

# Regeringens proposition

## 2003/04:131

Internationella adoptionsfrågor

Prop.  
2003/04:131

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 15 april 2004

*Göran Persson*

*Berit Andnor*  
(Socialdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag som syftar till att stärka barnets rätt i adoptionsprocessen. Det gäller skärpta och tydligare villkor i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling för att en sammanlutning skall få auktorisation att förmedla internationella adoptioner, dokumentationsskyldighet samt ökade tillsynsverktyg för adoptionsmyndigheten. Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) föreslås avvecklas som nämndmyndighet och ersättas av Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA).

Det föreslås att adoptivförhållanden skall jämföras med biologiskt släktskap vid tillämpningen av reglerna om äktenskapshinder och partnerskapshinder. En konsekvens av ändringen är att adoptant och adoptivbarn inte längre kan ingå äktenskap med varandra eller registrera sitt partnerskap.

Vidare föreslås en ändring i socialtjänstlagen (2001:453) när det gäller krav på blivande adoptanter för att få medgivande att ta emot ett utländskt barn i syfte att adoptera det.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2005.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Lagförslag.....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i föräldrabalken .....	6
2.3	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	7
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn .....	8
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap.....	9
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner .....	10
2.7	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.....	11
2.8	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	17
3	Ärendet och dess beredning.....	20
4	Allmänna utgångspunkter.....	21
4.1	Internationell adoptionsverksamhet i Sverige.....	21
4.2	Internationella åtaganden .....	23
4.3	Betalning i samband med internationella adoptioner.....	26
4.4	Biståndsverksamhet och adoptionsverksamhet.....	27
4.5	Stöd och hjälp till adopterade och deras familjer.....	28
5	Ny myndighet för internationella adoptionsfrågor .....	29
6	Förutsättningar för auktorisation och krav på samman- slutningarnas verksamhet .....	33
6.1	Auktorisation ges i två led .....	33
6.2	Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige.....	35
6.3	Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land.....	38
6.4	Krav på den löpande verksamheten .....	43
6.4.1	Förmedlingsplikt.....	43
6.4.2	Upplysningsskyldighet till adoptionsmyndigheten .....	44
6.4.3	Dokumentationsskyldighet och sekretess .....	45
6.4.4	Medel för återbetalning vid avveckling.....	48
6.5	Tillsyn, föreläggande och återkallelse av auktorisation....	50
6.5.1	Återkallelse av auktorisation .....	51
7	Internationellt samarbete .....	52
7.1	Gemensamt etiskt förhållningssätt.....	52
7.2	Internationellt utvecklingssamarbete – barn på institution .....	54
8	Medgivande att ta emot ett barn .....	57

9.	Stöd och hjälp efter en adoption.....	64	Prop. 2003/04:131
9.1	Stöd och hjälp till adopterade och deras familjer.....	64	
9.2.	Att söka sina rötter .....	68	
10.	Samverkan och kompetensutveckling .....	69	
11	Äktenskap mellan adoptivbarn och adoptant .....	72	
12	Adoptionskostnadsbidrag m.m. ....	74	
13	Ikraftträdande .....	76	
14	Ekonomiska konsekvenser .....	76	
15	Författningskommentar .....	77	
15.1	Förslaget till lag om ändring i äktenskapsbalken.....	77	
15.2	Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken.....	78	
15.3	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	78	
15.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn .....	79	
15.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap.....	79	
15.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner .....	79	
15.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.....	79	
15.8	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	86	
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Adoption – till vilket pris? (SOU 2003:49).....	89	
Bilaga 2	Författningsförslag i betänkandet Adoption – till vilket pris? (SOU 2003:49).....	104	
Bilaga 3	Remissinstanser till betänkandet Adoption – till vilket pris? (SOU 2003:49).....	117	
Bilaga 4	Förmyndarskapsutredningens lagförslag (SOU 1989:100) .....	118	
Bilaga 5	Remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet (SOU 1989:100) .....	120	
Bilaga 6	Lagförslag i promemorian Äktenskap mellan adoptivbarn och adoptant .....	121	
Bilaga 7	Remissinstanser till promemorian Äktenskap mellan adoptivbarn och adoptant.....	124	
Bilaga 8	Lagrådsremissens lagförslag.....	125	
Bilaga 9	Lagrådets yttrande .....	140	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 2004.....	145	

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken,
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i föräldrabalken,
3. antar regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
4. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn,
5. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap,
6. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,
7. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling,
8. antar regeringens förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453),
9. godkänner vad regeringen föreslår om ny myndighet för internationella adoptionsfrågor (avsnitt 5).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § äktenskapsbalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **2 kap.**

##### **3 §<sup>1</sup>**

Äktenskap får inte ingås mellan dem som är släkt med varandra i rätt upp- och nedstigande led eller är helsyskon.

Halvsyskon får inte ingå äktenskap med varandra utan tillstånd av myndighet som anges i 15 kap. 1 §.

*Vid tillämpningen av första och andra styckena jämställs adoptivförhållande med släktskap. De som därvid anses som helsyskon får dock ingå äktenskap med varandra efter tillstånd av myndighet som anges i 15 kap. 1 §.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.
  2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för hindersprövning som har begärts före den 1 januari 2005.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2004:142.

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 7 § föräldrabalken<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**4 kap.**  
**7 §**

*Såvitt angår* adoptivbarnets ställning till adoptanten och dennes släktingar upphör all verkan av adoptionen, om

- 1. adoptivbarnet adopteras av annan än adoptantens make, eller*
- 2. adoptanten ingår äktenskap med adoptivbarnet.*

*När det gäller* adoptivbarnets ställning *i förhållande* till adoptanten och dennes släktingar upphör all verkan av adoptionen, om adoptivbarnet adopteras av annan än adoptantens make.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.
  2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande, om äktenskap ingåtts efter hindersprövning som begärts före den 1 januari 2005.

<sup>1</sup> Balken omtryckt 1995:974.

2.3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen  
(1980:100)

Prop. 2003/04:131

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 29 § sekretesslagen (1980:100)<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**7 kap.**  
29 §<sup>2</sup>

Sekretess gäller hos *statens nämnd för internationella adoptionsfrågor* i ärende om sådana frågor för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon *honom närstående* lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller hos *Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA)* i ärende om sådana frågor för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon *närstående till den enskilde* lider men om uppgiften röjs. *Mot-svarande sekretess gäller för handlingar som överlämnats till MIA för förvaring enligt 8 b § tredje stycket lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.*

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1992:1474.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1989:385.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1463) om  
bidrag vid adoption av utländska barn

Prop. 2003/04:131

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

6 §

Bidrag lämnas endast för barn som inte fyllt tio år när adoptivföräldrarna fick det i sin vård. Bidrag lämnas inte om adoptionen avser eget eller makes barn eller makes adoptivbarn.

*Bidrag lämnas endast för adoptioner som förmedlats av en sammanslutning som är auktoriserad enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.
  2. Den nya föreskriften gäller enbart i fråga om barn, som kommit i adoptivföräldrarnas vård här i landet efter utgången av december 2004.



2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap

Prop. 2003/04:131

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap skall ha följande lydelse.

*Senaste lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**1 kap.**

**3 §<sup>1</sup>**

Registrering får inte ske beträffande den som är under 18 år eller dem som är släkt med varandra i rätt upp- och nedstigande led eller är helsyskon.

Registrering får inte heller ske beträffande halvsyskon utan tillstånd av myndighet som anges i 15 kap. 1 § äktenskapsbalken.

Registrering får inte ske av den som är gift eller som redan är registrerad partner.

Rätten till registrering av ett partnerskap prövas enligt svensk lag.

*Vid tillämpningen av första och andra styckena jämställs adoptivförhållande med släktskap. De som därvid anses som helsyskon får dock registrera sitt partnerskap med varandra efter tillstånd av myndighet som anges i 15 kap. 1 § äktenskapsbalken.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.
  2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för hindersprövning som har begärts före den 1 januari 2005.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2004:143.

2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner

Prop. 2003/04:131

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) är centralmyndighet enligt konventionen och fullgör de uppgifter som ankommer på en sådan myndighet, om inte något annat följer av lag eller annan författning.*

*NIA utfärdar intyg enligt artikel 23 i konventionen när adoptionen har ägt rum i Sverige eller när ett utländskt adoptionsbeslut har omvandlats här i landet enligt artikel 27 i konventionen och 5 § denna lag.*

*Föreslagen lydelse*

2 §

*Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) är centralmyndighet enligt konventionen och fullgör de uppgifter som ankommer på en sådan myndighet, om inte något annat följer av lag eller annan författning.*

*MIA utfärdar intyg enligt artikel 23 i konventionen när adoptionen har ägt rum i Sverige eller när ett utländskt adoptionsbeslut har omvandlats här i landet enligt artikel 27 i konventionen och 5 § denna lag.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.
  2. Intyg som har utfärdats enligt 2 § i dess äldre lydelse har fortsatt giltighet.

## 2.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling

Prop. 2003/04:131

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling

*dels* att 4–7, 9, 10, 12 och 14 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det skall införas sju nya paragrafer, 6 a, 8–8 d och 9 a §§, av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 4 §

Den eller de som vill adoptera ett barn från utlandet skall anlita en sammanslutning som avses i 3 §. Detta gäller dock inte enstaka fall av adoption som avser släktingbarn eller där det annars finns särskilda skäl att adoptera utan förmedling av en auktoriserad sammanslutning. *Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA)* skall i sådana fall innan barnet lämnar landet pröva om förfarandet är godtagbart.

