot vurderingen om 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».³³⁴

³³¹ Brev datert 16.09.75 fra 1. sosialkontor til Adopsjonsopplysning.

³³² Denne har utvalget ikke funnet, men den skal være datert 29.12.1977.

³³³ «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.»

³³⁴ AF søknad om godkjenning av kontakter i Colombia, 26.04.1979.

I AFs 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 (RIA) en reise til blant annet Colombia.³³⁵ Adopsjonsforums landskontakt 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».³³⁶ ICBF ga uttrykk for et ønske om at alle adopsjoner skulle gå gjennom ICBF og være gratis, men at de per nå manglet ressurser. Det beskrives at ved adopsjon til utlandet reiste barna ut med pass, utreisetillatelse 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 Niño³³⁷ og CRAN. Det nevnes i reiserapporten 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. Angående Casa de la Madre y el Niño nevner reiserapporten kort de «uklare» økonomiske forholdene som gjorde at Adopsjonsforum brøt kontakt, 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 AF at de som før skulle sende sine søknader direkte til advokaten de samarbeidet med, men også underrette ICBF om de sakene som var sendt.

Under denne reisen fremstår prosedyrene for adopsjoner som markant forskjellig fra slik de beskrives i AFs søknad om godkjenning av kontaktnett fra 26.04.1979: 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.

05.05.1980 søkte AF igjen om godkjenning av representanter og institusjoner i landet. De søkte om godkjenning for CRAN, Los Pisingos, og ICBF i Medellín. Hos CRAN oppga de at adopsjonskostnadene lå på 1350 USD og inkluderte «advokat, legaliseringer, pass, etc.». CRAN benyttet en advokat «assosiert med» ICBF. Kostnader ved adopsjoner fra Los Pisingos lå på «omtrent det samme» som hos CRAN. AF opplyste også at barnehjemmet selv valgte ut aktuelle

³³⁵ RIA, «Reise til Latin-Amerika 14.9. – 8.10. 1979».

³³⁶ RIA, «Reise til Latin-Amerika 14.9. – 8.10. 1979», s. 8.

³³⁷ I rapporten kalles det «casa materna», men beskrivelsen tyder på at det er «Casa de la Madre y el Niño» de viser til.

søkere. Her benyttet de barnehjemmets egen advokat. Adopsjoner gjennom ICBF Medellin var gratis, og man betalte kun advokathonorar på 400 USD.

I samme søknad uttrykte AF 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 AFs medlemmer hadde blitt bedt om en donasjon på opptil 5000 USD. AF 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. AF kjente ikke nøyaktig krav til donasjoner, men «regner med at det muligens vil ligge på samme linje som 'FANA'». AF opplyste at under en adopsjonskongress i regi av ICBF i 1979, fikk institusjonen «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 gikk ut på om mødre følte seg presset til å gi fra seg barna. Ifølge AF uttrykte ICBF at de ikke hadde god nok kontroll med institusjonen, som var eldre enn ICBF.

I søknaden fra 1980 pekte AF på at det hadde forekommet, og fremdeles forekom mange «private» [her menes trolig uavhengige³³⁸] adopsjoner fra disse to institusjonene, også blant AFs medlemmer. Det kan virke som AF antydte at det til tross for innsigelsene de var åpne om (høye donasjoner og potensielt press på mødre), ville vært bedre om AF 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 AF.

Norske adopsjonsmyndigheter (RIA) skriver i et notat datert 06.06.1980 at de med henvisning til reiserapporten fra 1979, foreslår å godkjenne CRAN, Los Pisingos og ICBF Medellin som kontaktnett, samt å gi en begrenset godkjenning for FANA og Casa de la Madre y el Niño for inntil fem prøvesaker fra hver.³³⁹

7.8.1.1. Opplysninger om en adopsjonsskandale i Bogotá

Den 31.07.1981 har norske adopsjonsmyndigheter (RIA) registrert en henvendelse som trolig har blitt videresendt 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 (men 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

³³⁸ Jfr. punkt 4.2.2.

³³⁹ Selve godkjenningen har utvalget ikke funnet.

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 7 500 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 på midten av 1970-tallet. 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 lignende virksomhet mot minst 5 ytterligere advokater. Adoptionscentrum skrev at de selv hadde snakket med ICBFs direktør som bekreftet det inntrufne, samt 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.³⁴⁰ Her har historikerne funnet en rapport i føderale justisarkiver fra september 1981. Rapporten var basert på nyhetsartikler som beskrev modus i saken, men i rapporten ble det påpekt at artiklene kunne inneholde motstridende informasjon. Den beskrev at barn skal 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, signerte på 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 skulle vise seg i løpet av etterforskningen at noen av disse barna hadde kommet til Sveits.³⁴¹

Andre og senere nyhetssaker knytter advokaten til de private barnehjemmene Casa de la Madre y el Niño og FANA,³⁴² men det er uklart om forbindelsen viser til oppdrag han hadde ved barnehjemmene før forholdene han ble anholdt for begynte.

På 1980-tallet ble saken omtalt også i norske medier og norske adopsjonsmyndigheter (RIA) kom med en uttalelse. De sa at advokaten var ukjent for dem og at det var «nesten utelukket»

³⁴⁰ Jf. Hinweise auf illegal Adoptionen von Kindern aus zehn Herkunftsländern in der Schweiz, 1970er-bis 1990er-Jahre (2023) s. 83.

³⁴¹ Ibid. Fra rapporten: «Hvis de pågående undersøkelser avslører at slike barn også har blitt solgt inn i vårt land [...] ber vi deg informere oss om dette.»

³⁴² Vice, 16.10.16: «[Morir sin saber un origen: la realidad de miles de adoptados colombianos](#)».

at barn adoptert fra Colombia til Norge «er stjålet fra mødrene og solgt på 'svartebørs'». ³⁴³ De viste til at alle kontakter involvert i adopsjoner fra Colombia måtte være godkjente av norske myndigheter (jf. punkt 7.8.1), ³⁴⁴ og til norske adopsjonsmyndigheters årlige reiser til opprinnelsesland for å holde oppsyn 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 01.01.81. ³⁴⁵

Denne uttalelsen står i kontrast til hva AF selv hadde forklart til norske myndigheter om «suspekt» formidling fra Bogotá på slutten av 1970-tallet, inkludert et ikke ubetydelig antall uavhengige adopsjoner.

I februar 1982 mottok norske adopsjonsmyndigheter (RIA) en forespørsel fra Sosialdepartementet i Sverige som i kjølvannet av skandalen undersøkte behovet for å ytterligere regulere utenlandsadopsjonene til landet. Sverige hadde på dette tidspunktet langt flere uavhengige adopsjoner enn vi ser i Norge. I sitt svar til Sverige ga norske adopsjonsmyndigheter en oversikt over totalantallet utenlandsadopsjoner i perioden 1970-1981 og hvor mange som hadde vært utenom organisasjon. For årene 1976-1979 ligger andelen utenlandsadopsjoner fra alle opprinnelsesland til Norge som er uavhengige på henholdsvis ca. 14 %, 27 %, 25 % og 8 %. ³⁴⁶ Denne perioden er delvis forut for AFs 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 sakskompleks. ³⁴⁷

³⁴³ Arbeiderbladet, 24. juli 1981: «Stjålne barn på svartebørs». https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_arbeiderbladetoslo_null_null_19810724_98_168_1

³⁴⁴ Godkjenningsprosessen bestod som regel av en skriftlig redegjørelse for 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.

³⁴⁵ Fra denne datoen skulle søkerens godkjenningsdokument ha følgende påtegning: «Det er en forutsetning at adopsjonen formidles gjennom godkjent norsk adopsjonsforening».

³⁴⁶ 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.

³⁴⁷ I en nyhetssak i El Tiempo, 27.11.1986, beskrives det hvordan 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 at de fire første kun 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.

7.8.1.2. *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 gjøre en gjennomgang av alle enkeltsaker utenom organisasjon fra 1975-1980. Dette for å undersøke om noen av navnene på de impliserte personene finnes igjen i uavhengige adopsjoner til Norge. Utvalget har vurdert den informasjonen vi har hatt tilgjengelig. Det fremgår ikke av utvalgets arkivgjennomgang at norske myndigheter tok slike initiativ,³⁴⁸ og utvalget legger til grunn at det ikke ble gjort. Slik utvalget ser det, burde norske myndigheter gjort mer. Det tillegges vekt at også Adopsjonsforum hadde gitt uttrykk for betenkeligheter ved formidlingen fra Bogotá i perioden.³⁴⁹

7.8.2. 1980 – 1990 Flere adopsjoner og økte donasjoner

I mai 1982 reiste representanter fra norske adopsjonsmyndigheter igjen til Colombia.³⁵⁰ Anledningen var at landet hadde fått nye retningslinjer for adopsjoner til utlandet (se punkt 7.6.2.1). Kun adopsjonssøknader sendt via godkjente organisasjoner skulle nå aksepteres, søknader gjennom privatpraktiserende advokater skulle ikke aksepteres. Det er nærliggende å tolke dette som en skjerpning av rutineene 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 hos både private institusjoner og ICBF, deretter ble innenlandsadopsjon vurdert, og til sist utenlandsadopsjon. Følgelig var barna som gikk til utenlandsadopsjon stadig oftere eldre barn, søskengrupper, eller barn med særlige omsorgsbehov.

I søknad om regodkjenning av kontaktnettet datert 26.10.1984 skrev AF at de fleste barn adoptert til Norge kom via ICBF. De hadde mottatt barn fra hele 16 ulike regioner. AF søkte også om regodkjenning for adopsjoner gjennom CRAN, FANA og Los Pisingos, der CRAN hadde stått for de fleste adopsjoner fra private institusjoner de siste to årene. AF skrev videre at for alle tre institusjoner var det nå «et fast gebyr» på 2500 USD, som også inkluderte advokathonorar. AF 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 05.11.84, foreslo norske adopsjonsmyndigheter (RIA) 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.

³⁴⁸ RIAs arkiver, Riksarkivet, Utenriksdepartementets arkiver.

³⁴⁹ JF. søknad om godkjenning av kontakter, 26.04.1979.

³⁵⁰ «Rapport til Rådet for internasjonale adopsjoner fra reise til Latin-Amerika 3.5 – 29.5.82».

I 1984 reiste norske adopsjonsmyndigheter på en ny informasjons- og inspeksjonsreise til Colombia.³⁵¹ Adopsjonsforums sekretariatsleder var også med på reisen. Formålet skal blant annet ha vært å undersøke muligheter og interesse for adopsjonsavtaler med landet. Sosialdepartementet hadde uttrykt ønske om at formidlingen ble regulert ved skriftlige avtaler med myndigheter i respektive opprinnelsesland. ICBF uttrykket at de var interessert i en avtale. De fortalte også at en sak der to barn adoptert til USA ble returnert 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 rettighets situasjon i mottakerlandene. Norske adopsjonsmyndigheter tok på sin side opp et problem med seks saker der barn hadde reist til Norge, men som etter to år ennå ikke var ferdigbehandlet i colombiansk rett.

I 1986 søkte AF om samarbeid også med et privat barnehjem i Medellín,³⁵² og fikk godkjenning for dette.³⁵³

I søknad om godkjenning av kontaktnett datert 23.06.1987 opplyste AF om at de private institusjonene hadde økt gebyret til 3500 USD. De søkte også om godkjenning av en egen utenlandskontakt til å jobbe kun opp mot de private institusjonene og fikk godkjenning for denne.³⁵⁴

I 1988 reiste Statens adopsjonskontor (SAK, som hadde overtatt funksjoner fra RIA, se punkt 4.5) 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 myndigheters kontroll, blant annet ved at rettsavgjørelse om adopsjon skulle avsies innen 30 dager³⁵⁵ og 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. Det nevnes at fra CRAN skal det ha blitt adoptert «mange» barn til Norge, fra Los Pisingos «en rekke», og fra FANA noe færre.³⁵⁶

³⁵¹ «Rapport til Rådet for internasjonale adopsjoner fra informasjons- og inspeksjonsreise til Latin-Amerika 24.4. – 11.5.1984.»

