

## Notat

---

Kontor Børn 2  
Den 30. september 2024  
J.nr 23-107992.

### **Oplysningsgrundlaget for Ankestyrelsens vurdering af samarbejdet med Sydafrika**

#### **1. Baggrund**

Ankestyrelsen har i tilsynet med formidlingen fra Sydafrika igennem flere år haft fokus på en række systembaserede udfordringer i adoptionssystemet. I november 2023 og december 2023 blev Ankestyrelsen bekendt med oplysninger, der pegede på, at DIA's samarbejde med Impilo ikke var i overensstemmelse med reglerne på området. Ankestyrelsen suspendede formidlingen fra Sydafrika den 14. december 2023 og hørte den 12. januar 2024 DIA over de anførte forhold. DIA besluttede den 16. januar 2024 at afvikle organisationens formidlingsvirksomhed.

Den 11. marts 2024 meddelte DIA, at man stillede sin formidlingsbistand til rådighed i en eventuel midlertidig løsning. Social-, Bolig- og Ældreministeriet bad den 13. april 2024 Ankestyrelsen om at afsøge mulighederne for at lade DIA fortsætte behandlingen af alle DIA's verserende adoptionssager. DIA har oplyst, at det er en forudsætning for DIA's formidlingsbistand i en midlertidig løsning, at DIA's nuværende landeportefølje og ventelister bevares.

Som et led i styrelsens afsøgning af muligheder har Ankestyrelsen den 3. juni 2024 bedt om DIA's bemærkninger til Ankestyrelsens høring af 12. januar 2024.

Ankestyrelsen modtog i maj 2024, via den norske centralmyndighed Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), en rapport fra den internationale organisation Child Identity Protection (CHIP) fra 2023, hvoraf det fremgår, at illegale immigranter ikke har mulighed for at få deres børn registreret ved fødslen i Sydafrika, da det kræver gyldige identifikationspapirer.

Bufdir traf den 4. juni 2024 afgørelse om at tilbagekalde tilladelsen til at formidle adoptioner fra Sydafrika. Den norske formidlende organisation har efterfølgende påklaget afgørelsen, som fortsat er under behandling.

Den svenske centralmyndighed, Myndigheten för Familjerätt och Föräldraskapsstöd (MFoF) traf den 20. juni 2024 afgørelse om, at den svenske adoptionsformidlende organisation, Adoptionscentrum, kan fortsætte med at formidle adoptioner fra Sydafrika.

Den sydafrikanske centralmyndighed (SACA) har den 21. juni 2024 midlertidigt suspenderet samarbejdet mellem Impilo og DIA. SACA har samtidig iværksat en undersøgelse af samarbejdet. Når denne undersøgelse er afsluttet, vil SACA vurdere, om samarbejdet kan fortsætte.

Ankestyrelsen har den 23. august og den 13. september 2024 modtaget DIA's supplerende bemærkninger via Civitas Advokater, der repræsenterer DIA i Ankestyrelsens tilsyn med adoptionsformidlingen fra Sydafrika.

## **2. Afgørende forhold for Ankestyrelsens vurdering**

### 2.1 De identificerede udfordringer i det sydafrikanske adoptionssystem

#### *2.1.1 De private børnebeskyttelsesinstitutioners rolle i adoptionsprocessen*

Det sydafrikanske internationale adoptionssystem er ikke centralt reguleret af SACA eller en anden myndighed.

I Sydafrika er flere forskellige myndigheder involveret i de enkelte skridt i den internationale adoptionsproces. Den eneste gennemgående aktør i hele sagsforløbet er de private børnebeskyttelsesinstitutioner, som eksempelvis Impilo, der er akkrediterede af SACA til at formidle internationale adoptioner.

De private børnebeskyttelsesinstitutioner skal indsamle oplysninger om barnet og redegøre for barnets baggrund til brug for rettens vurdering af, om adoption er det rette børnebeskyttelsesinstrument over for det enkelte barn. Institutionerne er dog ikke

efterfølgende bundet af, hvilken beskyttelsesforanstaltning retten peger på, da det er de private børnebeskyttelsesinstitutioner, der efter de sydafrikanske regler er ansvarlige for at vurdere, om barnet kan frigives til bortadoption.