Den eller de som vill adoptera ett barn från utlandet skall anlita en sammanslutning som avses i 3 §. Detta gäller dock inte enstaka fall av adoption som avser släktingbarn eller där det annars finns särskilda skäl att adoptera utan förmedling av en auktoriserad sammanslutning. *Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA)* skall i sådana fall innan barnet lämnar landet pröva om förfarandet är godtagbart.

#### 5 §

*NIA* avgör frågor om auktorisation och har tillsyn över de auktoriserade sammanslutningarna.

*MIA* avgör frågor om auktorisation och har tillsyn över de auktoriserade sammanslutningarna.

#### 6 §

Auktorisation får endast ges åt sammanslutningar som har till huvudsakligt syfte att förmedla internationella adoptioner. Auktorisation får ges endast om det står klart att sammanslutningen kommer att förmedla *sådana* adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. För auktorisation krävs vidare att sammanslutningen har *stadgar, styrelse och revisorer*.

Auktorisation *att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige* får endast ges åt sammanslutningar som har till huvudsakligt syfte att förmedla internationella adoptioner. *Om en sammanslutning även bedriver annan verksamhet än internationell adoptionsförmedling, får den andra verksamheten inte äventyra förtroendet för adoptionsverksamheten.* Auktorisation får ges endast om det står klart att sammanslutningen kommer att förmedla adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. För auktorisation krävs vidare att sam-

manslutningen har styrelse och revisorer samt stadgar som innebär att sammanslutningen är öppen.

#### 6 a §

En sammanslutning, som har auktorisation enligt 6 §, får beviljas auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land under förutsättning att

1. det andra landet har en adoptionslagstiftning eller annan tillförlitlig reglering av internationell adoption, som beaktar de grundläggande principer för internationell adoption som uttrycks i Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter och i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

2. det andra landet har en fungerande administration kring internationell adoptionsverksamhet,

3. sammanslutningen redovisar kostnaderna i utlandet och hur de fördelar sig, och

4. det med hänsyn till kostnadsbilden, balansen mellan de svenska sammanslutningarna och omständigheterna i övrigt bedöms som lämpligt att sammanslutningen inleder eller fortsätter ett adoptionssamarbete med det andra landet.

En sammanslutning som beviljats auktorisation för att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land får verka i det landet endast om behörig myndighet i det andra landet har gett sitt tillstånd till det, eller har förklarat att den är beredd att acceptera sammanslutningens verksamhet i landet.

I ärenden om auktorisation enligt denna paragraf skall MIA samråda med den svenska

*utlandsmyndigheten i det andra landet om det inte är uppenbart obehövt, samt vid behov med barnrättsorganisationer som verkar i det andra landet.*

## 7 §

*Auktorisationen skall vara tidsbegränsad. I beslutet om auktorisation skall det anges vilka länder som sammanslutningens verksamhet avser. Auktorisationen får även förenas med andra villkor, såsom vad som skall gälla om inbetalning av avgifter samt redovisning.*

*Auktorisation enligt 6 § får ges för högst fem år och auktorisation enligt 6 a § får ges för högst två år. Har en ny ansökan ingivits till MIA innan tidigare auktorisation löpt ut gäller tidigare auktorisationsbeslut i avvaktan på MIA:s beslut. Auktorisationen får även förenas med andra villkor som har betydelse för bedrivande av verksamheten, såsom vad som skall gälla om inbetalning av avgifter samt redovisning.*

För att täcka kostnaderna för verksamheten får en auktoriserad sammanslutning ta ut skäliga avgifter av dem som anlitar sammanslutningen för internationell adoptionsförmedling.

## 8 §

*En auktoriserad sammanslutning är skyldig att tillhandahålla internationell adoptionsförmedling åt sökande som har medgivande att ta emot ett utländskt barn för adoption.*

*Skyldigheten gäller inte i det fall sammanslutningen inte har någon utländsk kontakt som kan förmedla barn till sökanden. Detsamma gäller om sökanden misskött sina ekonomiska eller andra avtalade förpliktelser gentemot sammanslutningen.*

## 8 a §

*Sammanslutningen skall skyndsamt meddela MIA sådana förändringar i sammanslutningens verksamhet i Sverige och i utlandet samt sådana förändringar i politiska, juridiska eller andra förhållanden i utlandet som kan ha betydelse för förmedlingsverksamheten.*

## 8 b §

*En auktoriserad sammanslutning är skyldig att dokumentera förmedlingsverksamheten. Dokumentation skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärenden samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Dokumentation skall bevaras så länge den kan antas ha betydelse för den som förmedlats för adoption genom sammanslutningen, eller för honom eller henne närstående personer.*

*Kopia av handlingar som avser en viss adoption skall skickas till den socialnämnd som avses i 6 kap. 15 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453).*

*Om sammanslutningen upphör med sin förmedlingsverksamhet, skall dokumentation av förmedlingsverksamheten överlämnas till MIA för förvaring.*

## 8 c §

*Den som en sammanslutnings handlingar i förmedlingsverksamheten rör skall på begäran, så snart som möjligt, tillhandahålla efterfrågade handlingar för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia, om det inte kan antas att en annan enskild person lider men.*

*Frågor om utlämnande enligt första stycket prövas av den som ansvarar för handlingarna. Anser denne att någon handling eller en del av en handling inte bör lämnas ut skall han eller hon genast med eget yttrande överlämna frågan till MIA för prövning.*

## 8 d §

*Medel som en sökande har inbetalat till en auktoriserad sammanslutning och som inte avser ersättning för intjänat arvode, uppkomna kostnader eller gjorda utlägg skall, om annat inte*

har avtalats, vid varje tillfälle kunna betalas tillbaka. Sådana medel skall hållas skilda från den auktoriserade sammanslutningens egna medel.

#### 8 e §

En auktoriserad sammanslutning skall ha ekonomiska medel för avveckling av sammanslutningen.

#### 9 §

De auktoriserade sammanslutningarna är skyldiga att på begäran tillhandahålla NIA de handlingar som rör verksamheten.

MIA har rätt att inspektera en auktoriserad sammanslutnings verksamhet och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

Den vars verksamhet inspekteras är skyldig att lämna den hjälp som behövs vid inspektionen.

#### 9 a §

MIA får förelägga en auktoriserad sammanslutning att avhjälpa brister i förmedlingsverksamheten.

#### 10 §

Auktorisationen skall återkallas, om de förutsättningar som anges i 6 § inte längre finns. Detsamma gäller, om sammanslutningen inte uppfyller villkor som uppställts för auktorisationen eller inte rättar sig efter vad NIA begär med stöd av 9 §.

Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige skall återkallas, om de förutsättningar som anges i 6 § inte längre finns. Sådant auktorisation skall också återkallas om sammanslutningen inte tillhandahåller MIA begärda upplysningar eller handlingar enligt 9 § eller följer myndighetens beslut enligt 9 a §. Detsamma gäller om sammanslutningen inte förmedlat något barn under de senaste två åren, om det inte finns särskilda skäl.

Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land skall återkallas, om de förutsättningar som anges i 6 eller 6 a §§ inte längre finns.

En auktorisation skall vidare återkallas, om sammanslutningen

12 §

Om en auktoriserad sammanlutning har vägrat adoptionsförmedling i ett visst fall, får *NIA* på begäran av den eller dem som söker adoption uppdra åt sammanlutningen att ändå förmedla adoptionen.

Om en auktoriserad sammanlutning har vägrat adoptionsförmedling i ett visst fall, får *MIA* på begäran av den eller dem som söker adoption uppdra åt sammanlutningen att ändå förmedla adoptionen.

14 §

*NIA:s* beslut enligt 4 § tredje meningen, 6 §, 7 § första stycket, och 10 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

*NIA:s* beslut i övrigt får inte överklagas.

*MIA:s* beslut enligt 4 § tredje meningen, 6 §, 6 a § första stycket, 7 § första stycket, 9 a § och 10 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

*I fråga om överklagande av MIA:s beslut enligt 8 c § andra stycket gäller bestämmelserna i 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100).*

*MIA:s* beslut i övrigt får inte överklagas.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.
  2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för auktorisation som har beviljats före den 1 januari 2005, dock längst till dess auktorisationen återkallats eller tiden för dess giltighet löpt ut. Föreskrifterna i 5 och 8 c §§ skall dock tillämpas från ikraftträdandet av denna lag.