³⁵² Søknad av 28.08.1986. Denne har vi ikke funnet, men den er referert i søknad om godkjenning av utenlandskontakt, 23.06.1987.

³⁵³ Selve godkjenningen har utvalget ikke funnet, men den refereres til i godkjenning av utenlandskontakt, datert 31.07.1987.

³⁵⁴ SAK til AF, 31.07.1987.

³⁵⁵ Trolig fra søknad om adopsjon fremmes for retten.

³⁵⁶ SAK, 22.11.1988: «Rapport fra reise 8.10. – 30.10.88 i Latin-Amerika»

7.8.2.1. *Saker uten rettskraftig rettsavgjørelse om adopsjon*

I løpet av 1980- frem til begynnelsen av 1990-tallet var det et problem for norske adopsjonsmyndigheter at det kunne ta lang tid før endelige rettsavgjørelse om adopsjon ble ettersendt fra Colombia, samt at norske myndigheter ikke var sikre på om adopsjonsdokumentene de mottok var rettskraftige. I flere saker gikk det mange år før rettsavgjørelsen kom, og adopsjonen kunne bli registrert i Norge.³⁵⁷ Justisdepartementet uttrykket i interne dokumenter³⁵⁸ noe frustrasjon over at ulike fylkesmenn sender inn forespørsler om readopsjon³⁵⁹ i Norge på bakgrunn av overleverings- og utreisedokumenter, og ikke adopsjonsdokumenter. I et brev fra CRAN datert 30.01.1984 mente de at noen av sakene handler om at enkelte barnedommere i Bogotá trenerte sakene.

Problemet med mangel på rettskraftige rettsavgjørelser fra Colombia ble reist 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 dette var umulig, men ICBF 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 har 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 til ICBF:³⁶⁰

«Under vårt besøk tok vi også opp spørsmålet om når en colombiansk adopsjonsdom er rettskraftig. 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.»

³⁵⁷ I brev fra Adopsjonsforum datert 31.01.1984 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 i fem av nitten saker sett fra årene 1985-1987 har adoptivforeldrene 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.

³⁵⁸ Anmerkning på brevutkast til fylkesmannen i Nord-Trøndelag, datert 11.01.84, vedr. søknad om readopsjon av colombiansk barn.

³⁵⁹ Frem til 1980 var det anbefalt å gjennomføre en readopsjon i Norge av barn allerede adoptert i utlandet. Se punkt 4.4.

³⁶⁰ Brev fra SAK til ICBF, 01.12.1988.

I nytt brev til ICBF i februar 1989, skrev norske adopsjonsmyndigheter at AF har laget en liste over saker med manglende dommer og oversendt den til ICBF. De ba fremdeles om en klarlegging av når en dom er rettskraftig og beskrev de ulike variantene av påstemplinger, samt spurte om en skriftlig bekreftelse på at en utsendelse av rettsavgjørelse til foreldrene betød at den var rettskraftig.³⁶¹

I 1991 skrev AF 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 4 og 8 uker til prosessen var avsluttet.³⁶²

7.8.2.2. *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 og det er eksempler på saker der det strakk ut over to og tre år. Dette kunne skapt komplikasjoner i situasjoner der spørsmålet om hvem som har foreldreansvar har betydning. Praksisen var begrunnet fra colombiansk hold med at det ble ansett som barnets beste å komme raskest mulig til sine fremtidige adoptivforeldre. Samtidig innebar praksisen 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), 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 endelig colombiansk rettsavgjørelse, men utvalget har ikke funnet eksempler på dette. Norske adopsjonsmyndigheter gir inntrykk av å ha vært nøye på området. Utvalget anser det videre som et eksempel på god praksis at norske adopsjonsmyndigheter tok opp spørsmålet med ICBF. Da de fikk et tydelig avslag på å gjennomføre/registrere adopsjonen i Norge uten endelig colombiansk rettsavgjørelse ser det ut til at norske myndigheter respekterte dette.

7.8.2.3. *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.

³⁶¹ Ifm. temaet om rettskraftige rettsavgjørelser kan det også nevnes at i en nyhetssak i Harstad tidende (23.12.1989: «Fra Colombia til Breivoll») om en konkret adopsjon fra Colombia, fortalte adoptivforeldrene at «smøring i form av gaver må til for at formaliteter skal la seg løse», men det er uklart om dette viste til å skaffe pass til barnet eller selve rettsavgjørelsen om adopsjon.

³⁶² «Søknad om regodkjenning av kontakter i Colombia», fra AF til SAK, 05.03.1991.

Ankestyrelsen skriver at det skal være sterke indikasjoner på at mer enn 400 barn ble atskilt fra sine foreldre og flere siden adoptert både innenlands og til utlandet. Barna ble flyttet til mottakssentre rundt omkring i landet og bortadoptert både gjennom lovlige og potensielt ulovlige kanaler. Etersom registreringskontorenes opptegetninger ved katastrofen hadde gått tapt, kunne en person som møtte på tinglysingskontoret sammen med tre vitner få registrert et barn som sitt eget.

Opprinnelige mødre og andre medlemmer i opprinnelig familie 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.

Siden 2012 har stiftelsen «Armando Armero»³⁶³ 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 60 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 øremerket overlevende barn. Barna ble plassert på to ICBF-barnehjem i Medellín og Bogotá som formidlere i Danmark samarbeidet direkte med (hvilke 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-tallet mangler essensielle dokumenter, noe som kan indikere uregelmessigheter. De har besluttet å fortsette undersøkelsene av saker fra denne tidsperioden.

Katastrofen fikk mye internasjonal oppmerksomhet. I en sak i VG fra 1985 i kjølvannet av Armero-katastrofen, uttalte ICBF at de *ikke* letter på rutine eller fremskynder frigivelses- eller godkjenningsskjemaene for utenlandsadopsjoner.³⁶⁴

I kontrast til formidlingen til Danmark, sank antallet adopsjoner fra Colombia til Norge i 1985 og 1986, men steg betydelig fra 1987, og holdt et høyt nivå frem til 1993, før 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 kun 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»

³⁶³ www.armandoarmero.org

³⁶⁴ VG, 20.11.1985, «Ingen barn i julegave», https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_verdensgang_null_null_19851120_41_270_1

og at foreldre 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). Punkt 7.10.4 beskriver nærmere utvalgets undersøkelser om mulighet for kunnskap om opprinnelse for adopterte fra Colombia.

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 fra disse regionene i den aktuelle perioden for å undersøke nærmere om saker til Norge kan være omfattet, og det er uansett tvilsomt om dokumentene alene vil kunne gi et svar eller en indikasjon på dette.

Det kan for øvrig nevnes at i møte med en av de private institusjonene i Colombia, fikk utvalget opplyst at etter Armero-katastrofen fikk alle de private institusjonene forbud mot å ta imot barn fra andre regioner.

7.8.3. 1990 – 1999 Økt ventetid og avtaler om forhåndsbetaling av adopsjons-donasjoner

I 1991 (05.03.91 og 03.09.91) søkte AF 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. AF 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).³⁶⁵ Av de private institusjonene samarbeidet AF nå med Los Pisingos, CRAN og FANA i Bogotá, samt med Casa de Maria y el Niño og Casita de Nicolas i Medellin. 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 70-tallet, men ganske få på starten av 80-tallet). 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. Advokathonorar lå på mellom 500 og 900 USD per sak.

Norske adopsjonsmyndigheter (SAK) godkjente (11.03.91) nye utenlandskontakter og kontaktnett. De skrev at «innbefattet i godkjenningen er en aksept av den donasjon på US\$ 3.500 [...] Donasjonen tilsvarende 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.

³⁶⁵ Fra 1990 har AF utarbeidet statistikk over antall adopsjoner fra hhv. ICBF og de private barnehjemmene. Se tabell nr. 9.

I referat fra en arbeidsreise som AF tok til Colombia i oktober 1992, nevnes det at CRAN «sliter med økonomiske problemer».

I 1993 (23.12.93) søkte AF om regodkjenning av kontaktnettet. Angående de private institusjonene skrev AF at de har diskutert donasjonene med andre nord-europeiske formidlere på et møte og forsikret seg om at beløpene de betaler ligger på samme nivå. De bemerket imidlertid at donasjonene fra nord-amerikanske og sør-europeiske adoptivsøkere sannsynligvis er høyere. Donasjonene har økt for flere av de private institusjonene siden forrige søknad (se tabell 8).

I AFs 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 skal besøke Norge i løpet av høsten.

Reiserapporten har i tillegg et notat kun til 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 nevnes at etter AF betalte donasjon til CRAN på 4200 USD hadde de fått flere tildelinger. Den ansatte skrev videre: «dersom man ønsker å fortsette arbeidet med casas (?) så burde man kanskje vurdere ny særordning igjen????[sic.]». Det er ikke funnet andre dokumenter som kan belyse hva «særordning» viser til. Videre foreslås det at AF skal bidra til FANAs nybygg.

Tabell 8: Donasjonsutvikling ved de private institusjonene 1980-2006

Institusjon	1980	1984	1987	1993	1995	1997	1998	2001	2005	2006
CRAN	1350 USD	2500 USD	3500 USD	4500 USD	4500 USD	5500 USD	5500 USD	6000 USD	6500 USD	9000 USD
Los Pisingos	1350 USD	2500 USD	3500 USD	4000 USD	4500 USD	5500 USD	5500 USD	6000 USD	6500 USD	9000 USD
FANA	1800 - 2000 USD	2500 USD	3500 USD	4000 USD	4650 USD	5700 USD	5750 USD	6000 USD		6500 USD
Chiquitines				3500 USD	4500 USD	5000 USD	5250 USD	6000 USD	6500 USD	
Casita de Nicolas				700 USD	4000 USD	4400 USD	4400 USD	6000 USD		
Casa de Maria y el Niño				3500 USD	4050 USD	5050 USD	5100 USD	6000 USD		

Tabell: Oversikt over oppgitte donasjoner fra Adopsjonsforum 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 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.

Våren 1994 kom representanter fra Los Pisingos til Norge, og høsten 1994 kom representanter fra CRAN.

I høsten 1994 reiste Statens Adopsjonskontor på kontroll- og informasjonsreise til Colombia. Programmet ble lagt opp i samarbeid med Adopsjonsforums koordinator i Bogota. To representanter fra AF Norge deltok også på reisen. I et møte oppga ICBF at det årlig mottas totalt 3500 søknader om adopsjon. Av 2600 barn tilgjengelig for adopsjon gikk 30 % 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 de 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 seks og åtte 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 drev et mødre hjem for gravide siden 1979, som kunne huse mellom 40-50 gravide kvinner. Det ble nevnt at tildelinger fra de private institusjonene i noen tilfeller skjedde muntlig mellom institusjonene og AF. Norske adopsjonsmyndigheter mente de burde være skriftlige.

I AFs referat fra reisen står 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». Det nevnes også at AF var engstelige for colombianske skattemyndigheter. AF var i prosess med å formalisere kontoret i Bogotá, men dette tok tid da det blant annet krevde en vedtektsendring hos AF sentralt.

I januar 1995 dro en representant for AF 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. AFs 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». AFs 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». AF antok at noe trolig ville dekkes inn av salget av tomten det opprinnelige senteret lå på.

I mai (19.05.95) informerte AF norske adopsjonsmyndigheter om at de hadde fått godkjent og registrert Bogotá-kontoret sitt hos colombianske myndigheter og dermed var en «juridisk

person» i Colombia. Alt vedrørende kontoret og personalet ville bli regulert av colombiansk lov, inkludert spesifikke krav til regnskap m.m.