Henset til den væsentlige rolle som de private børnebeskyttelsesinstitutioner spiller i adoptionsprocessen i Sydafrika, er det helt afgørende for Ankestyrelsens vurdering af, om der er den fornødne sikkerhed for, at adoptioner fra Sydafrika finder sted på et lovligt, etisk og fagligt forsvarligt grundlag, at styrelsen kan have tillid til, at den danske og sydafrikanske samarbejdspart udfører deres arbejde i overensstemmelse med de danske og sydafrikanske regler, herunder principperne i Haagerkonventionen. Denne tillid er imidlertid inden for det sidste års tid blevet alvorligt udfordret af Impilos og DIA's ageren.

### *2.1.2 Økonomisk støtte til de private børnebeskyttelsesinstitutioner*

I 2022 blev de danske regler for adoptionsrelateret støtte skærpet, således at det ikke længere var muligt for DIA at yde økonomisk støtte til de private børnebeskyttelsesinstitutioner, der er involveret i adoptionsformidlingen, med mindre støtten er reguleret i afgiverlandets regler jf. adoptionsbekendtgørelsens § 59, stk. 3, og DIA's akkrediteringsvilkår, punkt 4.6. Reglerne knytter sig ikke til dækning af udgifter til den konkrete sags behandling – som eksempelvis beløbet på 35.000 ZAR, der er reguleret i de sydafrikanske regler – men til øvrige donationer og betalinger.

Skærpelsen havde baggrund i det arbejde, der pågår i det løbende internationale samarbejde mellem modtagerlande, afgiverlande og internationale organisationer, hvor der i disse år er et øget fokus på de økonomiske aspekter af international adoption.

Hvis international adoptionsformidling indebærer en indtægt i form af økonomisk støtte til drift, personale eller konkrete aktiviteter, kan der eksempelvis være risiko for, at den enkelte socialrådgiver ikke efterforsker barnets baggrund tilstrækkeligt, at den enkelte børnehjemsleder prioriterer at tage imod de børn, der har de bedste muligheder for at kunne bortadopteres internationalt, eller at myndighederne og de private børnebeskyttelsesinstitutioner i landet ikke arbejder målrettet på at sikre, at subsidiaritetsprincippet er fulgt i de enkelte sager. Det betyder, at selvom der ikke er observeret ulovlige handlinger, eller direkte brud på konventionens principper i det

generelle samarbejde eller i den enkelte adoptionssag, kan de økonomiske relationer mellem en adoptionsformidlende organisation og afgiverlandets myndigheder og de private børnebeskyttelsesinstitutioner være direkte eller indirekte risikoskabende.

Det overordnede formål med skærpsen var således at opnå en større gennemsigtighed i betalingerne for adoptionsrelateret hjælpearbejde samt et ønske om, at både den danske centralmyndighed og centralmyndigheden i afgiverlandet, i dette tilfælde Sydafrika, har et større indblik i og styring med disse betalinger.

I de sydafrikanske regler (Government Gazette no. 33076 af 1. april 2010, art. 107) er der fastsat bestemmelser om, at de private børnebeskyttelsesinstitutioner ikke kan opkræve mere end 35.000 ZAR (ca. 13.500 DKK) i gebyr for behandlingen af den enkelte adoptionssag. Det ses dog ikke reguleret, hvorvidt og i hvilket omfang institutionerne modtager øvrige betalinger og ydelser fra de udenlandske organisationer, som de samarbejder med om international adoptionsformidling.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at de private børnebeskyttelsesinstitutioner har behov for økonomisk støtte fra deres udenlandske samarbejdspartner, der rækker ud over dette gebyr.

Den svenske centralmyndighed oplyser således i sin afgørelse af 20. juni 2024 om fortsat formidlingssamarbejde med Sydafrika, at den svenske adoptionsformidlende organisation betaler et fast beløb per adoption for direkte adoptionsrelaterede omkostninger i Sydafrika. En del af beløbet er det gebyr, der er reguleret af de sydafrikanske myndigheder. Resten af beløbet går til plejeomkostninger, oversættelser og legaliseringer, øvrige omkostninger samt advokathonorar. Det oplyses ikke, hvor meget det øvrige gebyr udgør.