Härigenom föreskrivs att 6 kap. 12 §, 8 kap. 2 § samt 16 kap. 3 och 6 §§ socialtjänstlagen (2001:453) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**6 kap.**

12 §

*Är det fråga om att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det, skall ett medgivande enligt 6 § inhämtas innan barnet lämnar det land där det har sitt hemvist. Medgivande får lämnas endast om den eller de som vill adoptera har tillfredsställande kunskaper om barn och deras behov och har blivit informerade om den planerade adoptionens innebörd. Medgivandet upphör att gälla om inte barnet har tagits emot i hemmet inom två år från det medgivandet lämnades.*

*Ett barn med hemvist utomlands får inte utan socialnämndens medgivande tas emot i syfte att adopteras av någon som inte är barnets förälder eller har vårdnaden om barnet. Medgivande skall inhämtas innan barnet lämnar det land där det har sitt hemvist.*

*Medgivande får lämnas endast om den sökande är lämpad att adoptera. Vid den bedömningen skall särskild hänsyn tas till sökandens kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov och den planerade adoptionens innebörd, sökandens ålder, hälsotillstånd, personliga egenskaper och sociala nätverk. Sökanden skall vidare ha deltagit i av kommunen anvisad föräldrautbildning inför adoption.*

*Om sökanden har adopterat barn från utlandet tidigare får medgivande lämnas även om han eller hon inte har deltagit i föräldrautbildning.*

*Medgivandet upphör att gälla om inte barnet har tagits emot i hemmet inom två år från det medgivandet lämnades.*

**8 kap.**

2 §<sup>1</sup>

*För familjerådgivning, verksamhet för barn och ungdom enligt 5 kap. 1 § som inte är stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär, hemtjänst, dagverksamhet, bostad i sådant särskilt boende som*

*För familjerådgivning, verksamhet för barn och ungdom enligt 5 kap. 1 § som inte är stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär, föräldrautbildning inför adoption, hemtjänst, dagverksamhet,*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2001:847

avses i 5 kap. 5 § andra stycket eller 7 § tredje stycket och som inte omfattas av 12 kap. jordabalken eller för annan liknande social tjänst får kommunen ta ut skäligen avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

bostad i sådant särskilt boende som avses i 5 kap. 5 § andra stycket eller 7 § tredje stycket och som inte omfattas av 12 kap. jordabalken eller för annan liknande social tjänst får kommunen ta ut skäligen avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

I fråga om avgifter för hemtjänst, dagverksamhet och bostad i särskilt boende finns ytterligare bestämmelser i 3–9 §§.

## 16 kap.

### 3 §<sup>2</sup>

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om

- ansökan enligt 2 kap. 3 §,
  - bistånd enligt 4 kap. 1 §,
  - vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 §,
  - förbud eller begränsning enligt 5 kap. 2 §,
  - medgivande enligt 6 kap. 6 §,
  - återkallelse av medgivande enligt 6 kap. 13 §,
  - samtycke enligt 6 kap. 14 §,
- eller
- avgifter eller förbehållsbelopp enligt 8 kap. 4–9 §§.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. En länsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om

- ansökan enligt 2 kap. 3 §,
  - bistånd enligt 4 kap. 1 §,
  - vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 §,
  - förbud eller begränsning enligt 5 kap. 2 §,
  - medgivande enligt 6 kap. 6 §,
  - *medgivande enligt 6 kap. 12 §*,
  - återkallelse av medgivande enligt 6 kap. 13 §,
  - samtycke enligt 6 kap. 14 §,
- eller
- avgifter eller förbehållsbelopp enligt 8 kap. 4–9 §§.

### 6 §

Till böter döms den som

- överträder ett förbud eller en begränsning som har meddelats med stöd av 5 kap. 2 §,

- åsidosätter någon av bestämmelserna i 6 kap. 6 § första stycket eller 12 §, eller, om inte gärningen är belagd med straff i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, 10 §,

Till böter döms den som

- överträder ett förbud eller en begränsning som har meddelats med stöd av 5 kap. 2 §,

- åsidosätter någon av bestämmelserna i 6 kap. 6 § första stycket eller 12 § *första stycket*, eller, om inte gärningen är belagd med straff i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, 10 §,

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2001:847

– utan tillstånd driver sådan verksamhet som avses i 7 kap. 1 §,  
– i strid mot ett förbud som har meddelats enligt 13 kap. 6 § fortsätter verksamheten.

– utan tillstånd driver sådan verksamhet som avses i 7 kap. 1 §,  
– i strid mot ett förbud som har meddelats enligt 13 kap. 6 § fortsätter verksamheten.

Allmänt åtal får väckas endast efter medgivande av socialnämnden, länsstyrelsen eller Socialstyrelsen.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.
2. Äldre föreskrifter skall gälla i ärenden där ansökan om medgivande har kommit in till socialnämnden före den 1 januari 2005.

Genom beslut den 15 november 2001 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet Ingela Thalén att tillkalla en särskild utredare för att utreda frågor om internationella adoptioner. Utredningen skulle bl.a. beskriva den internationella adoptionsverksamheten, pröva om det går att stärka barnets rätt i adoptionsprocessen, anvisa former för att förbättra hemutredningarna, pröva om det nuvarande systemet för psykosocialt stöd och rådgivning tillgodoser adoptivfamiljernas behov, analysera processen för auktorisation av adoptionsorganisationer, se över organisationen för Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA), analysera kostnadsfrågor i samband med internationella adoptioner samt föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som utredningens arbete föranleder. Utredningen antog namnet Utredningen om internationella adoptioner (dir. 2001:93).

Utredningen lämnade i juni 2003 betänkandet *Adoption – till vilket pris?* (SOU 2003:49). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats, en förteckning över remissinstanserna återfinns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S/2003/5603/ST).

Riksdagen har i ett tillkännagivande år 2002 gett uttryck för att det är angeläget att lagstiftningsåtgärder vidtas i syfte att hindra äktenskap resp. partnerskap mellan adoptant och adoptivbarn (se bet. 2001/02:LU27). I propositionen tar regeringen upp ett förslag från Förmynderskapsutredningen angående äktenskap mellan adoptivbarn och adoptant m.fl. (Adoptionsfrågor, SOU 1989:100). Utredningens lagförslag i här aktuell del finns i *bilaga 4*. Förslaget har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. En remissammanställning finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju1989/3437/L2). På grundval av remissynpunkterna har under den fortsatta beredningen i Regeringskansliet en promemoria med ett justerat förslag upprättats. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 6*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 7*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2003/7294/L2).

Förslagen i denna proposition har tagits fram i samarbete med Miljöpartiet och Vänsterpartiet.

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 18 mars 2004 att inhämta Lagrådets yttrande över de förslag som finns i *bilaga 8*. Lagrådet har föreslagit vissa ändringar. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 9*.

Regeringen har i propositionen i allt väsentligt följt Lagrådets förslag. I övrigt har vissa redaktionella ändringar gjorts. Lagrådets synpunkter kommenteras i avsnitt 6.2, 6.3, 6.4.2 och 6.4.4 samt i författningskommentaren till de lagrum som ändrats.

### 4.1 Internationell adoptionsverksamhet i Sverige

Internationell adoption är sedan lång tid ett accepterat och väl fungerande sätt att bilda familj, fullt likvärdig andra former av familjebildning.

#### *Kort historik*

Adoption av utländska barn kom i gång under 1950-talet och verksamheten bedrevs från början av enskilda personer. Från mitten av 1950-talet fram till år 1965 hade Socialstyrelsen uppgiften att förmedla kontakt mellan adoptionssökande och utländska organ. Från och med 1965 bistod Socialstyrelsen mer aktivt dem som önskade adoptera barn. Intresset för internationella adoptioner ökade under 1960-talet, bl.a. beroende på att allt färre svenska barn blev tillgängliga för adoption. För att ta ett mer samlat grepp om adoptionsverksamheten inrättades 1971 en rådgivande nämnd inom Socialstyrelsen, som 1974 ombildades till Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA). NIA och Adoptionscentrum förmedlade ansökningar om adoption av utländska barn fram till 1979, då denna verksamhet upphörde i samband med att den internationella adoptionsförmedlingen reglerades genom lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp. Denna uppgift utförs sedan dess av auktoriserade sammanslutningar över vilka NIA har tillsyn. I samband med att Socialstyrelsen omorganiserades år 1981, blev NIA en självständig myndighet, med namnet Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, fortfarande förkortat NIA.

#### *Verksamheten i dag*

Det finns ca 43 000 internationellt adopterade i Sverige (som har kommit till Sverige under åren 1969–2003). Ungefär 1 000 barn från utlandet adopteras till Sverige varje år. De största ursprungsländerna är för närvarande Kina, Sydkorea och Colombia.

Förmedling av internationella adoptioner görs av sammanslutningar – ideella verksamheter som oftast byggts upp av adoptivföräldrar. För att få förmedla utländska barn för adoption i Sverige krävs sedan den 1 juli 1979 auktorisation utfärdad av NIA. Bestämmelserna om auktorisation finns i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling. I Sverige finns sex auktoriserade sammanslutningar. Av dessa är fem ideella föreningar och en är en stiftelse. Den genomgång av den internationella adoptionsverksamheten i övriga nordiska länder och i Nederländerna, som utredningen gjort, visar att den är organiserad på liknande sätt med auktoriserade sammanslutningar och ett centralt tillsynsorgan, på myndighetsnivå eller motsvarande departementsnivå.

Flera aktörer är inblandade i ett adoptionsärende. Nedan ges en översiktlig bild av en adoption som förmedlas genom en auktoriserad sammanslutning.

Den som vill adoptera ett utländskt barn, ansöker hos socialnämnden i sin hemkommun om medgivande om att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det. Efter utredning av socialtjänsten bifaller socialnämnden ansökan om sökanden bedöms kunna ge ett adoptivbarn god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden samt har tillfredsställande kunskaper om barn och deras behov. I det fall ansökan inte bifalls kan socialnämndens beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Socialstyrelsen och länsstyrelsen utövar tillsyn över socialtjänsten.