7.8.3.1. Adoptert til Sverige etter bortføring

I juni 1995 fikk norske adopsjonsmyndigheter³⁶⁶ en henvendelse fra adopsjonsmyndigheten (NIA) i Sverige om en sak der en colombiansk bestemor ønsket å få tilbake et barnebarn bortadoptert til Sverige. Datter og barnebarn skal ha blitt bortført og forsvunnet. Barnebarnet ble siden funnet på gaten og tatt hånd om av ICBF. Påførende ble etterlyst i dagspressen uten at noen meldte seg og barnet ble adoptert. Siden meldte bestemoren seg og saksøkte ICBF for bortføring. NIA ønsket å vite om det hadde vært tilsvarende saker ved adopsjoner til Norge.

Norske adopsjonsmyndigheter svarte (26.06.95) at de ikke kjente til noen lignende saker mellom Colombia og Norge. De hadde et generelt inntrykk av at adopsjonsarbeidet i landet ble drevet «svært seriøst og profesjonelt», at ICBF hadde «kontroll og oversikt over hver enkelt adopsjonsak, og kontrollerer de statlige – og til dels de private – barnehjemmene». Norske adopsjonsmyndigheter mente at system og rutiner 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 i at adopsjon utenom godkjent formidler praktisk talt ikke var tillatt, samt 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.³⁶⁷ Adopsjonsforum reagerte på saken i brev til NRK med kopi til norske adopsjonsmyndigheter (07.07.95). De mente innslaget i Dagsrevyen var tendensiøst og ensidig. AF 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, som fikk en del medieomtale i 2006.³⁶⁸ Da saken ble kjent, hevdet en colombiansk mor at hun hadde levert inn sin ett år gamle sønn til ICBF for avlastning grunnet sin vanskelige økonomiske situasjon, at hun besøkte ham jevnlig, men at hun en dag brått fikk vite at sønnen var adoptert bort. Ifølge AF hadde moren fått «medhold i en forvaltningsklage mot ICBF. Hun ble tilkjent erstatning, men denne dommen ble senere opphevet av høyere rettsinstans».³⁶⁹ Adoptivforeldrene hevder på sin side at de fikk beskjed om at opprinnelig mor hadde ombestemt seg vedrørende adopsjon flere ganger i løpet av prosessen. Utvalget har ikke sett nærmere på sakens dokumenter.

³⁶⁶ Brev til SAK Fra NIA, 15.06.1995.

³⁶⁷ Dagsrevyen, 26. juni 1995 – NRK TV. [Dagsrevyen - NRK TV](#)

³⁶⁸ Dagbladet, 05.04.2006: «NRK hevdet at sønnen vår ble stjålet».

³⁶⁹ Ibid.

Utvalget kjenner også til andre lignende forhold knyttet til adopsjoner til Norge, for eksempel en adopsjon fra 1980-tallet der opprinnelig mor i møte med sitt voksne barn forteller at hun trodde hun leverte barnet til et midlertidig opphold på et barnehjem mens hun søkte arbeid.³⁷⁰ I sakens dokumenter ligger et signert samtykke til adopsjon. Mor har fortalt at hun ikke forstod hva hun undertegnet på.

Så vidt utvalget kan se, hadde norske adopsjonsmyndigheter i 1995 ennå ikke mottatt opplysninger om slik kritikk mot ICBF. Informasjonen de ga til Sverige var derfor riktig basert på den kunnskapen de da hadde. Se punkt 7.9.1 for en nærmere diskusjon av risikofaktorer knyttet til opprinnelige foreldres samtykke, og punkt 7.10.3. som tar for seg risikofaktorer knyttet til frigivelsesprosessen.

7.8.3.2. Konflikter mellom ICBF og de private institusjonene

I november 1995 reiste to ansatte hos AF Norge til Colombia.³⁷¹ 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 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 AFs søkermasse bestod «nesten kun» av familier som er godkjent for adopsjon av ett barn 0-2 år, og at det gjorde situasjonen «presset» ettersom de da stod «i en usedvanlig lang kø» av søkere fra andre land, samt colombianske familier som også ønsket adopsjon av små barn. Vedrørende 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 AF fått få tildelinger fra FANA, noe representanten knyttet til «donasjonsspørsmålet». Representanten skrev at «vår situasjon overfor denne institusjonen må diskuteres».

I desember 1995 søkte AF om re-godkjenning av kontaktnettet for adopsjoner fra Colombia.³⁷² AF forklarte i søknaden at nedgangen i adopsjonstall 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, samt med ressursmangel hos ICBFs adopsjonsavdeling. Videre var ICBF blitt pålagt at alle private adopsjonssøknader skulle realitetsbehandles 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. AF hadde inntrykk av at det var «flere om barna» og at det generelt virket som ICBF i større grad prioriterte de syd-europeiske landene.³⁷³

AF skrev at mens antallet barn fra ICBF til norske søkere var blitt halvert siden 1993, hadde antallet fra de private institusjonene 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

³⁷⁰ Opplysninger til utvalget fra adoptert fra Colombia, gitt i juni 2024.

³⁷¹ AF intern reiserapport, 4.-26.11.95.

³⁷² Søknad datert 29.12.1995.

³⁷³ AFs søknad, 29.12.1995.

i denne alderen i 1995. AF mente dette kunne forklares ved en nedgang i søskenadopsjoner. Både trenden med yngre barn og færre søskenadopsjoner forklarte AF med en økning i andelen adopsjoner fra de private institusjonene. Denne økningen, mente AF, var igjen et resultat av en strengere praksis som norske adopsjonsmyndigheter hadde innført mht. godkjenning av foreldre for adopsjon av søsken og eldre barn.

AF nevnte også at daværende leder for ICBF var «spesielt negativ» til de private institusjonene, og at syv av institusjonene hadde inngått et samarbeid for å beskytte sine interesser. AF 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.»

AF 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 re-godkjente kontaktnettet, men ba om at gebyr-/donasjonsutviklingen ved de private institusjonene skulle følges nøye og at større endringer skulle innrapporteres.³⁷⁴

I mars 1996 reiste en ansatt ved AF Norge til Colombia. ICBF hadde ved årsskiftet fått en ny leder. Reiserapporten forklarte at den forrige lederen «stod for en del endringer som ikke alltid ble like godt mottatt – blant annet i forhold til de private adopsjonsinstitusjonene». AF hadde nå inntrykk av at et nytt «satsningsområde» for ICBF var å klargjøre barns juridiske status etter de var kommet under barnevernets myndighet. FANA, CRAN og Los Pisingos ble besøkt. AFs representant skrev at de var preget av usikkerheten rundt hva som ville bli ICBFs policy overfor de private institusjonene, samt et forslag til deler av ny barnevernslov som lå i kongressen. AF skriver at lovforslaget ble oppfattet som en «trussel» mot de private institusjonenes «eksistens som framtidige 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 AF til Colombia. FANA ble besøkt. Reiserapporten bemerket at selv om den nye lederen opplevdes som mer sympatisk var det slik at «veldig mye dreier seg om penger på FANA». AF 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 AF fra 1994 (10 barn) til 1996 (3 barn). AF skrev at «Det har også i mer enn et år versert rykter om at FANA er under etterforskning på grunnlag av beskyldninger om at de 'selger barn'.» AF knyttet dette til det nye senteret som «sender et altfor klart signal om at det har vært betydelige summer i omløp der». AF 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.

³⁷⁴ Brev fra SAK til AF 10.01.1996.

Også i denne reiserapporten nevner AF de private institusjonens lobbyvirksomhet mot ICBFs ønske om å frata institusjonene mulighetene til å drive egen adopsjonsformidling, «noe som ville bety en økonomisk katastrofe for dem, siden adopsjonsdonasjonene er ryggraden i deres økonomi». AF beskrev institusjonsledernes kontaktnett som «formidabelt», og at «faren nå er avverget». I AFs møte med ICBF ble organets ressursproblemer igjen nevnt. ICBF var blant annet underlagt en ansettelsesstopp. Saken fra Sverige (se punkt 7.8.3.1) skulle ha ført til at de nå brukte «noe mer tid på frigivelsesprosessen for forlatte barn». AF fikk også statistikk fra ICBF som viste at prosentandelen adopsjoner som gikk til colombianske ektepar sank fra 1994 til 1995. De private barnehjemmene i Bogota ble besøkt, og i reiserapporten står det at CRAN hadde mottatt 2000 USD i gave fra AF (til innkjøp av en minibuss for rullestolbrukere). CRAN skal ellers ha nevnt å ha økonomiske problemer grunnet en generell nedgang i «overlatte» barn. Det bodde kun tre kvinner på deres mødre hjem nå. Oppsummeringsvis skrev AF at situasjonen for Colombia var «bekymringsfull».

7.8.3.3. Forhåndsbetaling til CRAN og ønske om forhåndsbetaling fra Los Pisingos

Sommeren 1997 reiste sekretariatsleder og to ansatte fra AF 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 pga. færre adopsjoner (mot en normal på 110-120 i året, hadde de 66 adopsjoner i 1996). I tillegg nevnes det uvanlig mange tilfeller av kvinner som bor på mødre hjemmene og ombestemmer seg mht. adopsjon.

Ifølge reiserapporten skal avtalen NICWO og AF inngikk med CRAN være beskrevet i et eget notat som gikk til AFs landsstyre.³⁷⁵ Den skisseres også i reiserapporten: «ideen 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 istedenfor det normale USD 5000 i donasjon. Forhåndsbetalingen trappes gradvis ned i løpet av en treårsperiode».³⁷⁶

I AFs møte med ICBF nevnte ICBF igjen kapasitetsproblemer, sentralt som regionalt. I AFs møte med Los Pisingos ble det klart at de ønsket seg en lignende avtale som CRAN, ikke pga. 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, som 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». AF sa til Los Pisingos at de «ikke regner med at dette blir problematisk for oss». NICWO var derimot «mer negativ» til denne ordningen, og AFs leder lurte på om

³⁷⁵ Dette notatet har utvalget ikke funnet.

³⁷⁶ Reiserapporten beskriver at avtalen ble skriftliggjort og undertegnet. Utvalget har ikke funnet den endelige avtalen.

dette kunne gi AF en fordel. Konklusjonen etter reisen var at «det blir antagelig nye rekorder for CRAN og Los Pisingos».

I august 1997 reiste to ansatte ved AF Norge til Colombia. Ifølge reiserapporten slet FANA fremdeles økonomisk. Los Pisingos varslet å endre det «økonomiske konseptet for donasjoner» fra høsten av, jf. forrige reise.

7.8.3.4. Norske adopsjonsmyndigheter ber om redegjørelse for økonomi

I september 1997 sendte norske adopsjonsmyndigheter en henvendelse til AF hvor de ba AF redegjøre for ulike økonomiske forhold ved driften, inkludert donasjoner og formålet med disse.³⁷⁷ AF forklarte i sitt svar (13.10.97) 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 AF kun 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 AF redegjøre for hvordan og til hvem donasjonsbeløpene ble betalt. AF 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 AFs svar var det vedlagt et skjema som ga en oversikt over utgifter i utlandet. Her skrev AF 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». AF 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 AF 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». AF nevnte ikke bonusordningen de hadde med utenlandskontakter på 100 USD per adopsjon over 30 per år (se nedenfor).

I september 1997 søkte AF om fornyet formidlingstillatelse for Colombia.³⁷⁸ Her redegjorde de for underbemanningen i ICBF, samt skepsisen i regionene mot at matchingen ble gjort sentralt. Angående de private institusjonene oppga AF 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 kontrast til den forrige, syntes at de private institusjonene utgjorde et «positivt supplement» til det offentlige. AF beskrev hvordan donasjonene hadde økt, men nevnte ikke forhåndsbetalinger eller avtalen de har inngått med CRAN. Ang. lønnsforhold oppga de at

³⁷⁷ Brev fra SAK til AF, 10.09.97.