DIA har siden 2015 ydet betydelig økonomisk støtte til Impilo. I 2020 støttede DIA Impilo med i alt 282.300 DKK og i 2021 med i alt 281.000 DKK. I 2022 – hvor reglerne for DIA's støtte til deres udenlandske samarbejdspartner blev skærpet – ansatte og aflønnede DIA en person, der samtidig var ansat hos Impilo. Efter Ankestyrelsens vurdering var dette i strid med de nye danske regler om økonomisk støtte (se nærmere her om i afsnit 2.4).

Herudover begyndte DIA i maj 2022 at betale et såkaldt 'attachment fee' til Impilo på 3000 ZAR (ca. 1150 DKK) i hver enkelt adoptionssag. DIA har den 13. oktober 2023 oplyst, at

dette fee ikke er indeholdt i det regulerede gebyr på 35.000 ZAR, og at SACA ifølge Impilo ikke er informeret om dette fee.

### *2.1.3 Varierende domstolspraksis og dokumentation i sagerne*

Ankestyrelsen konkluderede efter en tilsynsrejse til Sydafrika i 2018, hvor styrelsen blandt andet mødtes med to dommere fra to forskellige retskredse, at den enkelte dommer har et betydeligt råderum til at vurdere, hvilke kriterier der skal være opfyldt, før der træffes afgørelse efter art. 150 og 156 i Children's Act no. 38 (2005). Retten skal ifølge disse bestemmelser fastslå, om barnet reelt er et hittebarn eller forældreløst og vurdere, hvilken beskyttelsesforanstaltning der vil være bedst for barnet.

Dette er efter styrelsens opfattelse blevet bekræftet gennem de informationer, Ankestyrelsen løbende har modtaget i forbindelse med godkendelsen af de konkrete matchningssager fra Sydafrika. I matchningssagerne ses en betydelig variation i de dokumenter og i omfanget af de oplysninger, der foreligger om barnets baggrund, når Ankestyrelsen modtager et matchningsforslag fra Sydafrika til godkendelse. Ankestyrelsen har i behandlingen af de konkrete matchningssager ofte fundet det nødvendigt at bede DIA om at tilvejebringe yderligere dokumentation om barnets baggrund – herunder dokumentation for domstolens vurdering af barnets forhold – for at kunne vurdere, om den enkelte adoption vil kunne blive gennemført på en lovlig, etisk og faglig forsvarlig vis.

### *2.1.4 Kontrolmekanismerne i SACA*

De beskrevne udfordringer i de konkrete sager danner også grundlag for Ankestyrelsens vurdering af, at SACA ikke synes at udgøre en tilstrækkelig kontrolmekanisme i det sydafrikanske adoptionssystem.

SACA skal på samme vis som Ankestyrelsen godkende alle matchningsforslag. De private børnebeskyttelsesinstitutioner udarbejder en rapport om barnet, der beskriver barnets baggrund, og hvad der er gjort for at undersøge barnets baggrund, eftersøge barnets forældre, hvis barnet er forladt, samt hvordan de biologiske forældre er vejledt, hvis barnet er frigivet til adoption med samtykke.

De private børnebeskyttelsesinstitutioner sender rapporten til SACA sammen med dokumentation for, at barnets forældre er efterlyst i dagspressen, hvis barnet er forladt. SACA vurderer på denne baggrund om sagen kan fortsætte.

På baggrund af oplysningerne fra det løbende tilsyn med formidlingen fra Sydafrika er det Ankestyrelsens opfattelse, at SACA ikke efterprøver de oplysninger, som de private børnebeskyttelsesinstitutioner lægger til grund for frigivelsen af barnet. SACA modtager – så vidt Ankestyrelsen er informeret – heller ikke dokumentation for de beskrevne oplysninger.

Ankestyrelsen har senest på et møde med SACA den 12. juni 2024 spurgt nærmere ind til sikkerhedsmekanismene i det sydafrikanske adoptionssystem i relation til forladte børn. SACA bekræftede, at de private børnebeskyttelsesinstitutioner har til opgave at belyse sagen samt foretage den endelige vurdering af, om barnet kan frigives til bortadoption. SACA oplyste også, at når de skal godkende et matchningsforslag, retter SACA henvendelse til den private børnebeskyttelsesinstitution, hvis SACA finder behov for at få uddybet eller opklaret sagens oplysninger.