Om sökanden vill delta i föräldrautbildning inför adoption, finns sådan att tillgå främst i de auktoriserade sammanslutningarnas regi. Det finns inget formellt krav på att sökanden skall genomgå utbildning för att medgivande skall kunna lämnas. Enligt 6 kap. 12 § socialtjänstlagen (2001:453) får medgivande dock lämnas endast om den eller de som vill adoptera har tillfredsställande kunskaper om barn och deras behov, vilket socialnämnden har att pröva.

Sökanden skickar socialnämndens utredning och beslut om medgivande till en auktoriserad sammanslutning som beslutar om förmedling av barn för adoption. I det fall sammanslutningen vägrar att tillhandahålla adoptionsförmedling kan beslutet överklagas till NIA, som också utövar tillsyn över sammanslutningen. Sammanslutningen sköter kontakterna med utlandet och lämnar barnförslag till sökanden när den utländska kontakten valt ut föräldrar till ett barn som är tillgängligt för adoption. Sökanden skall då ta ställning till förslaget. Socialnämnden skall inom 14 dagar ta ställning till om det finns lagliga hinder för adoptionen. Sökanden avvaktar därefter resebesked. När detta kommit reser sökanden till barnets ursprungsland för att hämta barnet och genomgår där vad som krävs enligt ursprungslandets lagstiftning. Barnet kan i vissa fall komma med eskort.

Barn som tas emot för adoption i Sverige från viseringspliktiga länder skall enligt huvudregeln ha sitt uppehållstillstånd klart före inresan till Sverige. Ansökan om uppehållstillstånd görs hos Migrationsverket, som beviljar uppehållstillstånd och sänder beslutet till den svenska ambassaden i barnets hemland och till de blivande adoptivföräldrarna.

För barn som kommer från viseringsfria länder och som förmedlas genom svensk auktoriserad sammanslutning, kan undantag göras från huvudregeln att uppehållstillstånd skall vara klart före inresan till Sverige. Sammanslutningen utfärdar då ett intyg som skall uppvisas vid inresan till Sverige.

Adoption som beslutats i ett annat land enligt Haagkonventionens regler (se avsnitt nedan) gäller automatiskt i Sverige, dvs. direkt på grund av lag utan något särskilt beslut om det, exempelvis i Colombia och Polen. I en del övriga fall godkänner NIA att ett utländskt adoptionsbeslut skall gälla här (gäller numera endast ett fåtal länder). I det fall ett utländskt adoptionsbeslut inte har samma rättsverkningar som i Sverige, exempelvis när adoptionen kan hävas (t.ex. Kina, Ryssland, Thailand och

Vietnam), fullföljs förfarandet normalt med ett adoptionsbeslut i tingsrätten i Sverige. Ett sådant beslut behövs också om det inte fattats något beslut om adoption i ursprungslandet (t.ex. Indien och Korea).

Ett barn som inte fyllt tolv år och som adopteras av svensk medborgare blir vid adoptionsbeslut i tingsrätt svensk medborgare. Likaså blir barnet svensk medborgare om det har fått ett utländskt adoptionsbeslut som har godkänts i Sverige av NIA eller om adoptionen har genomförts i enlighet med Haagkonventionen.

När adoptionen är genomförd kan föräldrarna ansöka om bidrag för kostnader vid adoption hos försäkringskassan. Bidraget uppgår för närvarande till 40 000 kr.

## 4.2 Internationella åtaganden

### *Konventionen om barnets rättigheter*

Den 20 november 1989 antogs konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) av FN:s generalförsamling. I princip samtliga världens regeringar har ratificerat konventionen. Det är endast Somalia och USA som alltså står utanför konventionen. I Sverige gäller barnkonventionen sedan den 2 september 1990.

Barnkonventionens inledning (preamble) speglar de principer om mänskliga rättigheter som har formulerats i FN:s konventioner och deklARATIONER om mänskliga rättigheter. I inledningen erinras om att barn har rätt till särskild omvårdnad och hjälp. Det betonas också att familjen, såsom den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för alla dess medlemmar och särskilt för barnens utveckling och välfärd, bör ges nödvändigt skydd och bistånd så att den till fullo kan ta på sig sitt ansvar i samhället. Vidare betonas vikten av respekt för de kulturella värden som finns i barnets miljö och vikten av internationellt samarbete för att säkra barnets rättigheter. Barnets behov av och rätt till båda sina föräldrar och föräldrarnas ansvar för barnet är också en röd tråd i barnkonventionen.

Konventionen sätter barnets behov i centrum. Staterna skall säkerställa att ett barn inte, mot dess vilja, skiljs från sina föräldrar, om ett åtskiljande inte är nödvändigt för barnets bästa. Ett beslut om att skilja ett barn och dess föräldrar kan emellertid vara nödvändigt t.ex. ”vid övergrepp mot eller vanvård av barnet från föräldrarnas sida eller då föräldrarna lever åtskilda och ett beslut måste fattas angående barnets vistelseort”.

Barnkonventionen innehåller olika slag av rättigheter; dels de rättigheter som traditionellt kan hänföras till kategorin medborgerliga och politiska rättigheter, dels ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Dessa rättigheter är desamma som kommer till uttryck inom andra konventioner inom området för mänskliga rättigheter, men med ett särskilt barnperspektiv. Därutöver tar konventionen särskild hänsyn till barnets utsatthet och sårbarhet, vilket kommer till uttryck i de rättigheter som syftar till att ge barnet ett skydd mot övergrepp och utnyttjande.

Barnkonventionen är inriktad på individen, det enskilda barnet, och de materiella artiklarna handlar om barnets rätt att få sina grundläggande rättigheter och behov tillgodosedda.

Barnkonventionen slår i artikel 1 fast att med barn avses varje människa under 18 år om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet.

Barnkonventionen innehåller fyra grundläggande principer som skall vara styrande för tolkningen av övriga artiklar, men som också har en egen självständig betydelse. Dessa principer är förbud mot diskriminering (artikel 2); barnets bästa (artikel 3); rätten till liv och utveckling (artikel 6); rätten att uttrycka sina åsikter (artikel 12);

### *Barnkonventionen om adoption*

I artikel 21 anges att konventionsstater som erkänner och/eller tillåter adoption skall säkerställa att barnets bästa främst beaktas och skall,

a) säkerställa att adoption av ett barn godkänns endast av behöriga myndigheter, som i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden och på grundval av all relevant och tillförlitlig information beslutar att adoptionen kan tillåtas med hänsyn till barnets ställning i förhållande till föräldrar, släktingar och vårdnadshavare och att, om så krävs, de personer som berörs har givit sitt fulla samtycke till adoptionen på grund av sådan rådgivning som kan behövas;

b) erkänna att internationell adoption kan övervägas som en alternativ form av omvårdnad om barnet, om barnet inte kan placeras i en fosterfamilj eller adoptivfamilj eller inte kan tas om hand på lämpligt sätt i sitt hemland;

c) säkerställa att det barn som berörs av internationell adoption åtnjuter garantier och normer som motsvarar dem som gäller vid nationell adoption;

d) vidta alla lämpliga åtgärder för att vid internationell adoption säkerställa att placeringen inte leder till otillbörlig ekonomisk vinst för de personer som medverkar i denna;

e) främja, där så är lämpligt, målen i denna artikel genom att ingå bilaterala eller multilaterala arrangemang eller överenskommelser och inom denna ram sträva efter att säkerställa att placeringen av barnet i ett annat land sker genom behöriga myndigheter eller organ.

När det gäller adoption får således inga andra intressen sättas före eller anses lika viktiga som hänsynen till barnets bästa. Barnets bästa har absolut prioritet.

### *1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner*

Vid konferensen för internationell privaträtt i Haag antogs i maj 1993 en konvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (Haagkonventionen). Sverige ratificerade konventionen år 1997 och gjorde samtidigt konventionen till svensk lag genom lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Konventionen gäller enbart gentemot andra konventionsstater, men det rekommenderas att de grundläggande intentionerna i konventionen tillämpas även gentemot länder som inte är anslutna till konventionen.



Generalsekretären för Haagkonferensen för internationell privaträtt, som är en permanent organisation, skall med jämna mellanrum sammankalla en specialkommission för att granska den praktiska tillämpningen av 1993 års Haagkonvention. Ett sådant möte med Specialkommissionen har hittills hållits en gång, i november 2000. Vid mötet diskuterades olika frågor i anslutning till konventionen och tillämpningen av konventionen. Från mötet finns en särskild rapport/-protokoll som upprättades av Permanenta byrån vid Haagkonferensen.

Permanent byrån vid Haagkonferensen fungerar som sekretariat och undersöker hur konventionen fungerar i praktiken. Permanent byrån samlar in information om adoption från myndigheter i olika länder och säkrar vidare att det är bra kommunikation mellan de olika centralmyndigheterna. Byrån har inga polisiära uppgifter utan arbetar med stöd, råd och uppmuntran. Byrån kan erbjuda råd i samband med implementering av konventionen och viss hjälp med lagstiftning.

### *Konventionens innehåll*

Huvuddragen i konventionen beskrivs nedan. I inledningen (preamblen), som skall ligga till grund för tolkningen av konventionen, anges bl.a. följande.