³⁷⁸ Søknad 26.09.97. Dette til tross for at Adopsjonsforums formidlingstillatelse i Colombia ikke var tidsbegrenset, noe SAK påpeker i sitt svar, 18.12.1997, som er formulert som en «regodkjenning av kontaktnettet».

kontorleders månedslønn var på 2120 USD, saksbehandler fikk 1320 USD, og tre andre ansatte fikk mellom 410-780 USD i måneden. Kontaktpersoner/tolker i ulike regioner fikk 150 USD per familie de assisterte.

I saksdokumenter knyttet til norske adopsjonsmyndigheters vurderingen av søknaden uttrykkes det bekymring over kostnadsutviklingen ved de private institusjonene: «Ikke i noe annet land foreningen er godkjent for er utgiftene så høye».³⁷⁹ Men det bemerkes også at ifølge svenske adopsjonsmyndigheter betalte man det tilsvarende i Sverige. Norske adopsjonsmyndigheter godkjente kontaktnettet (18.12.97), og ba AF «fortsatt nøye følge med på kostnadsutviklingen og innrapportere større endringer i løpet av gyldighetsperioden».³⁸⁰

I februar 1998 henvendte norske adopsjonsmyndigheter seg til AF og ba blant annet om en redegjørelse for 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».³⁸¹ AF svarte (11.03.98) 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 erklæring 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 grunnet omsorgssvikt eller lignende. I slike tilfeller tok frigivelsesprosessen lengre tid. AF oppga også at det nå var AF som avgjorde om en søknad skal sendes til ICBF eller til en privat institusjon.

I mai 1998 reiste to ansatte hos AF Norge til Colombia, hovedsakelig for å ansette ny koordinator for de private institusjonene. En annen koordinator hadde nå ansvaret for alle ICBF-adopsjoner.

I september 1998 reiste sekretariatsleder i AF Norge til Colombia. Ifølge reiserapporten 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 barn. FANA hadde fremdeles økonomiske problemer og ga uttrykk for håp om at AF kunne øke donasjonene. AFs 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* [de private institusjonene]».

I et notat til Adopsjonsforums Landsstyre fra 1998 (u.d.) vedrørende kontoret i Bogotá sto det at AFs koordinatører i Bogotá siden 1980-tallet hadde fått en bonus på 100 USD for hver

³⁷⁹ Notat fra SAKs kontorsjef til førstekonsulent i SAK, 19.12.1997.

³⁸⁰ Etter denne godkjenningen ble sendt til orientering til BFD, sendte BFD en henvendelse til SAK (03.06.1998) der de ba dem om en nærmere vurdering av blant annet kostnadsutviklingen og lønnsnivået blant utenlandskontakter og ansatte i Colombia.

³⁸¹ Brev fra SAK til AF, 27.02.1998.

adopsjon de var ansvarlig 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 bonusordninger 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 Bogotåkontoret på et tidspunkt var «klart høyest avlønnnet av samtlige ansatte i Adopsjonsforum». I notatet beskrives diverse grep AF hadde igangsatt for å få kontroll på kostnadsnivået ved Bogotåkontoret.

I juli 1999 reiste to ansatte fra AF Norge til Colombia. Chiquitines, den private institusjonen AF samarbeidet med i Cali, hadde nå etablert mødre hjem, etter tillatelse fra ICBF. Ifølge reiserapporten hadde den private institusjonen AF samarbeidet med i Medellin, Casita de Nicolas, bedt AF om hjelp, og AF tilbød å «hjelp dem på samme måte som vi har gjort med noen andre colombianske organisasjoner». AF tilbød et lån på 15 000 USD som skulle tilbakebetales over to år, mot et løfte om å få tildelt 7 barn i løpet av perioden. Casita de Nicolas' styre takket nei til dette. AF 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 AF. I møte med FANA kom det frem at bestyreren hadde vært på besøk i Norge, og takket for oppholdet. Representanten skrev i reiserapporten at «Jeg må si det som det er, jeg presset [direktøren] til å tildele et barn til vår eldste familie på Fana, og det gikk».

7.8.3.5. Vurdering av ordningen med forhåndsbetalingen for donasjoner

Oppsummeringsvis kjennetegnes formidlingen på 1990-tallet 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, i tillegg prioriterte ICBF søkere fra andre land enn Norge. Også norske myndigheters skjerpede praksis når det kom til godkjenning av adoptivforeldre for søskenadopsjoner, 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 AF flere avtaler som utvalget mener kan ha ført til 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 til økt press på mødre i en sårbar situasjon til å gi fra seg barna sine og en utfordring av subsidiaritetsprinsippet ved at utenlandske familier ble prioritert fremfor nasjonale søkere.

Det fremgår av materialet at relasjonen mellom AF og CRAN fra 1997 påvirkes av en gjeldsdynamikk der CRAN «skylder» AF barn, og som AF i møter med institusjonen ser ut til

å «purre» på.³⁸² Sett i lys 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.³⁸³ Se også punkt 7.9.1.

Utvalget vurderer det som positivt at norske adopsjonsmyndigheter i 1997 og 1998 stilte spørsmål om formidlernes økonomi og andre forhold knyttet formidlingen fra Colombia. Utvalget konstaterer likevel at det var begrenset hva AF valgte å dele med norske myndigheter om avtalene de hadde inngått. Norske adopsjonsmyndigheter hadde eksplisitt pålagt AF å innrapportere større endringer i forbindelse med donasjonene (i re-godkjenning av kontaktnett, 10.01.96), 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 (10.09.97). AF valgte likevel å ikke opplyse om avtalene om forhåndsbetalingene i sitt svar (13.10.97), eller i søknad om godkjenning av kontaktnett i Colombia (26.09.97), ei heller om bonusordninger for ansatte knyttet til antall adopsjoner.³⁸⁴ De ga mangelfull informasjon når de skrev at colombianske myndigheter hadde «akseptert» donasjonene og hadde «regnskapsinnsyn»,³⁸⁵ da AF på dette tidspunkt hadde informasjon om at Los Pisingos planla en betalingsstruktur som de ikke ville gi colombianske myndigheter kjennskap til.

Utvalget mener det er sannsynlig at AF 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 kritikkverdige. Etter 01.12.1999 utgjør dette også et brudd på vilkårene for formidlingstillatelsen deres.³⁸⁶

Det er videre tydelig at til tross for at AF hevdet overfor norske myndigheter at donasjonene ble brukt som intendert, hadde også AFs representanter iblant betenkeligheter ved de private institusjonenes pengebruk, for eksempel tydeliggjort i forbindelse med FANAs jubileumsfeiring i 1995 (se punkt 7.8.3).

Utvalget merker seg også at AF 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 AF i en sterkere forhandlingsposisjon for å få tildelinger til sine søkere (jf. punkt 7.8.3.5, siste avsnitt). Dette

³⁸² Jf. AFs interne reiserapport fra juni 1999.

³⁸³ Adopsjonsforum mener (10.01.25) at det mangeårige samarbeidet med CRAN og tillitten som da var opparbeidet, må ha vært noe av grunnlaget for en slik avtale.

³⁸⁴ Adopsjonsforum hadde (01.01.25) ingen kommentarer til at dette ikke ble rapportert inn til norske adopsjonsmyndigheter, men påpeker at bonusordning må anses som kompensasjon for merarbeid som hver ekstra adopsjon medførte, og at hvordan godtgjøring til kontaktpersoner har blitt vurdert har endret seg over tid og etter Haagkonvensjonen trådte i kraft.

³⁸⁵ Svar fra AF til SAK, 13.10.97.

³⁸⁶ Fra 01.12.1999 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.

kunne medføre risiko for at andre hensyn enn barnet beste var det styrende ved tildelinger og arbeid med subsidiaritet. Se også punkt 7.9.

Tabell 9: 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
ICBF																								
Bogotá	14	17	13	15	12	9	8	12	11	5	10	19	30	25	22	16	32	28	26	15	10	11	12	402
Cali	2	4	8	7	17	10	9	12	14	7	12	7	17	18	21	5	11	16	12	6	25	16	4	260
Medellin	19	9	27	10	16	9	3	6	4	3	5	10	5	11	27	8	11	3	2	5	8	3	1	205
Pasto	17	23	17	16	5	7	8	1	4		1		3	1	2	5	1	6		1	7	5	2	132
Bucaramanga	7	5	10	7	4		3	1	2	1	1	7	8	5	15	6	8	9	3	4	5	1	2	114
Ibagué	12	9	6	11	4	6	1	3	1	1				2		1	1	2	1	1		3	1	66
Manizales	6	5	4	10	4	2	2	6	3	3	2	2	3	1	1	2	1	1		1	1		1	61
Villavicencio	12	8	9	9		4	3				2			2	2		4	1		2	1	3	1	63
Armenia	7	10	3	8	1	1	1	1	4		4	1	5	1		3	1	4		1		2		58
Pereira	7	13	1	1	3	3	1	2	2			1	4	1	7	1	4					1	2	55
Cundinamarca	9	2	4	7	11	3	2			1	1	1	1	1	1	3	4	8	3		3	15	6	86
Popayán	6	4	9	3	2	2	4	1	1	1	1			2	2	2	1				2	1		44
Tunja	3	3	5	8	1	2				2					3	3		2	2	1				35
Cucutá	9	4	5	1	2		1	1	2				2				3			2	1	2		35
Barranquilla	4		7	3	3		1	1	3		1				1	3	2	1						30
Florencia	3		4	5		1			1							2	2	1			1	1		21
Neiva	1	6	2	2	1		3	1			1							1					1	19
Carthagena	3			2		1		2		2	2	1	2							1			1	17
Choco							2	1			3	3		2								1	1	13
Valledupar			1					1	1			1		1	3					1		1	1	11
Sincelejo				3	2		1		1										1		1	2	1	12
Putumayo				1		2				1	1											2	1	8
St. Marta								2		1					1	1								5
Amazonas				1	2	1																		4
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	1783
Casas																								
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	2539

7.8.4. 1999 – 2006 Haagkonvensjonen ratifiseres i begge land og formidlingen fra de private institusjonene avsluttes

Den 01.11.1998 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.³⁸⁷ ICBF bekreftet navnene på de åtte institusjonene

³⁸⁷ Brev datert 07.07.1999 fra ICBF til Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK), som hadde overtatt funksjoner fra Statens Adopsjonskontor (SAK), jf. punkt 4.5.

som var godkjente for å arbeide med adopsjoner, og skrev at «de offentlige myndigheter garanterer seriøsiteten og ansvarfølelse 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 (27.08.99) på sin side at AF 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 utdanning eller erfaring er kvalifisert til å arbeide med internasjonale adopsjoner».

16.09.99 søkte AF om fornyet formidlingstillatelse for Colombia. Det fremgikk av søknaden at Barne- og familiedepartementet (i brev av 16.10.99) hadde kommet med noen retningslinjer for hvordan søknadene nå skulle utformes. Angående de private institusjonene ble det igjen nevnt at myndighetene førte streng kontroll med dem, og at AF hadde all grunn til å tro at donasjonene ble brukt slik de var intendert. AF skrev at trenden med synkende adopsjoner via ICBF fortsatte, mens antall adopsjoner fra de private institusjonene holdt seg stabilt. 55 % av barna var under ett år ved ankomst til Norge i 1998. AF forklarte at det var barna fra de private institusjonene som bidro til den høye andelen spedbarn. De bemerket at på starten av nittitallet var 10 % av barna som kom til Norge over 5 år gamle, men i 1998 kom det ingen over 5 år.

I forbindelse med denne søknaden, kontaktet norske adopsjonsmyndigheter den norske ambassade i Venezuela og ba om en vurdering av situasjonen i Colombia.³⁸⁸ 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 (SUAK) og Barne- og familiedepartementet (15.10.99) skal SUAK ha mottatt reaksjoner fra AF på denne henvendelsen til UD. AF mente det var en «overreaksjon» å involvere ambassaden.