#### *2.1.5 Adoptioner af børn af illegale immigranter*

Det fremgår af de sydafrikanske regler om adoption, at de biologiske forældre skal samtykke til bortadoption ved personligt fremmøde i retten. Hvis barnet er blevet forladt, skal barnets biologiske forældre efterlyses i dagspressen, hvilket ifølge Impilo ikke har den store effekt. I sager med forladte børn vil der normalt også blive åbnet en sag ved politiet med henblik på at finde de biologiske forældre. Hvis disse tiltag ikke fører til, at de biologiske forældre står frem, bortadopteres barnet uden samtykke. SACA har den 12. juni 2024 oplyst, at de fleste sager, hvor barnets forældre ikke samtykker til adoptionen, vedrører børn af illegale immigranter.

I relation til de sager, hvor barnet er blevet forladt, og de biologiske forældre opholder sig illegalt i Sydafrika, er der efter Ankestyrelsens vurdering en risiko for, at barnets rettigheder i praksis ikke respekteres.

Styrelsen har derfor haft særligt fokus på denne type af sager, hvor de biologiske forældre i kraft af deres illegale status i Sydafrika ikke har mulighed for at give samtykke til bortadoption uden at risikere at blive udvist af landet. I mange sager ses det, at den biologiske mors identitet er kendt, og at Impilo og hospitalet i nogle tilfælde har haft den biologiske mor i tale, hvor hun ifølge sagens oplysninger tilkendegiver, at hun ønsker at bortadoptere barnet, men efterfølgende forsvinder og dermed ikke møder op i retten for at give formelt samtykke. I andre sager forsvinder biologisk mor, uden at det fremgår af sagen, om hun har tilkendegivet, at hun ønsker at bortadoptere barnet.

Ankestyrelsen har haft særlig opmærksomhed på disse sager, når Ankestyrelsen har skullet godkende et matchningsforslag fra Sydafrika. Styrelsen kræver, at der foreligger en grundig beskrivelse af sagens forløb og barnets baggrund. Styrelsen har derfor i de konkrete adoptionssager bedt DIA om at indhente detaljerede oplysninger fra Impilo om, hvad der er gjort for at lokalisere barnets biologiske familie, ligesom Impilo skal sikre sig, at de biologiske forældre ønsker at bortadoptere barnet.

## 2.2 Tvivl om validitet af retsdokumenter

Uanset at det ikke er domstolene, der har kompetence til at frigive et barn til adoption efter de sydafrikanske regler, besluttede Ankestyrelsen – henset til den grad af sikkerhed, der generelt er knyttet til en domstolsvurdering – ved regodkendelsen i 2019 af DIA's samarbejde med Impilo at bede DIA om blandt andet at sikre, at domstolen i alle sager har taget stilling til barnets sag efter artikel 150 og 156 i den sydafrikanske Children's Act.

Ankestyrelsen har imidlertid på baggrund af en konkret matchningssag i 2023 erfaret, at domstolene kan udstede forskellige eksemplarer af den samme artikel 156-kendelse. Kendelsen dokumenterer, at retten finder barnets forhold tilstrækkeligt belyst til at vurdere, om barnet enten har behov for beskyttelse i form af plejefamilieanbringelse, anbringelse med henblik på adoption eller en andet børnebeskyttelsesforanstaltning. I den konkrete matchningssag var der udstedt to originale artikel 156-kendelser den samme dag. I den ene kendelse havde dommeren markeret den relevante beskyttelsesforanstaltning. I den anden kendelse var der ingen markering. Impilo har oplyst, at det ofte hænder, at de fra retten får flere forskellige eksemplarer af den samme kendelse.

### 2.3 Særlige risici i adoptioner med børn af illegale immigranter

Ankestyrelsen blev i maj 2024 opmærksom på en rapport fra den internationale organisation Child Identity Protection (CHIP) fra 2023, hvoraf det fremgår, at illegale immigranter ikke har mulighed for at få deres børn registreret ved fødslen i Sydafrika, da det kræver gyldige identifikationspapirer. Dette skaber efter Ankestyrelsens vurdering en risiko for, at et barns identitet og dermed grundlaget for frigivelsen i princippet vil kunne ændres, uden at myndighederne kan sikre, at barnets rettigheder respekteres.