De stater som har undertecknat konventionen

- erkänner att barn för att kunna uppnå en fullständig och harmonisk utveckling av sin personlighet bör växa upp i en familjemiljö, i en omgivning av lycka, kärlek och förståelse,
- erinrar om att varje stat som ett prioriterat mål bör vidta lämpliga åtgärder för att göra det möjligt för barn att stanna kvar i sin ursprungsfamiljs vård,
- erkänner att ett barn som inte kan erhålla en lämplig familj i sin ursprungsstat, kan erbjudas fördelen av en varaktig familj genom internationell adoption,
- är övertygade om nödvändigheten av att vidta åtgärder för att säkerställa att internationella adoptioner genomförs med beaktande av barnets bästa och med hänsyn till dess grundläggande rättigheter och för att förhindra bortförande av, försäljning av eller handel med barn,
- önskar utarbeta gemensamma bestämmelser i detta syfte, med beaktande av de principer som finns upptagna i internationella instrument, i synnerhet FN:s barnkonvention och FN:s förklaring om sociala och rättsliga principer rörande skydd av och omsorg om barn.

Konventionen anger också att varje fördragsslutande stat skall utse en centralmyndighet med uppgift att fullgöra de skyldigheter som åläggs sådana myndigheter enligt konventionen. Bland annat skall centralmyndigheten vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra otillbörlig ekonomisk eller annan vinst i samband med en adoption och för att förhindra tillvägagångssätt som strider mot konventionens syften.

Vidare anger konventionen att ingen får göra otillbörlig ekonomisk eller annan vinst i samband med internationell adoptionsverksamhet. Endast kostnader och utgifter, inbegripet rimliga yrkesmässiga arvoden till personer som medverkar vid adoptionen, får debiteras eller betalas. Ledning, administration och anställda i de sammanslutningar som med-

verkar vid en adoption får inte ta emot ersättning som är orimligt hög i förhållande till utförda tjänster.

Ansvaret för adoptioner mellan länder skall delas mellan ursprungs- och mottagarland. Ursprungslandet har skyldighet att försäkra sig om att förutsättningarna för adoption är uppfyllda när det gäller barnet. Ursprungslandet har vidare ansvaret för att erforderliga samtycken ges av berörda personer och myndigheter. Mottagarlandet ansvarar för att de presumtiva adoptivföräldrarna är lämpliga och att de fått rådgivning. Mottagarlandet svarar också för att barnet tillåts komma in i och stanna permanent i landet.

Tanken är att ett system med samarbete kring internationella adoptioner skall införas mellan de stater som ansluter sig till konventionen. Detta skall förhindra handel med barn. Konventionen skall också garantera att de adoptioner som genomförs enligt konventionens bestämmelser också erkänns i alla konventionsländer.

Av konventionen framgår att det är bäst för ett barn att få växa upp i sin ursprungsfamilj. Är inte det möjligt skall barnet erbjudas en annan familj i hemlandet och först om inte heller det är möjligt skall barnet erbjudas en varaktig familj genom internationell adoption. Detta kallas för subsidiaritetsprincipen. I det fall barnet skall adopteras i utlandet skall det adopteras av en familj som är noggrant utredd och som bedömts vara lämpad att adoptera. En liknande subsidiaritetsprincip finns också i barnkonventionen. Barnkonventionen gäller i alla länder med vilka Sverige har internationellt adoptionssamarbete.

### 4.3 Betalning i samband med internationella adoptioner

Syftet med internationell adoptionsförmedling är att ge de barn, som inte kan tas om hand på lämpligt sätt i sitt hemland, en familj i ett annat land. Internationella adoptioner innebär på detta plan att barn i behov av omvårdnad och kärlek får en familj att växa upp i, som kan erbjuda detta. Den eller de som adopterar ett barn önskar naturligtvis ge barnet de bästa förutsättningar för en god och trygg uppväxt.

Men det är angeläget att samtidigt se internationella adoptioner i ett större sammanhang. Internationella adoptioner innebär transaktioner mellan länder, där också ekonomiska aspekter finns med i bilden. Därför är det viktigt att säkerställa att den internationella adoptionsverksamheten utgår från barnets bästa såsom det uttrycks i både FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (Haagkonventionen). Båda dessa konventioner ställer krav på hur internationell adoptionsverksamhet skall gå till. Sverige har ratificerat båda konventionerna och är förbundet att efterleva dessa i såväl lagstiftning som tillämpning.

Både barnkonventionen och Haagkonventionen anger tydligt att ingen får göra otillbörlig ekonomisk eller annan vinst i samband med internationell adoptionsverksamhet. Detta är också en utgångspunkt i det fakultativa protokollet till FN:s konvention om barnets rättigheter om försäljning av barn m.m., som bland annat innebär ett åtagande att kriminalisera gärningar som består i att, som mellanhand, otillbörligt framkalla

samtycke till adoption genom ekonomisk eller annan form av ersättning. I svensk lagstiftning finns en bestämmelse i 4 kap. 6 § FB om att en ansökan om adoption inte får bifallas om det från någon sida har getts eller utlovats ersättning eller om det har avtalats om bidrag till barnets underhåll.

Naturligtvis skall legitima och rimliga kostnader i samband med adoptionen kunna debiteras och betalas. Adoptionsavgiften, som de blivande föräldrarna betalar till den sammanslutning som förmedlar adoptionen, avser täcka sammanslutningens kostnader för adoptionsverksamheten i Sverige och utomlands. Denna kostnad varierar mellan olika länder och adoptionskontakter och kan även avse andra kostnader än de som direkt kan härledas till det specifika barnet. Av ursprungslandets redovisning framgår inte alltid vilka poster som ingår i avgiften.

Drift av barnhem, från vilka adoptivbarnen kommer, och administration i samband med internationell adoption innebär stora kostnader för ursprungsländerna. Det är inte annat än rimligt att de blivande adoptanterna betalar ursprungsländerna för de kostnader som belöper på det enskilda barnets adoption, eller en beräknad genomsnittskostnad per barn och även att ett visst ekonomiskt stöd ges till ett barnhem för de barn som är kvar, för att garantera goda förhållanden. I vissa fall inräknas även vård och stöd för de mödrar som lämnat barn för adoption. Vad som kan anses utgöra rimliga kostnader kan dock vara svårt att avgöra.

Det är av stor vikt att inte bidra till en situation där barnens ursprungsländer blir beroende av inkomster som härrör från den internationella adoptionsverksamheten. När det är fråga om stora belopp som lämnas, utöver ersättningar för de faktiska kostnaderna, kan det tänkas att det är mer ekonomiskt fördelaktigt att förmedla barn för internationell adoption än att ge stöd för att barnet skall kunna vara kvar i sin familjemiljö eller tas om hand på lämpligt sätt i sitt hemland. En sådan situation kan leda till en utveckling där fler barn adopteras till andra länder, än vad situationen i ursprungslandet motiverar.

#### 4.4 Biståndsverksamhet och adoptionsverksamhet

Flera av de svenska sammanslutningarna bedriver vid sidan av adoptionsverksamheten även olika former av biståndsverksamhet. Flera sammanslutningar får projektmedel av Sida genom Forum Syd. Övrig finansiering kan ske genom exempelvis insamlingar. Sammanslutningarna anser att biståndsverksamheten är viktig för att i alla lägen förbättra barns levnadsvillkor. Verksamheten bedöms vidare av sammanslutningarna vara en förutsättning för att de skall få barn för adoption, eftersom förmedlingskontakten och ibland även staten i fråga förväntar sig att sammanslutningen skall bidra till att utveckla social verksamhet i landet. Om adoptionsverksamheten inte hålls skiljd från biståndsverksamheten, kan en situation uppstå där biståndet blir en slags ersättning för att få förmedla barn till adoption. Sverige är förpliktigt att förhindra att en sådan situation uppstår, både utifrån barnkonventionen och Haagkonventionen (se avsnitt 6.2).

Genom det internationella utvecklingssamarbetet bör Sverige stödja ansträngningar i ursprungslandet för att förbättra nationella skyddsåtgär-

der för barn, inklusive program för att förhindra övergivande. Utgångspunkten för allt svenskt utvecklingsamarbete är att utveckling och förbättring sker i samarbetslandet. I detta fall, som handlar om barnets rätt till en dräglig tillvaro, är utgångspunkten att förhållandena runt barnet skall förbättras så att barnet i första hand skall kunna tas om hand av sin egen biologiska familj eller i vart fall inom den egna ursprungliga miljön. Det är först när dessa alternativ inte anses kunna uppfyllas som mer drastiska åtgärder som vård på institution eller internationell adoption kommer i fråga.

#### 4.5 Stöd och hjälp till adopterade och deras familjer

Den absoluta majoriteten barn som har adopterats internationellt lever sina liv på samma sätt som dem som vuxit upp i sin ursprungsfamilj i Sverige. Detta styrks också av den forskningsgenomgång som utredningen låtit genomföra. Men det finns i dag en medvetenhet om att adopterade, i vissa situationer, kan ha en särskild sårbarhet, som har sin grund i själva adoptionen. Alla adopterade måste förhålla sig till adoptionen och i olika skeden av livet kan det finnas behov av stöd från samhället för att kunna hantera frågor och eventuella svårigheter. Stöd och rådgivning till föräldrarna, såväl inför som efter adoptionen, är därför av stor vikt för att förebygga framtida problem.