Ambassaden i Caracas svarte (06.12.99) at situasjonen var meget vanskelig: stadig flere sivile ble fordrevet fra sine hjem og landet skulle ha ca. 1,5 millioner internt fordrevne, korrupsjon var omfattende, også innen 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 å være fri for korrupsjon. Ambassaden så ikke grunn til å anbefale at adopsjoner fra Colombia ble stanset. Norske adopsjonsmyndigheter godkjente søknaden til AF (12.01.00).

Utvalget vurderer det som positivt at norske adopsjonsmyndigheter tok initiativ til selvstendige undersøkelser av forholdene i landet.

AF søkte (05.12.99) om å få bruke en av de ansatte i sekretariatet, en ikke autorisert oversetter, til å oversette rettsavgjørelsesdokumenter fra landet, men norske adopsjonsmyndigheter avslo

³⁸⁸ Brev fra SUAK, 23.09.99

dette³⁸⁹ da de prinsipielt mente dette burde gjøres av autorisert translatør. De skrev at de kunne åpne for unntak, men mente at personer som skulle oversette juridiske dokumenter burde ha en viss juridisk kompetanse.

7.8.4.1. Forhåndbetaling til Los Pisingos

I juli 2000 reiste en ansatt fra AF Norge til Colombia. Ifølge reiserapporten fikk AF 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 fra 01.01.01 skulle AF 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 fornyelse av samarbeidsavtalen for en ny periode. Det opplyses om at både Los Pisingos og FANA nå hadde mange barn. AF knyttet dette til den dårlige situasjonen landet generelt befant seg i.

14.01.01 skal AF ha sendt en oversikt over utenlandskostnadene i 19 land for år 2000 til norske adopsjonsmyndigheter. Her ble det opplyst om overføring av NOK 2 750 000 i donasjoner til barnehjem i Colombia.³⁹⁰ Donasjonene lå på 6000 USD per adopsjon, som var de høyeste donasjonene i forbindelse med et adopsjonssamarbeid blant samtlige norske formidlere.

7.8.4.2. Norske adopsjonsmyndigheters informasjons- og tilsynsreise i 2001

I mars 2001 reiste norske adopsjonsmyndigheter (SUAK) 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. SUAK 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 private og en offentlig institusjon. Denne gangen ble det tatt et bevisst valg om å avvikle møtene med sentralmyndigheten uten AF til stede.³⁹¹

Ifølge norske adopsjonsmyndigheters reiserapport skal sentralmyndigheten i Colombia ha gitt uttrykk for at de ønsket at adopsjoner kun skulle gå gjennom staten og at «[de private] institusjonenes gode posisjon og store innflytelse preger samarbeidet med tilsynsmyndigheten». Angående 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».

³⁸⁹ Brev fra SUAK til AF, 09.03.00

³⁹⁰ 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.

³⁹¹ 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.

Norske adopsjonsmyndigheter bemerket i sin reiserapport at ifølge AF hadde Los Pisingos 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 seks år. Det var ingen ventetid for barn over seks år, søskengrupper 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 mødre ikke ble utsatt for press, men at de måtte forlate institusjonen dersom de valgte å beholde barnet. CRAN oppga at 20 til 30 % 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»³⁹² fra Adopsjonsforum. Ved FANA bemerket norske adopsjonsmyndigheter at institusjonen fremstod som «med god økonomi», og ved Los Pisingos opplevde de «en lite imøtekommende 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 seriøsitetsgaranti 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 (SUAK) fant likevel at «det kan være grunn til å vurdere noe strengere vilkår for videre samarbeid med de private».

7.8.4.3. Klagesaken om formidling fra de private institusjonene

18.09.01 søkte AF om fornyet formidlingstillatelse for Colombia. Av interne dokumenter knyttet til saksbehandlingen³⁹³ fremgår det at norske adopsjonsmyndigheter hadde hatt et eget møte med AF³⁹⁴ om donasjonene til de private institusjonene. Der skal AF ha forklart at donasjonene dekket programmer også for barn som ikke ble adoptert bort. Norske

³⁹² Rapport fra SUAK informasjons- og tilsynsreise i 2001, Del 3 om Colombia, s. 22.

³⁹³ Utkast, datert 13.04.2002.

³⁹⁴ Møte mellom SUAK og AF den 16.11.2001 – referat ikke funnet.

adopsjonsmyndigheter hadde en intern diskusjon³⁹⁵ om hvorvidt de skulle stanse adopsjoner fra de private institusjonene, eller om de skulle gi AF 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.

03.05.02 fornyet norske adopsjonsmyndigheter (SUAK) 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 31.12.02. Årsaken norske adopsjonsmyndigheter oppga var at finansiering av institusjonenes virksomhet ut over adopsjonsformidling gjennom en obligatorisk donasjon kom i konflikt med Haagkonvensjonens bestemmelser (artikkel 32). Videre at sammenvevingen av adopsjonskostnader per adopsjon med donasjon som forutsetning, kom i konflikt med norske regler om vilkår for formidling. De viste til forskrift av 30. november 1999 som fastsatte krav til årsregnskap og årsmelding om at adopsjonsformidling og annen virksomhet skulle holdes atskilt. Norske adopsjonsmyndigheter ba AF «finne en løsning på samarbeidet med de aktuelle institusjonene som ikke er basert på obligatorisk og samtidig uspesifiserte donasjoner knyttet til hver enkelt adopsjon» og om at neste søknad spesifiserte utgiftene til henholdsvis adopsjonsformidling og annen virksomhet. Norske adopsjonsmyndigheter ba AF 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 AF ikke sendte nye søknader til disse.

AF klaget på vedtaket (27.05.02) og sendte en lang redegjørelse for klagen (31.05.02). I redegjørelsen står det: Adopsjonsforum mente 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 AFs 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 annen kontraherende stat. Haagkonvensjonens artikkel 32, 2. ledd³⁹⁶ burde ikke leses «fundamentalistisk», da dette ikke var i samsvar med intensjonen bak artikkelen. AF mente at intensjonen var at «det skal være mulig å kreve dekning av utgifter ‘in excess of the real costs of a specific adoption’».³⁹⁷ 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

³⁹⁵ Dette fremgår av SUAKs notat datert 19.12.01 knyttet til utkast om «Pålegg om å rette på forhold ved adopsjonsformidlingen gjennom de private institusjonene», samt av intern korrespondanse i SUAK, datert 13.04.2002 og 17.04.2002.

³⁹⁶ «Bare kostnader og utgifter, herunder rimelige honorar for faglig bistand fra personer som har befattning med adopsjonene, kan forlanges eller betales».

³⁹⁷ AF viser videre til «Explanatory Report on the Convention of Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption» av Parra-Aranguren, avsnitt 526-534.

adopsjonsmyndigheter (SUAK) sin 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. AF avsluttet:

«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 adopsjonsmyndigheter³⁹⁸ at ifølge Barne- og Familiedepartementet ble det gjort det forsøk på å politisere saken blant adoptivsøkere, og at vedtaket hadde «skapt en del støy».

Norske adopsjonsmyndigheter ga (04.07.02) AF forlengelse til og med 30.06.03 for formidlingstillatelsen fra de private institusjonene. 06.07.02 sendte norske adopsjonsmyndigheter et brev til ICBF der de informerte om situasjonen og ba om en eventuell oppklaring i 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.

23.09.02 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.

15.10.02 reiste en representant fra AF Norge til Colombia og hadde med seg svaret fra Adopsjonsforum. Svaret var et seks sider langt dokument som «vil 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. AF presenterte her donasjonene som «frivillige», men «omforente» og «normerte». De forklarte at de i samtlige land de jobbet hadde en «mangeårig praksis» 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». AF 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 utmerkede mødre- og barnevern. AF 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

³⁹⁸ Notater hos Barne- ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA), 18.06.2002, som nå hadde overtatt funksjoner fra SUAK, jf. punkt 4.5.

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 AF at de trodde at dersom AF 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 AFs interne dokumenter tegnes imidlertid et annerledes bilde av spørsmålet om donasjoner, som for eksempel at det ville være «helt tvingende nødvendig» å øke donasjonene (AFs interne reiserapport 1993) og at «veldig mye dreier seg om penger» ved enkelte av de private institusjonene (AF intern reiserapport 1996). Det står også i kontrast til hva som antydes i AFs brev til ICBF i 2005 (se nedenfor).

Under reisen i oktober 2002 hadde AF møte med CRAN, som sa de gjerne ga en redegjørelse for hvordan donasjonene ble benyttet. CRAN ønsket å fortsette den eksisterende avtalen de hadde hatt med AF de siste årene. Det nevnes også i AFs 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 AF vite at ICBF var inne i en omorganiseringsperiode 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 (04.04.03) til å formidle fra de private institusjonene nok en gang. De informerte samtidig AF om at dersom ICBF ikke hadde svart innen utgangen av juni 2003, ville de ta stilling til klagen. I september 2003 hadde ICBF fremdeles ikke svart. Norske adopsjonsmyndigheter hadde i mellomtiden involvert den norske ambassaden i Bogotá for å få fortløp i saken. Den 18.09.03 ble AFs klage på beslutning om begrenset formidlingstillatelse oversendt fra underliggende organ (BUFA) 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 på 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 AF at de ved et eventuelt avslag vurderte dette som «en god sak for rettslig prøving».³⁹⁹ AF uttrykket 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». AF var bekymret for at en

³⁹⁹ Brev fra AF til BUFA og BFD, 22.09.03.

«virkelighetsfjern» holdning til adopsjonskostnadene vil 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».⁴⁰⁰

AF sendte Barne- og familiedepartementet siden (11.11.03) 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 hadde av den nye ICBF-ledelsen blitt tolket som utidig innblanding i deres ansvarsområder. AF 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; at oversikten over slike inntekter og hvordan de benyttes skal fremgå i detalj av regnskapene.⁴⁰¹

AF skrev (05.12.03) til Barne- og familiedepartementet at det «for tiden foregår en utstrakt møtevirkosomhet mellom institusjonene og ICBF» og de regnet med at dette ville kunne ut i konkrete regler for institusjonene med hensyn til donasjoner, samt endringer i deres «økonomiske rutiner og arbeidsmåter».

03.12.03 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 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,⁴⁰² som (16.12.03) likevel tok AFs klage til følge. Departementet fant i likhet med Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen grunn til bekymring over de høye donasjonene, 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 de vanskelige spørsmålene som saken reiste «best kan løses ved et aktivt samarbeid mellom sentralmyndighetene etter

⁴⁰⁰ Brev fra AF til BUFA og BFD, 22.09.03.

⁴⁰¹ 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.

⁴⁰² Brevet var skrevet på spansk. AF sendte 05.12.03 en oversettelse av brevet til departement og underliggende organ. Norske adopsjonsmyndigheter fikk siden gjort en ekstern oversettelse av brevet, som harmonerer med AFs.

Haagkonvensjonen», og mente mulighetene til samarbeid ikke var blitt «prøvet fullt ut» i saken. Departementet så også hen til at både svenske og danske adopsjonsformidlere fremdeles formidlet barn fra de private institusjonene.

Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen reagerte på at brevet fra ICBF, sendt 03.12.03, ikke var nevnt i Barne- og familiedepartementets vedtak, og sendte en e-post til departementet (17.12.03) om de hadde mottatt det. Av intern kommunikasjon i Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (05.01.04) fremgår det 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 ICBF omsider tok tak i problemstillingen omkring donasjonene og gjorde noe med det.

07.01.04 fornyet dermed Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen AFs formidlingstillatelse gjennom de private institusjonene, men ba AF 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 rammer som ICBF redegjorde for i sitt brev.