CHIP-rapporten henviser blandt andet til en dom fra den sydafrikanske højesteret, hvoraf det fremgår, at lovkravet om et gyldigt ID skal fjernes, da retten fandt, at dette krav er i strid med den sydafrikanske forfatning. Retten konkluderer, at den forfatningsstridige formulering skal ændres, så det ikke længere er et lovkrav i alle tilfælde, men kun at der skal fremvises et gyldigt ID, når det er muligt. Dette krav er dog endnu ikke blevet fjernet. I 2023 kom der endnu en domstolsafgørelse, der fastslog, at en bestemmelse om fødselsregistrering, der krævede et gyldigt ID fra barnets forælder, var forfatningsstridig. Konsekvensen af lovkravet er, at hvis et barns fødsel ikke er registreret, får det ikke et ID-nummer, og barnet afskæres dermed ifølge CHIP-rapporten fra forskellige velfærdsydelser. Disse børn får kun en håndskrevet fødselsattest og indgår ikke i noget nationalt register.

CHIP påpeger, at kravet om et gyldigt ID i forbindelse med registreringen af en fødsel er den største udfordring for det sydafrikanske fødselsregistreringssystem på grund af de vidtrækkende konsekvenser. De påpeger også, at parlamentet har haft mulighed for at ændre reglerne, men at der i praksis ikke er sket ændringer, selvom reglerne ifølge dommene er forfatningsstridige. Derfor er de berørte børn og familier stadig sårbare over for konsekvenserne af reglerne og praksis.

Konklusionerne fra CHIP's rapport understøttes af en rapport fra FN's Komité for Barnets Rettigheder fra marts 2024 om Sydafrika. Komitéen har en række anbefalinger til Sydafrika om foranstaltninger, der skal træffes for at forbedre forholdene for børn i landet. Under paragraf 21 (a) anbefaler komitéen, at Sydafrika fjerner hindringer for fødselsregistrering og



træffer foranstaltninger til at sikre, at "alle børn registreres korrekt ved fødslen, især: (i) Sikre, at lovgivning, forordninger, direktiver, cirkulærer og standardprocedurer bringes i overensstemmelse med domstolsafgørelser". Under paragraf 21 (b) anbefaler komitéen desuden, at Sydafrika blandt andet skal sikre, at børn, hvis forældres ID er blevet blokeret eller ikke har noget ID, ikke er statsløse, og at deres forældre er i stand til at registrere deres fødsel. Derudover fremgår det af paragraf 21 (d), at Sydafrika skal sikre, at den manglende fødselsregistrering ikke forhindrer børns adgang til sociale ydelser og børnebeskyttelse.

#### 2.4 DIA's samarbejde med Impilo

Ankestyrelsen kom i november 2023 og december 2023 i besiddelse af oplysninger, der skabte usikkerhed om, hvorvidt DIA's samarbejde med Impilo fandt sted i overensstemmelse med de danske regler på området.

Oplysningerne tydede på, at DIA i umiddelbar forlængelse af ændringerne i adoptionsbekendtgørelsen og akkrediteringsvilkårene om adoptionsrelateret støtte i 2022 mod bedre vidende og i samarbejde med Impilo ansatte og betalte løn til en person, der samtidig var ansat hos Impilo for på denne måde fortsat at kunne støtte Impilo økonomisk. Ankestyrelsen bliver først opmærksom på dette forhold i november 2023 og december 2023, hvor Ankestyrelsen bliver bekendt med, at personen fortsat arbejder for Impilo. DIA havde tidligere oplyst, at personen ikke længere var ansat i Impilo. Efter Ankestyrelsens vurdering var dette i strid med de nye danske regler om økonomisk støtte i adoptionsbekendtgørelsens § 59, stk. 3, og DIA's akkrediteringsvilkår, punkt 4.6.

DIA har i samarbejdet med Impilo og i forbindelse med en konkret matchnings sag endvidere ikke levet op til DIA's pligt til efter anmodning og af egen drift at videregive oplysninger til Ankestyrelsen.

### 3. Norge og Sverige

Ankestyrelsen har inddraget oplysningerne fra den norske afgørelse om at ophøre med formidlingssamarbejdet i Sydafrika og fra den svenske afgørelse om at fortsætte samarbejdet i vurderingen.