Socialtjänsten har sedan 1998 ett särskilt ansvar för att ge stöd och hjälp till adopterade och deras familjer. Men även andra aktörer – såväl inom kommun som inom landsting – har ett viktigt ansvar i detta sammanhang. Barnhälsovården har en viktig roll att stödja familjen i ett tidigt skede så att eventuella framtida problem kan undvikas. Skola och barnomsorg skall utgå från varje barns behov och de barn som av olika skäl behöver särskilt stöd skall få den omsorg som deras speciella behov kräver. Elevhälsan har till uppgift att främja elevernas själsliga och kroppsliga hälsa och verka förebyggande.

De adopterade och deras familjer kan av olika skäl under barnets uppväxt även behöva vända sig till barn- och ungdomspsykiatri (BUP) eller vuxenpsykiatri. Därför kan det inte nog poängteras vikten av att även BUP och vuxenpsykiatri har särskild kunskap om adoptivbarn, adoptivföräldrar och vuxna adopterade och om adoptionsrelaterade problem. Ungdomsmottagningarna, kan i sitt möte med ungdomarna, diskutera och hjälpa till med relationsproblem. Det är också angeläget att mödrhälsovården har beredskap att möta de tankar och funderingar som en graviditet hos en adopterad kvinna kan ge upphov till. De adopterades intresseorganisationer har här också en viktig roll att fylla som komplement till samhällets ansvar för stöd och hjälp.

## 5 Ny myndighet för internationella adoptionsfrågor

Prop. 2003/04:131

**Regeringens förslag:** Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) avvecklas som nämndmyndighet och omvandlas till en ny myndighet med ansvar för internationella adoptionsfrågor, Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA).

Den nya myndighetens arbetsuppgifter skall utgå från de uppgifter NIA har i dag. Regeringens bedömning är emellertid att nya tillsynsuppgifter, utökad internationellt arbete liksom fler och tydligare förutsättningar för auktorisation kommer att ställa större krav på den nya myndigheten och bl.a. medföra att myndigheten behöver förstärka sin kompetens.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna ställer sig positiva till att NIA ombildas. *Statskontoret* ställer sig bakom utredarens förslag att NIA ombildas till en ny myndighet och framhåller att eftersom nämndens beslut kan överklagas, har argumentet för nämndorganisation försvagats. *Ekonomistyrningsverket* har i sitt remissvar framfört att verket inte har några synpunkter på utredarens förslag. Samtliga *kommuner* som lämnat remissvar tillstyrker och bland svaren framhålls vikten av att även i fortsättningen kunna ta direktkontakt med adoptionsmyndigheten. Av de auktoriserade sammanslutningarna är det endast *Adoptionscentrum* som framför en avvikande åsikt och föreslår Socialstyrelsen som ny central adoptionsmyndighet.

Majoriteten av remissinstanserna är positiva till att den framtida myndigheten får ett tydligare tillsynsansvar. *Barnens vänner* och *Familjeföreningen för internationell adoption* har inget att erinra mot en ny inriktning, men framhåller att det av den nya myndighetens instruktion även fortsättningsvis bör framgå att en uppgift är att underlätta proceduren vid internationell adoption.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Framväxten av adoptionsmyndigheten NIA*

Från mitten av 1950-talet fram till år 1965 hade Socialstyrelsen uppgiften att förmedla kontakt mellan adoptionssökande och utländska organ, framför allt International Social Service (ISS) i Genève. Fr.o.m. år 1965 bistod Socialstyrelsen mer aktivt dem som önskade adoptera barn. Avtal ingicks bl.a. med Grekland och Sydkorea. Behovet av service till myndigheter och enskilda var stort och behovet av ett samlat grepp över adoptionsverksamheten i landet blev allt mer uttalat. Mot denna bakgrund inrättades, i december 1971, en rådgivande nämnd inom Socialstyrelsen. Denna nämnd blev början till NIA.

År 1974 bildades Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) inom Socialstyrelsen. Nämnden bestod av nio ledamöter, bl.a. två representanter från Adoptionscentrum (AC), och fick en egen instruktion. Den stora skillnaden mot vad som gäller i dag var att NIA själv förmedlade

barn för adoption. Under 1974 slöts vidare ett samarbetsavtal mellan NIA och AC som i huvudsak innebar att NIA skulle sköta officiella kontakter med myndigheter och institutioner utomlands, medan AC skulle svara för informella kontakter med institutioner och enskilda utomlands.

I samband med att adoptionsförmedling reglerades genom lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp, upphörde NIA år 1979 att förmedla barn för adoption. Denna uppgift skulle i stället utföras av auktoriserade sammanslutningar, över vilka NIA fick tillsyn. Auktorisation för adoptionsförmedling meddelades av Socialstyrelsen efter yttrande av NIA. NIA bestod alltså av nio ledamöter, dock enbart av representanter för samhället.

I samband med en omorganisation av Socialstyrelsen blev NIA år 1981 en självständig nämndmyndighet och fick uppgiften att besluta om auktorisation för adoptionsförmedling. NIA fick en egen instruktion med i stort sett samma uppgifter som tidigare.

Nämnden utökades år 1985 till elva ledamöter, varav sex nominerade av riksdagspartierna. En ny uppgift för NIA blev då att lämna yttrande till socialnämnden avseende förmedlingssätt vid enskild adoption. Lekmannarepresentationen i NIA motiverades i propositionen Om vissa frågor rörande internationella adoptioner (prop. 1984/85:16 s. 16) med att verksamheten berör kommuner, andra myndigheter, de auktoriserade organisationerna och utländska organ och att NIA har uppgifter av en karaktär där lekmannainflytande är vanligt. De enskilda ärenden som överlämnas av de auktoriserade organisationerna har t.ex. i ett tidigare skede behandlats av kommunernas socialnämnder.

NIA blev centralmyndighet enligt Haagkonventionen år 1997, då också lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (LIA) trädde i kraft. Det fastställdes i propositionen Internationella adoptionsfrågor (prop. 1996/97:91 s. 52 ff) att de auktoriserade sammanslutningarna inte längre skulle få göra en egen bedömning av de sökandes lämplighet som föräldrar. I och med denna förändring försvann ett betydande antal enskilda ärenden hos NIA.

### *Nämndorganisation inte längre ändamålsenlig*

Det kan ifrågasättas om nämndorganisation fortfarande är den mest ändamålsenliga för adoptionsmyndigheten. Regeringen skriver i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) att nämndmyndighetsformen är ändamålsenlig för vissa verksamheter, men bör användas sparsamt. Organisationsformen bör användas då ett kollektivt beslutsfattande är nödvändigt för den aktuella verksamheten samt då verksamheten är olämplig att hantera inom en organisation som även har ansvar för andra uppgifter.

För att det skall vara motiverat att den myndighet som ansvarar för internationella adoptionsfrågor fortsättningsvis skall ha ledningsformen nämndmyndighet, krävs att det utifrån rättssäkerhetssynpunkt är nödvändigt med kollektiva beslut. Ärenden om auktorisation, tillsyn och yttrande till socialnämnden m.fl. är enligt regeringens mening inte av den karaktären att det ur rättssäkerhetssynpunkt är nödvändigt med kollektivt beslutsfattande. Visserligen har beslut om auktorisation avgörande betydelse för sammanslutningarnas verksamhet, men de kan sedan den 1 juli

1997 överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Sammantaget gör regeringen bedömningen att det inte längre finns behov av att den myndighet som ansvarar för internationella adoptionsfrågor är organiserad som en nämndmyndighet.

### *Ny myndighet*

I samband med att en nämndmyndighets organisation omprövas, skall prövas om myndighetens uppgifter kan inordnas i en redan befintlig myndighet. Den myndighet som skulle kunna vara aktuell är Socialstyrelsen, som har tillsyn över socialtjänsten i landet, och som har god kunskap om barn i allmänhet. Dessutom har NIA en gång varit en särskild nämnd inom Socialstyrelsen. Fördelen med en sådan lösning skulle vara samordningsvinster när det gäller exempelvis, ekonomi, personal och IT. Nackdelarna är att internationella adoptionsfrågor riskerar försvinna i den mängd frågor som Socialstyrelsen hanterar.

Adoptionsmyndighetens huvuduppgifter tar sikte på den internationella delen av adoptionsprocessen. Det handlar om auktorisation av och tillsyn över sammanslutningarna. Det handlar vidare om att ha en hög kunskap om vad som sker på den internationella arenan och att vara den myndighet som besitter spetskompetensen inom adoptionsområdet. Det är viktigt att ansvarsfördelningen mellan verksamhetsområdena internationell adoptionsförmedling och socialtjänst är tydlig.

NIA är centralmyndighet enligt lagen med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen och fullgör de uppgifter som följer av denna lag. Denna uppgift kommer naturligen att övertas av den nya myndigheten.

En viktig drivkraft för utveckling av den internationella adoptionsverksamheten i Sverige, är utbyte av kunskaper och erfarenheter med centralmyndigheter och andra aktörer i olika länder. Därför är internationellt samarbete både med andra mottagarländer och med ursprungsländer av stor vikt.

Mot bakgrund av ovanstående anser regeringen att internationella adoptionsfrågor bäst tas om hand i en egen myndighet, som har ett tydligt uppdrag att ansvara för frågor om internationell adoptionsförmedling och att vara centralmyndighet enligt Haagkonventionen. Samtidigt kan konstateras att denna myndighet inte längre bör ha ledningsformen nämndmyndighet varför frågan om ny ledningsform för den framtida myndigheten behöver diskuteras och beredas vidare.