7.8.4.4. *Vurdering av Barne- og familiedepartementets vedtak*

Utvalget mener at det er en mangel at departementet ikke kommenterte ICBFs brev (03.12.03) i vedtaket (16.12.03) 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 mer aktivt tok tak i problemstillingen. På dette tidspunktet var ICBFs angivelig økte kontroll noe kun AF opplyste om, noe som kan tyde på at Barne- og familiedepartementet lente seg litt for tungt på AFs informasjon og vurderinger i saken. AF 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 AFs interne reiserapport fra 1997), og at AFs donasjoner ble satt direkte inn på konti 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 virket 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 fremgår for øvrig 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 media. 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 (11 henvendelser i løpet av åtte dager fra 01.10.03). Saken ble også omtalt i media.⁴⁰³ Etter departementets vedtak hadde Vårt Land (10.01.04) 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 «Statsråden [Laila Dåvøy] gler seg over det høye 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. Utvalget vil i sin endelige rapport belyse nærmere politiske føringers betydning for feltet (se punkt 4.3). Se ellers punkt 7.9.4 for samlet vurdering av norske myndigheters kontroll- og tilsynsvirksomhet.

7.8.4.5. Avslutningen på samarbeidet med de private institusjonene

14.09.04 søkte AF om fornyet formidlingstillatelse for Colombia. Så langt i 2004 hadde antallet adopsjoner fra de private institusjonene sunket betraktelig, fra 50-60 per år de siste sju årene, til kun 5 i 2004. AF 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)⁴⁰⁴ 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.⁴⁰⁵ Los Pisingos ga uttrykk for at ICBF hadde styrket sitt samarbeid 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.⁴⁰⁶ Noe av

⁴⁰³ F.eks. i Vårt Land, 29.10.03: «Fryktar sal av barn»; Romerike blad, 19.11.03: «Til kamp mot adopsjonsnekt».

⁴⁰⁴ Barne- ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir), som nå hadde tatt over funksjoner fra Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA).

⁴⁰⁵ Denne direktøren var sønnen til den tidligere direktøren, og mannen AF møtte med i 1997, jf. punkt 7.8.3.4. I 2013 ble han anklaget for underslag og andre økonomiske uregelmessigheter ifm. arbeidet i stiftelsen. Se f.eks.: [Casa de adopción, en entredicho | EL ESPECTADOR](#) El Espectador, 27.04.13.

⁴⁰⁶ 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

forklaringen handlet om at det var kommet nye krav til når samtykke til adopsjon kunne gis.⁴⁰⁷ 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)⁴⁰⁸ 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 % 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 % 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 mer vekt på barnets rett til å vokse opp i egen familie enn kvinners rett til selvbestemmelse, og lot fremdeles kvinnene være anonyme, det vil si at navnene 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 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 fødsel. 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. Også familieforsvareren mente at fattigdom var det vanligste motivet for bortadopsjon.

Den 14.01.05 ga Bufdir AF fornyet tillatelse til adopsjonsformidling i samarbeid med ICBF. Når det gjaldt de private institusjonene, mente Bufdir de ikke kunne ta stilling til AFs søknad (14.09.04) om formidling derfra før spørsmålet om donasjoner var løst. De viste til dialogen med ICBF om saken. I et møte mellom Bufdir og AF i januar 2005, skal Bufdir ha gjort det klart at hvis den totale summen fra AF og adoptivsøkerne skulle komme til å ligge på 6000 USD per adopsjon, vil dette bli ansett som en fortsettelse av et donasjonssystem som hverken Bufdir eller ICBF kunne akseptere.⁴⁰⁹

AF tok da saken til sitt Landsstyre, som behandlet denne på møte (04.03.05). I notatet til Landsstyret (28.01.05) fremgår det at Los Pisingos nå hadde «kommet med et 'ønske'/krav»

⁴⁰⁷ Jf. beskrivelse av høyesterettsdommen av juli 2003, T-510 i punkt 7.6.2.2. 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.

⁴⁰⁸ Jf. punkt 7.6.2.2.

⁴⁰⁹ Referert i Bufdirs brev til ICBF av 28.06.06, se nedenfor.

om en fast månedlig støtte (uavhengig av antall adopsjoner) på 1500-2000 USD fra sine utenlandske samarbeidspartnere. AF skrev til Landsstyret at norske myndigheter kunne akseptere at AF dekket reelle faste utgifter pr. måned pr. barn og med utgangspunkt i ICBFs offisielle satser. «Det overskytende av den 'frivillige donasjonen' må så dekkes av den aktuelle familien som adopterer». AF la med andre ord opp til at det fremdeles måtte betales 6500 USD som de private institusjonene nå krevet, men at det var adopsjonssøkerne selv som måtte dekke mesteparten av dette beløpet. AF spurte Landsstyret om de kunne godkjenne at AF gikk bort fra prinsippet om likedeling av utgifter.

AF informerte (04.04.05) Bufdir om Landsstyrets tilslutning til en «delingsmodell for donasjoner». Bufdir ga da (04.07.05) 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 AF var forpliktet til å informere om endringer som kunne ha innvirkning på tillatelsen.

Den 03.09.05 rettet ICBF på ny en henvendelse til AF der ICBF ba AF redegjøre for samarbeidene med de private institusjonene, om donasjonene og hvordan de ble overført. AFs svar denne gangen (09.09.05) står i kontrast til svaret de ga ICBF i 2002. AF 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. AF fortalte at CRAN hadde varslet at donasjonene fra og med 2006 ville ligge på 9000 USD. AF 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 AF ikke kunne fortsette med forhåndsbetalingene for adopsjonene.⁴¹⁰

I mars 2006 sendte ICBF en ny henvendelse til alle juridiske representanter i Colombia for akkrediterte organisasjoner og internasjonale adopsjonsformidlere (27.03.06) der de ba dem redegjøre for donasjonene, hvor og hvordan de ble overført. AF svarte at CRAN og Los Pisingos hadde hevet donasjonene til 9000 USD, at AF direkte kun dekket utgifter til barnets opphold, mens det resterende ble betalt direkte av adopsjonssøkerne.⁴¹¹

I juni 2006 (22., 23. og 26.) kontaktet imidlertid AF Bufdir. De informerte om at det nå pågikk en offisiell gransking av de private institusjonene i Colombia, at donasjonene skal ha vært diskutert i colombiansk nasjonalforsamling, og at Adopsjonsforum her skal ha blitt nevnt. AF 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.».

⁴¹⁰ Dette fremgår også av et brev AF sendte til sine søkere, 09.12.05, 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».

⁴¹¹ Adopsjonsforum fikk i tillegg utferdiget en erklæring som adoptivsøkere med en tildeling fra Los Pisingos skulle undertegne på, der adoptivsøkerne forpliktet seg til «å betale det resterende beløpet av donasjonen» på totalt 9000 USD, minus det AF kunne betale (NOK 3500,- per måned for faktisk underhold for barnet ved institusjonen).

Buudir sendte da (28.06.06) et brev til ICBF der de redegjorde for situasjonen. De viste til møter med ICBF både i Colombia i 2004 og Norge i 2005, samt samtaler i Haag i september 2005, og hvordan Buudir hadde hatt «lignende bekymringer» som ICBF om AFs samarbeid med de private institusjonene. Direktoratet beskrev hvordan systemet med fastsatte donasjoner så ut til å ha fortsatt til tross for at Buudir i samråd med ICBF hadde gitt AF beskjed om at det ikke var anledning til dette. Buudir uttrykte også overraskelse over at donasjonene til to private institusjoner ble overført direkte til konti i tredjestat. Samtidig tok Buudir AF i forsvar og mente at deres nåværende åpenhet var «praiseworthy» og at Buudir selv kunne vært klarere i sin formidlingstillatelse. Buudir informerte om at de suspenderte samarbeidet inntil etterforskningen var avsluttet og utfallet kjent, og presiserte at de håpet dette ikke ville påvirke AFs samarbeid med ICBF.

I eposter (29. og 30.06.06) til andre nordiske sentralmyndigheter informerte Buudir om utviklingen. Her beskrev de at AF «nok har opplevd det som ubehagelig å være blant de organisasjonene som er blitt nevnt i debatten i nasjonalforsamlingen», at de private institusjonene ifølge AF «benekter at rammene rundt adopsjonsformidlingen har vært slik Adopsjonsforum har beskrevet det i sine svarbrev til ICBF». AF skal også ha sagt til Buudir 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». Buudir fortalte at det nå var ansatte i AF 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 AFs Bogotåkontor som utvalget har snakket med, husker at AF ble svært upopulære etter at brevet deres til ICBF ble lest opp i kongressen, og at de private institusjonene «ikke ønsket» å samarbeide med AF 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 selv om donasjonene aldri burde vært gitt, gjorde de private institusjonene godt arbeid, og at AFs motiver for å gi donasjoner ikke var «feil».

7.8.4.6. 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 AF som gjorde at de besvarte ICBFs henvendelse i 2005 så annerledes enn i 2002. Dette har vi imidlertid ikke fått noen avklaring på. Tidsmessig er dette sammenfallende med et skifte i Colombia i retning tettere samarbeid mellom ICBF og de private institusjonene, og også økt tilsyn med dem. I intervju med utvalget presenterte AFs daværende leder (som tiltrådte i 2005) ICBFs henvendelse som noe AF 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 sees 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 AF forstod 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.

7.9. 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 avhengig 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 incentivene 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.

7.9.1. 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.⁴¹² Historiene er vanskelige å verifisere. Utvalget har sett flere eksempler på at opprinnelige foreldre har undertegnet et samtykke til adopsjon, men der foreldrene i ettertid forklarer at de ikke forstod 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 7.8.2.3). 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, men der denne 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 om 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 en oversikt over sine reelle valgmuligheter.

⁴¹² Se f.eks. «Stjålet fra fødestuen», NRK, 05.10.24; [Stjålet fra fødestuen – Dokumentar](#)

En bekymring har vært at kvinner på mødreheimene 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 Hoelgaard,⁴¹³ 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 tilfelle ved samtlige mødreheim, 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 (punkt 7.8.1) skal AF selv ha informert norske adopsjonsmyndigheter om at ICBF på slutten av 1970-tallet mistenkte press på de gravide kvinnene ved Casa de la Madre y el Niños mødreheim. I den nederlandske granskingsrapporten fremgår det også at kontaktpersonen til den nederlandske adopsjonsformidleren på midten av 1970-tallet advarte mot Casa de la Madre y el Niño, hvor barn angivelig ble frigitt vilkårlig og irregulært.⁴¹⁴ 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,⁴¹⁵ 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 på 2000-tallet, hvor inntrykket til vedkommende er at ICBF hadde god kontroll. Nåværende og tidligere ansatte ved private institusjoner i Colombia som utvalget har snakket med, mener 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 mødreheim ofte unge, enslige kvinner, 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 mødreheimet, 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.

⁴¹³ Hoelgaard, S. (1998) s. 216.

⁴¹⁴ Jf. Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021), nr. 6.3.1.

⁴¹⁵ Her menes trolig adopsjoner i Colombia generelt, og ikke konkret til Norge.

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 mødre hjem 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 var først ved lovendringen i 2006 at ICBF «tok eierskap» til reguleringen av de private institusjonene.

Uavhengig av 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.

7.9.2. Forbudet mot vederlag/profitt ved adopsjoner

Som beskrevet i punkt 7.8, var donasjonene til de private institusjonene et vilkår for tildeling fra disse helt tilbake til 1980. Som vist i tabell 8 steg donasjonene gradvis utover 1980- og 1990-tallet, og i 2006 lå de høyeste donasjonskravene på 9000 USD per tildeling.

De høye donasjonene var et tema mellom norske og colombianske adopsjonsmyndigheter⁴¹⁶ og mellom Adopsjonsforum og norske adopsjonsmyndigheter fra begynnelsen av den organiserte formidlingen fra Colombia.⁴¹⁷ Som beskrevet uttrykket 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 underliggende 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, beskrevet i punkt 7.8.4.3. Som vist hevdet AF at donasjonene gikk til oppbygging av institusjonene, mens et mer nyansert inntrykk kommer frem i AFs 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 artikkel 21 bokstav c), som pålegger statene å «sikre at utenlandsadopsjon ikke fører til utilbørlig økonomisk fortjeneste for dem som har medvirket ved adopsjonen».⁴¹⁸

Også i colombiansk lovgivning har det vært bestemmelser som forbyr vederlag for adopsjoner. Etter Barneloven av 1989⁴¹⁹ hadde verken ICBF eller de private institusjonene anledning til å

⁴¹⁶ Jf. RIAs reiserapport 1979, punkt 7.8.1.