Det bemærkes, at det ikke er usædvanligt, at Danmark, Norge og Sverige har stillet sig forskelligt i vurderingen af, hvilke lande der kan formidles internationale adoptioner fra. Det er styrelsens vurdering, at samarbejdet med Sydafrika i Danmark, Norge og Sverige adskiller sig på flere punkter, herunder navnlig reglerne for økonomisk støtte, kravene til oplysningsgrundlaget i de konkrete sager, ligesom tilsynsmyndighedernes ansvar og opgaver er reguleret forskelligt.

**Bufdir** lægger i sin afgørelse vægt på, at der ses et højt niveau af korrupcion i Sydafrika, og at det sydafrikanske socialministerium, som SACA hører under, er under anklage for korrupcion. Bufdir forholder sig i afgørelsen ikke til, om den norske organisation yder økonomisk støtte til deres sydafrikanske samarbejdspart. Bufdir lægger vægt på, at det ikke har været muligt for Bufdir og andre myndigheder at komme i kontakt med SACA. Bufdir lægger endvidere vægt på, at den norske organisation ikke har fulgt Bufdirs krav om at tilvejebringe øget dokumentation for, at subsidiaritetsprincippet er blevet iagttaget i den konkrete adoptionssager.

I relation til sager, hvor barnets biologiske forældre ikke er sydafrikanske statsborgere, er det Bufdirs vurdering, at subsidiaritetsprincippet er særligt udfordret.

Ankestyrelsen er enig med Bufdir i, at disse sager indebærer udfordringer i relation til subsidiaritetsprincippet. Det er efter Ankestyrelsens opfattelse vanskeligt at afsøge mulighederne for placering af barnet i dets udvidede familie, fordi denne bor i et andet land. Hvis der findes konkrete oplysninger om barnets biologiske familie i udlandet, kan det være vanskeligt at komme i kontakt med de sociale myndigheder i nabolandene, og det kan være svært at få bekræftet, at oplysningerne om biologisk mors identitet er korrekte.

**MFoF** vurderer, at de sydafrikanske regler lever op til de grundlæggende principper i Haagerkonventionen og FN's Børnekonvention i relation til både frigivelsen af barnet og subsidiaritetsprincippet. Til brug for vurderingen har MFoF blandt andet indhentet og gennemgået fem gennemførte adoptionssager fra 2023, som alle vedrører børn, der er blevet forladt, og hvor det ikke har været muligt at finde de biologiske forældre. På baggrund af sagsgennemgangen vurderer MFoF, at den foreskrevne frigivelsesprocedure er blevet fulgt.

MFoF vurderer ikke, at de økonomiske relationer mellem den svenske organisation og deres samarbejdspart i Sydafrika udgør en hindring for et fortsat samarbejde.

#### **4. Høring af DIA**

Ankestyrelsen har modtaget bemærkninger fra Civitas Advokater af den 23. august 2024 og 13. september 2024 til Ankestyrelsens høring af 3. juni 2024. Bemærkningerne er indsendt på vegne af DIA. Vi har inddraget bemærkningerne i vores behandling af sagen, men de kan ikke begrunde en ændret vurdering af adoptionsformidlingen fra Sydafrika.

Ankestyrelsen er opmærksom på, at det har konsekvenser for ansøgerne på ventelisten, hvis samarbejdet med Sydafrika ophører. Styrelsen er også opmærksom på, at der er børn på børnehjem i Sydafrika, der har gavn af en permanent familiebaseret løsning.

Disse hensyn skal imidlertid afvejes over for afgørende hensyn til, at der er den nødvendige sikkerhed for, at adoptionerne kan gennemføres i overensstemmelse med reglerne i ind- og udland, herunder Haagerkonventionens principper, og på en etisk og fagligt forsvarlig måde. Dette hensyn udgør grundlaget for de sikkerhedsmekanismer, der siden vedtagelsen af Haagerkonventionen i 1993, er blevet gradvist forstærket i Danmark og i udlandet for i videst muligt omfang at sikre, at international adoption kun anvendes som børnebeskyttelsesinstrument, hvis barnets rettigheder er respekteret.