### *Den nya myndighetens arbetsuppgifter*

NIA:s nuvarande arbetsuppgifter enligt förordning (1988:1128) med instruktion för Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor är att

- underlätta adoption i Sverige av utländska barn,
- fullgöra uppgifter som ankommer på centralmyndigheten enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen,
- fullgöra de uppgifter som anges i lagen om internationell adoptionsförmedling (tillsyn, auktorisation, pröva förfarandet vid enskild adop-

tion, efter begäran av sökanden överpröva ärenden om vägrad adoptionsförmedling),

- pröva utländska beslut om adoption,
- fördela statsbidrag till auktoriserade sammanslutningar,
- följa den internationella utvecklingen på området och samla information,
- följa utvecklingen av kostnaderna för adoptioner av utländska barn,
- förhandla med myndigheter och organisationer i andra länder om avtal på området samt ingå avtal,
- bedriva informationsverksamhet samt lämna upplysningar och biträde åt myndigheter och organisationer,
- efter samråd med Socialstyrelsen utarbeta den särskilda information som behövs för bedömning av hems lämplighet att ta emot ett barn i syfte att adoptera det, och
- samråda med myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör hithörande frågor.

NIA utövar tillsyn över, håller kontinuerlig kontakt med och för en dialog med de auktoriserade sammanslutningarna och besöker deras kanslier. NIA svarar på förfrågningar från enskilda, andra myndigheter, organisationer, massmedia, forskare och studerande kring adoptionsverksamheten, regler med mera. NIA följer forskning och utvecklingsarbete på området och informerar om aktuella rön genom sin tidning, kurser och utbildningar och via sin hemsida. Särskilda utbildningsdagar anordnas bland annat för hemutredare i samarbete med kommunerna. NIA besöker även olika ursprungsländer för att i sin tillsyn få en överblick över de auktoriserade sammanslutningarnas verksamhet i utlandet och samråda med berörda myndigheter. Genom att samla in och sammanställa kostnaderna för att adoptera barn från andra länder följer NIA kostnadsutvecklingen inom området.

Den framtida myndighetsorganisationen inom adoptionsområdet bör utföra i stort sett samma uppgifter som NIA gör i dag. Instruktionen bör tydliggöra att uppgiften är att övervaka att de svenska auktoriserade sammanslutningarnas arbete med internationell adoptionsförmedling sker i enlighet med lag och principen om barnets bästa såsom denna kommit till uttryck i FN:s konvention om barnets rättigheter och i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner samt på ett etiskt godtagbart sätt i övrigt.

#### *Nya förutsättningar för auktorisation och nya tillsynsverktyg ger möjlighet till aktiv tillsyn*

Mot bakgrund av att nu gällande förutsättningar för auktorisation enbart avser svenska förhållanden och att de tillsynsverktyg som myndigheten förfogar över är otillräckliga, har NIA hittills haft svårt att utöva en aktiv tillsyn över sammanslutningarna, vilket har lett till att myndigheten fått en något otydlig roll som tillsynsmyndighet. NIA ger framförallt stöd och råd till sammanslutningarna i deras löpande verksamhet. NIA är därtill en liten myndighet med tämligen små resurser, vilket bland annat begränsat den internationella verksamheten.



I och med att lagen om internationell adoptionsförmedling tillförs fler och tydligare förutsättningar för auktorisation, tydliga krav på sammanslutningarnas löpande verksamhet, liksom fler instrument för tillsyn, ges nya och bättre förutsättningar för en aktiv tillsyn (se avsnitt 6). Den nya myndigheten får därmed naturligen en tydligare tillsynsroll.

Detta kräver en hög grad av oberoende gentemot de auktoriserade sammanslutningarna. Samtidigt är det viktigt att framhålla att den stödjande och informerande roll som NIA hittills har haft i förhållande till sammanslutningarna inte behöver stå i motsatsförhållande till en tydligare tillsynsroll. *NIA* framhåller vikten av att kunna ge sammanslutningarna råd och stöd även i egenskap av tillsynsmyndighet. En jämförelse kan göras med Länsstyrelsens tillsyn över socialtjänsten i kommunerna enligt socialtjänstlagen (2001:453). Länsstyrelsen skall bland annat följa hur socialnämnderna följer lagstiftningen, biträda socialnämnderna med råd i deras verksamhet och i övrigt se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Den nya myndighetens övergripande uppgift är att skapa en hög kvalitet i den internationella adoptionsverksamheten i Sverige. De skärpta krav som de nya förutsättningarna för auktorisation ställer på sammanslutningarna och deras utländska kontakter, skapar goda möjligheter att uppnå detta. Samtidigt kan sammanslutningarna behöva ett visst stöd från den nya myndigheten i samband med att den nya lagstiftningen implementeras.

Förutom tillsynsuppgiften bör den nya myndigheten i egenskap av centralmyndighet, även vara aktiv i arbetet kring Haagkonventionen samt i det nordiska och europeiska samarbetet om internationella adoptionsfrågor.

## 6 Förutsättningar för auktorisation och krav på sammanslutningarnas verksamhet

### 6.1 Auktorisation ges i två led

**Regeringens förslag:** Auktorisation skall ges i två led. Först prövas sammanslutningarnas förutsättningar att överhuvudtaget fungera som förmedlare av internationella adoptioner. Därefter prövas att förhållandena i det enskilda landet för vilket auktorisation söks, är sådana att ett samarbete är lämpligt. Auktorisation enligt första ledet ges för högst fem år och enligt andra ledet för högst två år.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna har kommenterat förslaget. Samtliga tillstyrker.

**Skälen för regeringens förslag:** För att få förmedla utländska barn för adoption i Sverige krävs sedan den 1 juli 1979 auktorisation utfärdad av Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA). Vanligtvis ges auktorisation för två år i taget. Om NIA finner särskilda skäl kan auktorisation även ges för kortare tid. Sammanslutningarna ansöker om auktorisation för varje enskilt land som de vill samarbeta med. Som underlag för

NIA:s beslut inkommer sammanslutningen med en redogörelse för sin verksamhet enligt de krav som ställs i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling samt de villkor som NIA ställer upp för auktorisation. Dessutom skall sammanslutningarna lämna upplysningar om de kontakter som man avser att arbeta med i utlandet och uppgifter om beräknade kostnader för adoption genom respektive utlandskontakt.

I samband med att ett ärende om auktorisation första gången prövades i allmän förvaltningsdomstol (Kammarrättens i Stockholm dom den 23 oktober 2000, mål nr 8341-1999), blev det tydligt att förhållanden i utlandet inte kan beaktas i ett ärende om auktorisation, eftersom nuvarande förutsättningar för auktorisation endast avser den svenska sammanslutningens organisation, verksamhetsinriktning, sakkunskap och omdöme.

Vilka kontakter sammanslutningen samarbetar med i utlandet, utlandets lagstiftning och administration rörande internationell adoption och övriga förhållanden i landet har dock avgörande betydelse för hur förmedlingsarbetet kommer att fungera. Därför behöver de krav ett land och en kontakt skall uppfylla, för att anses vara lämpliga för adoptionsarbete, preciseras i lagen om internationell adoptionsförmedling.

I samband med auktorisation är det viktigt att särskilja de krav som gäller den svenska verksamheten och de krav som ställs på det förmedlande landet och den förmedlande kontakten. Auktorisation bör därför ges i två led och de villkor som skall vägas in i prövningarna, bör framgå av lagen.

Förutsättningarna att överhuvudtaget fungera som förmedlande organ för internationella adoptioner, bör prövas i samband med att en sammanslutning ansöker om auktorisation första gången, och därefter med vissa intervall, som adoptionsmyndigheten bestämmer. Denna auktorisation bör dock kunna ges för högst fem år. Vid denna prövning är förhållanden som t.ex. sammanslutningens bemanning och verksamhetsinriktning sådant som är viktigt att bedöma. Om sammanslutningen uppfyller de krav som finns i lagstiftningen, bör sammanslutningen ges auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige.

När sammanslutningen fått auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige bör adoptionsmyndigheten, för varje enskilt land som sammanslutningen vill verka i, pröva om det är lämpligt att ett samarbete inleds eller fortsätter. Om det bedöms lämpligt ges auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land. En sådan auktorisation kan ges för högst två år.

Enligt nuvarande bestämmelse är auktorisationen tidsbegränsad. Som framgår ovan, föreslås att denna tidsbegränsning specificeras och kopplas till de två typerna av auktorisation.

I det fall en sammanslutnings auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige (auktorisering enligt första ledet) återkallas, faller även sammanslutningens auktorisation att verka i ett annat land.

Övriga bestämmelser, som handlar om att auktorisation även får förenas med andra villkor, som adoptionsmyndigheten får utfärda, för exempelvis inbetalning av avgifter och redovisning, kvarstår. Detsamma gäller bestämmelsen om att en auktoriserad sammanslutning får ta ut

## 6.2 Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige

**Regeringens förslag:** I prövningen av om en sammanslutning skall ges auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige skall de nu gällande villkoren för auktorisation kompletteras med kravet att om en sammanslutning även bedriver annan verksamhet än internationell adoptionsförmedling, får den andra verksamheten inte äventyra förtroendet för adoptionsverksamheten.