⁴¹⁷ Jf. AFs søknad 05.05.1980, beskrevet i punkt 7.8.1.

⁴¹⁸ Se punkt 5.4.

⁴¹⁹ *Código del Menor*, Nr. 2737 av 27. november 1989, artikkel 125.

forlange direkte eller indirekte kompensasjon for tildeling fra adoptivsøkerne. I loven av 2006 ble forbudet ytterligere strammet til.⁴²⁰

I den nederlandske granskingsrapporten⁴²¹ 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 USD månedlig til en konto i London.⁴²²

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, illustrerer den risikoen for utilbørlig vinning forbundet med de høye donasjonene.

Utvalget mener at uavhengig av om det forekom utilbørlig vinning forbundet med de høye donasjonene, var risikoen for dette til stede. Utvalget mener også at Adopsjonsforum burde kommunisert tydelig til norske adopsjonsmyndigheter at donasjonene til to private institusjoner ble overført direkte til konti i en tredjestat. Etter 01.12.1999, da Forskrift om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon⁴²³ trådte i kraft, må en slik unnlattelse anses som et brudd på Adopsjonsforums opplysningsplikt overfor norske myndigheter etter forskriftens § 10. Særlig kritikkverdige er det at AF ga mangelfull informasjon om forhåndsbetaling av donasjoner til norske myndigheter på direkte forespørsel, jf. punkt 7.8.3.6. Se ellers punkt 7.9.4 for en vurdering av norske adopsjonsmyndigheters håndtering knyttet til donasjonene.

7.9.3. Subsidiaritetsprinsippet

Som redegjort for i punkt 5.3, 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 kapitlet 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.⁴²⁴ Det er nærliggende at

⁴²⁰ *Código de la Infancia y la Adolescencia* (Barne- og ungdomsloven), av 2006 (Lov Nr. 1098), artikkel 74. Jf. også punkt 7.6.2.

⁴²¹ Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021), nr. 6.4.

⁴²² Saken omtales bl.a. i den danske avisen Politiken, 19.05.13.

⁴²³ Forskrift 30. nov 1999, nr. 1195

⁴²⁴ I punkt 7.5.2 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.

institusjonene var avhengige av adopsjonssamarbeid med utlandet for å finansiere sin virksomhet. Dette illustreres også av AF sin 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 incentiver i retning av adopsjon, heller 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.⁴²⁵ Dette kan også ha gitt incentiver for å prioritere utenlandske søkere.⁴²⁶

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 fødselshjelp. 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 informerte (jf. punkt 7.9.1). 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 fødsel 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.

7.9.4. Norske myndigheters kontroll- og tilsynsvirksomhet

Donasjonene til de private institusjonene ble problematisert fra norske og colombianske myndigheters hold helt siden slutten av 1970-tallet. Likevel tok det flere tiår (jf. punkt 7.8.4.2. og 7.8.4.3.) før norske adopsjonsmyndigheter tok aktive grep for å få til en endring. På 1980-tallet uttrykket de bekymring, på 1990-tallet anmodet de AF 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 adopsjonsmyndigheter 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 (jf. beskrivelsen i punkt 7.8.4). 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 AFs klage til følge (jf. 7.8.4.3), og at AF ikke rettet seg etter føringene de fikk fra norske adopsjonsmyndigheter (jf. 7.8.4.5).

⁴²⁵ 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.

⁴²⁶ Ifølge tilgjengelig statistikk utgjorde utenlandsadopsjoner fra Colombia 74 % av landets adopsjoner i perioden 1989 - 1994. I perioden 2005 - 2012 gikk 61 % 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.

Utvalget merker seg at norske adopsjonsmyndigheter fikk opplysninger om at donasjoner til de private institusjonene i noen tilfeller overføres direkte til konti 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 konti i tredjestat beskrives dette som en overraskelse for dem (jf. punkt 7.8.4.5). 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 konti i tredjestat.

Utvalget merker seg også at Barne- og familiedepartementet i sin klagebehandling (jf. 7.8.4.3) vurderte det som for inngripende å avslutte samarbeidet med de private institusjonene, til tross for den informasjonen som da forelå om donasjonene til disse, og til tross for at AF hadde fått over ett år⁴²⁷ på å finne en annen ordning med de private institusjonene. Utvalget mener informasjonen fra ICBF burde vært omtalt og vurdert i departementets vedtak av 16.12.03. Se også punkt 7.8.4.4 for utvalgets merknader til denne saken.

7.9.5. 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 tillitsbasert system og at en privat organisasjon med offentlig tillatelse har en egeninteresse i at adopsjoner fortsetter. Som beskrevet i punkt 7.8.3.3 –7.8.3.5 var informasjonen AF valgte å dele med norske myndigheter mangelfull på viktige områder. Granskingsutvalget vurderer det som alvorlig at den private organisasjonen holder tilbake informasjon om økonomiske forhold som kan innebære økt risiko for at andre hensyn enn barnets beste blir 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 opplysningsplikt⁴²⁸ til norske myndigheter som var en forutsetning for organisasjons formidlingstillatelse (se punkt 7.8.3.5 og 7.8.4.6.).

Gjennomgangen har også vist at det kunne oppstå en konkurransesituasjon mellom private formidlere fra forskjellig mottakerland om å få tildelinger (som beskrevet i punkt 7.8.3.3). I slike situasjoner er det en risiko for at grensene for hva som vurderes som etisk forsvarlig forskyves, som for eksempel ved Adopsjonsforums forhåndsbetaling for tildelinger fra CRAN og Los Pisingos.

En bredere vurdering av disse temaene vil gis i utvalgets endelige rapport.

⁴²⁷ Fra 03.05.02, da vedtak om tidsbegrensning kom, til september 2003, da klagen sendes over til Barne- og familiedepartementet.

⁴²⁸ § 10, i forskrift 11. nov 1999, nr. 1195.

7.9.6. 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 (jf. punkt 7.8.4.3. De enkeltsakene utvalget har sett fra de private institusjonene dokumenterer ikke at det er gitt slik informasjon,⁴²⁹ men dette utelukker ikke at informasjon kan ha blitt gitt til adoptivforeldrene på annet vis.

Som beskrevet (punkt 7.8.4.5) var praksis hos noen av de private institusjonene å holde mors identitet skjult også etter det kom lovbestemmelser 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 på tidlig 1980-tall (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-tallet (navn på opprinnelig mor ikke i dokumentene). Se ellers punkt 7.10.4.

7.10. Adopsjoner gjennom ICBF

7.10.1. 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 7.3 har utvalget konsentrert seg om perioden 1990-2006, med fokus på adopsjoner fra de private institusjonene.

Utvalgets arbeid er i hovedsak tilbakeskuende, og det er ikke utvalgets oppgave å utrede om dagens adopsjoner fra Colombia skal fortsette. I mandatet er det imidlertid fastslått at utvalget skal melde fra til departementet og Bufdir dersom vi kommer over alvorlige forhold som tilsier at man i dag burde stanse adopsjoner fra et land. Utvalgets arbeid har ikke avdekket noe som har gitt grunn til noen slik melding til departementet. Generelt ser det ut til at risikoen for feil har blitt gradvis mindre etter hvert som kontrollen med adopsjoner i Colombia har blitt styrket. 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, sammenliknet med Norge. Dette har betydning for hvilke tiltak barnevernet har og har hatt til rådighet for å hjelpe barn og

⁴²⁹ Som nevnt (punkt 7.7) 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 kun ved å se på dokumentene som ligger på registreringssaken i Norge.

deres foreldre. Som vist i gjennomgangen (punkt 7.8), 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.

7.10.2 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 disse. 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 7.6.2, 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.

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 kun 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 på 1980- og 1990-tallet hevdet det at fosterforeldre ikke ble gitt anledning til å adoptere barna, selv om de ønsket dette og hadde god tilknytning til barna.⁴³⁰ Dersom disse fosterforeldrene er skikket til å dra 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 tvilsomt om adopsjoner fra et land som ikke har varige fosterhjems plasseringer som en del av sitt tiltaksapparat vil kunne vurderes som 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.

⁴³⁰ Hoelgaard, S. (1998).

7.10.3 Risikofaktorer knyttet til frigivelse til adopsjon

Som beskrevet i punkt 7.6.2.3, 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 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. Etter det utvalget har fått opplyst fra ICBF-ansatte i Colombia, er det ikke noe tilbud om fri rettshjelp til foreldre som ønsker å overprøve adoptabilidad-erklæringen. Dersom det er mangel på en reell mulighet for rettslig overprøving, også i tilfeller der barnets foreldre er kjente og tilgjengelige, må dette anses som en svakhet ved systemet.

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 fortalt historier om at barnet ble kidnappet innen egen familie. 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 dra omsorg for dem likevel ble adoptert til utlandet. Armero-katastrofen er et kjent eksempel på dette.

Som nevnt (punkt 7.4) har Colombia vært, og er fremdeles, et land med et høyt antall internt fordrevne, og med en betydelig flyktningsbefolkning. 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, (jf. punkt 7.4). 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.⁴³¹

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.

⁴³¹ Saken ble omtalt av representanter fra ICBF i utvalgets intervju med dem under vårt landbesøk i Colombia.

7.10.4 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 på 1970- til 1990-tallet) kan være vanskelig for adopterte å få kunnskap om biologisk opphav.⁴³² Dette er også understreket i intervjuer utvalget har gjort med personer som ble adoptert på 1970- og 1980-tallet. Videre har en adoptivforelder utvalget har snakket med og som adopterte i denne perioden, forklart også 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 enkelthenvendelser 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.⁴³³

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 kun viser til underlagsdokumenter (som tidligere forlatt-/frigivelses-erklæring) som ikke er sendt til Norge. De er noe mer detaljerte når det kommer til de norske foreldrene. Navn på opprinnelige foreldre er ikke oppgitt verken i rettsavgjørelsene eller de nye fødselsregistreringene. 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 kun tar 5 uker). Noen saker kan ha mer informasjon, som for eksempel en sosialrapport, medisinske vurderinger, eller avgjørelse om omsorgsovertakelse.

I de 26 sakene sett fra og med 1999 (etter at Colombia ratifiserte Haagkonvensjonen) er det ingen stor endring i utformingen av rettsavgjørelsen av adopsjon. Denne inneholder fremdeles lite informasjon om bakgrunnen for adopsjon, arbeid med subsidiaritet eller prosessen frem mot forlatt/adoptabilidad-erklæring. Imidlertid ligger det langt mer informasjon i dokumentene som har gått til adoptivforeldre via Adopsjonsforum, og som siden har blitt sendt til norske

⁴³² Se f.eks. Hoelgaard S. (1998) s. 223, 229; Vice, 16.10.16: «Morir sin saber un origen: la realidad de miles de adoptados colombianos».

⁴³³ Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021) s. 78.

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 sett f.o.m. 2003), og disse inkluderer med få unntak navn på opprinnelig mor. Erklæring som frigir barnet til adopsjon, foreligger i alle saker sett fra og med 2003.

Fra 1999 er opprinnelig mors navn stort sett oppgitt i dokumentene som følger med til Norge.⁴³⁴

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 det oftere dreier seg om barnevernssaker.

I saker sett 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 perioden undersøkt. Det er likevel sannsynlig at norske myndigheter i senere år har sett mer av denne informasjon forut for adopsjonen, gitt at nyere saker oftere er saker som skal godkjennes av Faglig Rådgivende Utvalg.

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 stor 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,⁴³⁵ og som utvalget vil komme tilbake til i endelig rapport.

7.10.4.1 Opprinnelig families mulighet til informasjon om barna

Ifølge den nederlandske granskingsrapporten, har opprinnelig familie ikke juridisk rett til informasjon om adopsjonssaken etter adopsjonen har funnet sted, selv om omstendighetene rundt adopsjonen var uklare.⁴³⁶

⁴³⁴ 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 denne 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.

⁴³⁵ Jf. Rapport fra Mission interministerielle relative aux pratiques illicites dans l'adoption internationale en France (2023); Sluttrapport fra Expertenpanel inzake interlandelijke adoptie (2021); Rapporten Adoptions illegals d'enfants du Sri Lanka : étude historique, recherche des origines, perspectives (2020).

⁴³⁶ Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021) s. 78.

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.

Utvalget tar sikte på å komme tilbake til denne problemstillingen i endelig NOU.

7.11 Oppsummering

Utvalgets mandat er å granske adopsjoner på systemnivå, herunder blant annet å skildre systemet for kontroll og tilsyn, hvordan norske myndigheter har håndtert varsler om forhold med behov for oppfølging, og hvilke vurdering og tiltak som har blitt gjort. Pengeoverføringer til utlandet er anført som et eget fokuspunkt i utvalgets mandat.

I tråd med disse føringene har utvalget lagt hovedvekten av undersøkelsene opp mot Colombia på Adopsjonsforums formidling fra de private institusjonene, grunnet spesielle forhold forbundet med denne, deriblant høye, obligatoriske donasjoner knyttet til hver enkelt adopsjon.

Oppsummering av hovedfunn og vurderinger:

- Utvalget mener at Adopsjonsforums samarbeid med de private institusjonene var innrettet og utviklet seg på en måte som bidro til å gjøre institusjonene økonomisk avhengig 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 kravene til 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 i 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 på slutten av 1970-tallet (jf. punkt 7.8.1.2), og om at donasjoner til private institusjoner på starten av 2000-tallet i noen tilfeller ble overført direkte til konti i tredjeland (jf. punkt 7.9.4), som burde gitt grunn for ytterligere undersøkelser.

Vurderingene må anses som midlertidige, og vil kunne bli gjenstand for justeringer i den endelige rapporten.

8 Veien videre etter delrapporten

Utvalget har her levert en redegjørelse for adopsjonssamarbeidet med to land. Det gjenstår 10 land som er prioritert i mandatet. Vi er kommet langt med undersøkelsene av to av disse landene, Etiopia og Chile.

Videre er vi i gang med informasjonsinnhenting for Sør-Korea, som vi skal besøke i mars. Vi har også innhentet en del informasjon om andre land, men det gjenstår et stort arbeid med arkivsøk og intervjuer for 8-9 land.

Utvalget har kommet langt i undersøkelsene av hvordan det norske systemet for utenlandsadopsjoner har fungert til ulike tider, men også her gjenstår det arbeid, og vurderingene kan vanskelig ferdigstilles før landundersøkelsene er ferdige.

Dessuten gjenstår det mye arbeid med å se på behovet for fremoverrettede tiltak, og komme med tilrådinger om adopsjonssystemet for fremtiden.

I det videre arbeidet vil utvalget måtte foreta flere prioriteringer for å kunne svare ut det omfattende oppdraget. En stor del av ressursene vil måtte brukes på det mandatet beskriver som hovedproblemstillingen for utvalget: å utrede om norske myndigheter har hatt god nok kontroll med utenlandsadopsjoner og å avdekke eventuelle om det har skjedd ulovlige eller uetiske forhold ved adopsjoner til Norge. En sentral del av dette er undersøkelsene av enkeltland.

Også granskingen av kontrollen med utenlandsadopsjoner og mulige ulovlige adopsjoner fra de tolv prioriterte enkeltlandene vil imidlertid måtte tilpasses de ressursene vi har til rådighet, for å sørge for at også resten av mandatet kan besvares. Granskingen av adopsjonene fra Colombia og Ecuador gir eksempler på ulike måter å avgrense utvalgets landundersøkelser på. Det vil ikke være mulig eller hensiktsmessig å gå like grundig inn i alle de 12 prioriterte landene. For noen land vil undersøkelsene nødvendigvis måtte bli en del mindre omfattende enn for Colombia og Ecuador. Vurderingen av omfanget av den enkelte landundersøkelsen vil bli tatt ut fra blant annet antall adopsjoner, formidlingsperiode, indikasjoner på problematiske forhold og mulighetene for å finne informasjon (jf. punkt 3.5.3).

I mandatet er utvalgets frist for å levere den endelige rapporten to år fra oppstarten. Første utvalgsmøte var 18. desember 2023, og fristen er dermed 18. desember 2025.

Vedlegg 1: 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 2018: Europeisk konvensjon om adopsjon av barn (revidert), ratifisert 26. november 2010.

Lover⁴³⁷

- Lov om adoption 2. april 1917 nr. 1.
 - Revisjon Lov 13. juni 1980 nr. 32 1980 (interlegale spørsmål)
- Lov om Barnevern 17. juni 1953 nr. 14.
- Lov om adopsjon (adopsjonsloven) 28. februar 1986 nr. 8.
 - Revisjon Lov 11. juni 1999 (adopsjonsformidling)
 - Revisjon Lov 4. juni 2010 nr. 18 (anerkjennelse av adopsjon gjennomført i og av andre stater).
- 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.

⁴³⁷ Kun de mest sentrale endringslovene (revisjoner) er nevnt.

Rundskriv

- Sosialdepartementets rundskriv 20. mai 1954, Særlige vernetiltak – barnevernrundskriv nr. 3
- Sosialdepartementets rundskriv 13. juli 1954, Om fosterbarn og fosterheimer – 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 barnevernemndene 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 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 29.06.2018 (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 16.06.2018 (Q1246) Veiledningshefte om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon

Vedlegg 2: Liste over aktører utvalget har hatt møter med

Adopsjon i Endring
Adopsjon Norge
Adopsjonsforum
Barneombudet
Barne- og familiedepartementet
Bufdir
Bufetat Øst
Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH)
Esben Leifsen
Farith Simon
Forskergruppe for familie, barne-, arve- og personrett, UiB
Forskergruppe for forvaltningsrett, UiB
Forskergruppe for velferdsrett, UiB
InorAdopt
Interessegruppe for adopterte fra Bangladesh (IAB)
International Social Service (ISS)
Kinaforeningen
Landinfo
Nasjonalbiblioteket
Nederlandsk granskning
Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)
Norwegian Korean Rights Group (NKRK)
Positiv adopsjon
Rettighetsgruppe for adopterte fra Colombia (RACO)
Riksarkivet
Romantisert innvandring
Svensk granskning
Utenriksdepartementet
UTAD
Verdens Barn
VG

Vedlegg 3: Summary of the Interim Report

On the 20th of June 2023, the Norwegian government established a committee to investigate international adoptions. The investigation was initiated following investigations into international adoption in other countries, information revealed by adult adoptees' searches for origins, and reports in the media about irregularities in international adoptions to Norway. The Committee began its work in the fall of 2023.

The committee investigates whether Norwegian authorities have had sufficient control over international adoptions and whether there have been illegal or unethical practices in international adoptions to Norway. The full mandate (in English) can be found on the committee's webpage: www.utenlandsadopsjonsutvalget.no.

This interim report outlines the work conducted by the Investigation Committee on International Adoptions so far, focusing on adoptions from Ecuador and Colombia to Norway. The findings presented should be considered preliminary. The committee's general assessments of how the Norwegian system for international adoptions has functioned, and of the authorities' work on adoptions, will be included in the final report expected in December 2025. The same applies to evaluations of adoptions from other countries of origin included in the investigation.

Chapter 1 of the report presents the Committee, its mandate, the allocated resources, and the organizational structure of the investigation.

Chapter 2 gives a summary of the report in Norwegian.

Chapter 3 describes the legal framework for the investigation, the committee's methods, and the progression of the investigations.

Chapter 4 provides a historical overview of the development of international adoptions to Norway, including relevant legal and institutional frameworks.

Chapter 5 discusses the development of key rules and principles governing international adoptions in both Norwegian and international law.

Chapter 6 focuses on the investigation of adoptions from Ecuador. Between 1976 and 2004, a total of 185 children were adopted from Ecuador to Norway through the Norwegian adoption agency Adopsjonsforum. The committee has focused on Adopsjonsforum's collaboration with the lawyer Roberto Moncayo, one of their contacts in Ecuador during the 1980s. Moncayo was arrested in Ecuador in January 1989, and charged with crimes regarding illegal adoptions. The Norwegian authorities and Adopsjonsforum's handling of Moncayo's arrest and the adoptions he facilitated, have been a central aspect of the investigation. Some other issues, such as Adopsjonsforum's collaboration with the orphanage Amparo y Hogar between 1980 and 1986, have also been assessed.

Key findings regarding adoptions from Ecuador:

- There is a risk that errors occurred in adoptions to Norway through the orphanage Amparo y Hogar in the 1980s.

- Norwegian authorities and Adopsjonsforum failed to request detailed explanations of how Moncayo would find children for adoption when he was officially approved as a lawyer and contact person for Adopsjonsforum in 1986 and 1987. This was a breach of the adoption authorities' duty to investigate the case before giving approval.
- After Moncayo was arrested, the Norwegian authorities should have been significantly more concerned with getting clarity on whether there were criminal acts that could give reason to reverse any of the 13 adoptions he brokered, and in speeding up the assessment of this in Ecuador.
- In one case, the biological mother filed a lawsuit in Ecuador to annul the adoption, claiming her child had been kidnapped. The processing of the case took several years, and eventually Norwegian authorities accepted a proposed solution that involved a payment to avoid the claim for the return of the kidnapped child to Ecuador. This violated fundamental principles of adoption. Adoptions should be decided based on the best interests of the child, and no one should have any undue financial profit from an adoption.
- Adopsjonsforum ended its collaboration with the orphanage FANN in 1994 due to an increase in expected donations per adoption. It is positive that Adopsjonsforum itself took the initiative to end a collaboration with an orphanage because of increased donations.

Chapter 7 details the investigation of adoptions from Colombia.

Colombia is the second largest country of origin for internationally adopted persons in Norway. From 1972 to 2024, 4,095 children have been adopted from Colombia to Norway, all through the Norwegian adoption agency Adopsjonsforum. Adopsjonsforum collaborates with the Colombian Family Welfare Institute (ICBF), and up until 2006, also with private adoption institutions (“casas”). Since 2006 all adoptions to Norway have been handled exclusively by the ICBF.

The committee’s investigations have focused on the period from 1990 to 2006 and specifically on adoptions from private institutions.

Key findings regarding adoptions from Colombia:

- Donations to private institutions were a prerequisite for placements from these institutions, a practice dating back to 1980.
- Adopsjonsforum’s collaboration with private institutions fostered economic dependency on adoptions in these institutions, risking violations of principles such as informed consent, subsidiarity, and the prohibition of undue financial gain.
- Adopsjonsforum entered into agreements with two of the private institutions on prepayment of donations, based on an estimated number of placements. These prepayment agreements posed risks that considerations other than the child’s best interests influenced adoptions.
- The committee is critical of Adopsjonsforum’s lack of transparency with Norwegian authorities regarding these agreements.
- The committee is also critical of Norwegian authorities’ failure to act on information warranting further investigation, such as reports of potential errors in adoptions from Bogotá in the 1970s and the transfer of donations to third-country bank accounts in the early 2000s.

- The committee has no basis for estimating the proportion of adoptions from private institutions in which errors or illegalities may have occurred, nor can it assess the level of risk during different periods.

Colombia is one of two countries still approved by Norwegian authorities for adoptions to Norway. While the committee's work is retrospective and does not include evaluating the continuation of current adoptions from Colombia to Norway, it is mandated to alert authorities if its investigations indicate serious issues that warrant suspension. The committee's work has not identified any such issues. In general, the risk of errors appears to have decreased over time as adoption oversight in Colombia has been strengthened.

Chapter 8 outlines the committee's ongoing work toward the final report.