Sammanslutningen skall ha styrelse och revisorer samt stadgar, som innebär att sammanslutningen är öppen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag med den skillnaden att utredningen föreslog en delvis annorlunda formulering av bestämmelsen.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig instämmer i utredningens förslag om att integriteten i adoptionsverksamheten inte får äventyras av eventuell annan verksamhet som sammanslutningen bedriver. *Sida* instämmer helt i utredningens slutsats att det inte på något sätt får finnas en sammanblandning mellan utvecklingsarbete och förutsättningar för adoption. *NIA* instämmer i utredningens ställningstaganden om att integriteten i adoptionsverksamheten inte får äventyras av vinstintresse och risker för barnhandel, men tar samtidigt upp praktiska svårigheter för sammanslutningarna att leva upp till detta krav. *Statskontoret* tillstyrker förslaget om tydligare auktorisationsvillkor, men anser att kontinuerlig uppföljning och analys av kostnaderna i olika länder kan vara bättre än att helt förbjuda biståndsverksamhet för att undvika målkonflikter.

Sammanslutningarna framför delvis skilda åsikter. *Adoptionscentrum*, *Familjeföreningen för internationell adoption* och *Barnen Framför Allt – Adoptioner* vänder sig emot att sammanslutningarna inte skall tillåtas ha biståndssamarbete med sina adoptionskontakter i utlandet. Man menar att detta omintetgör de stödinsatser som i nuläget gagnar utsatta barn i ursprungsländerna. *Barnens vänner* har uppfattningen att sammanslutningarna inte bör bedriva eller medverka i biståndsverksamhet. Även *Adopterade Koreaners förening* menar att sammanslutningarna inte alls skall få bedriva biståndsverksamhet. *Adopterades röst* tillstyrker specifikation av adoptionskostnaderna samt att biståndsverksamheten skall vara tydligt avskild från adoptionsverksamheten. Däremot motsätter man sig inte att sammanslutningarna bedriver biståndsverksamhet under förutsättning att orsakerna till att barn blir föräldralösa motverkas.

När det gäller kravet på sammanslutningarnas öppenhet, har detta kommenterats och tillstyrkts av *Handikappombudsmannen*. Även *Adoptionscentrum* har kommenterat förslaget och framhåller att detta är fallet redan i dag, enligt skattemyndigheternas definition av en öppen organisation.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling får auktorisation ges åt sammanslutningar som har till huvudsakligt syfte att förmedla adoptioner, om det står klart att adoptioner kommer att förmedlas på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke.

Eftersom sammanslutningarnas huvudsakliga syfte är att förmedla internationella adoptioner, samtidigt som biståndsverksamhet av många sammanlutningar ses som en förutsättning för att kunna bedriva adoptionsarbete med utlandet, ligger det i sakens natur att de båda verksamheterna inte är totalt oberoende av varandra. Utifrån denna verklighet måste dock säkerställas att biståndsverksamheten ges villkorslöst och att det inte får finnas en sådan koppling mellan verksamheterna att de kan sammanblandas. Om adoptionsverksamheten inte hålls skild från annan verksamhet, såsom biståndsverksamhet, kan en situation uppstå där biståndet blir en slags betalning för att få förmedla barn till adoption.

Sverige är förpliktigt att förhindra att en sådan situation uppstår, både utifrån barnkonventionen och Haagkonventionen. Därför bör ett tillägg införas i 6 § lagen om internationell adoptionsförmedling, som innebär att om en sammanslutning bedriver annan verksamhet än internationell adoptionsförmedling, får den andra verksamheten inte äventyra förtroendet för adoptionsverksamheten. Annan verksamhet kan exempelvis vara biståndsverksamhet, rehabiliteringsverksamhet, allmänt hjälparbete, kyrklig verksamhet och missionärsverksamhet.

I lagrådsremissen föreslog regeringen att 6 § första stycket skulle innehålla ett tillägg av innebörd att den andra verksamheten inte får äventyra integriteten i adoptionsverksamheten. *Lagrådet* föreslår i sitt yttrande att ordet integritet ersätts med något mer hävdvunnet uttryck. När det gäller denna bestämmelse anför *Lagrådet* även att de problem som adoptionsförmedlande organisationers sidoverksamhet kan orsaka inte i första hand rör förhållanden mellan de skilda verksamhetsgrenarna inom organisationen utan snarare gäller de skadliga effekter sidoverksamheten kan ha på myndigheter och organisationer i de länder från vilka barn adopteras. Vidare anför *Lagrådet* att för att komma i åtnjutande av en generösare biståndsverksamhet från en adoptionsförmedlande organisation kan dessa frestas att ställa sig mer välvilliga till att förmedla adoptioner än de annars skulle ha varit. För att detta skall komma till klarare uttryck föreslår *Lagrådet* att denna bestämmelse skall ha följande lydelse. ”Om en sammanslutning även bedriver annan verksamhet än internationell adoptionsförmedling, får den andra verksamheten inte bedrivas så att den främjar adoptionsverksamheten.” Regeringen finner att för det fall bakgrunden till bestämmelsens lydelse är känd kan den inte missförstås men med beaktande av dels risken för missförstånd, dels det faktum att en annan verksamhet faktiskt kan främja adoptionsverksamheten på ett sätt som inte är skadligt bör bestämmelsen utformas i enlighet med *Lagrådets* förstnämnda förslag.

Det är inte frågan om att, som några av remissinstanserna befarar, sammanslutningarna inte skall tillåtas att ha biståndsverksamhet i ursprungsländerna. Regeringen har inget att invända mot att sammanslutningar också bedriver annan verksamhet än adoptionsförmedling under förutsättning att det är sådan personell och ekonomisk åtskillnad mellan

verksamheterna, att förtroendet för adoptionsverksamheten inte äventyras.

När det gäller personell åtskillnad framhåller utredningen att sammanslutningen inte kan tillåtas att ha en representant (eller kontaktperson) i utlandet, som både bistår blivande adoptanter och administrerar biståndsverksamhet, eftersom detta utgör en stor risk för sammanblandning av verksamheterna. *NIA* framhåller att så länge sammanslutningarna arbetar med båda verksamheterna, är det varken möjligt eller särskilt effektivt att i alla lägen skilja på de personer som arbetar med adoption och bistånd. Det är exempelvis orimligt på ledningsnivå och även i vissa fall i samband med att en organisation som arbetar med både adoption och bistånd besöker olika länder. Regeringen har full förståelse för *NIA:s* synpunkter, men menar att grundregeln bör vara personell åtskillnad mellan verksamheterna både när det gäller sammanslutningens egen personal och när det gäller kontaktpersoner i utlandet. Det står dock klart att i vissa situationer är detta inte möjligt och då måste undantag från denna grundregel kunna göras.

Eventuell annan verksamhet bör hållas ekonomiskt skild från adoptionsverksamheten och redovisas separat. Denna princip ställer sig såväl *NIA* som de förmedlande sammanslutningarna bakom och flera framhåller att detta uppfylls redan i dag.

Adoptionsmyndigheten avgör frågor om auktorisation och har tillsyn över de auktoriserade sammanslutningarna. Detta kräver kännedom om vilken annan verksamhet en sammanslutning bedriver och vem som handlägger den i Sverige och utomlands liksom att kontinuerligt följa upp och analysera kostnaderna i olika länder.

#### *Sammanslutningen skall vara öppen för alla*

Medlemskap i en sammanslutning kan vara en förutsättning för att sammanslutningen skall bistå en sökande med adoptionsförmedling. En sammanslutning skulle med nu gällande lagstiftning kunna hindra en viss grupp av personer att bli medlemmar i sammanslutningen.

Regeringen föreslår därför ett tillägg i lagen om internationell adoptionsförmedling som innebär att för att en sammanslutning skall få auktorisation att bedriva internationell adoptionsförmedling i Sverige, skall den vara öppen för alla. Det får inte förekomma att vissa grupper av personer hindras att bli medlemmar eller inte får anlita sammanslutningen. Det är inte alla grupper som skyddas av brottsbalkens bestämmelse om olaga diskriminering, varför ett förtydligande i lagen om internationell adoptionsförmedling bedöms vara nödvändigt. Detta tillägg motiveras av att sammanslutningen utför en samhällelig uppgift som den uppbär statsbidrag för.

Öppenheten innebär även att den som är medlem i sammanslutningen eller som anlitar sammanslutningen skall ha insyn i sammanslutningens verksamhet.

**Regeringens förslag:** En sammanslutning som fått auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige, skall beviljas auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land under förutsättning att:

1. det land man vill samarbeta med har en adoptionslagstiftning eller annan reglering som beaktar de grundläggande principer som uttrycks i FN:s konvention om barnets rättigheter och 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner
2. landet har en fungerande administration kring adoptionsverksamheten
3. sammanslutningen redovisar kostnaderna i utlandet och hur de fördelar sig;
4. det med hänsyn till kostnadsbilden, balansen mellan de svenska sammanslutningarna och omständigheterna i övrigt bedöms som lämpligt att sammanslutningen samarbetar med det andra landet.

Inför auktorisation skall, om det inte är uppenbart obehövligt, adoptionsmyndigheten samråda med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet och vid behov även med barnrättsorganisationer som verkar i det andra landet.

En sammanslutning som beviljats auktorisation för att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett land får verka i landet endast om behörig myndighet i det andra landet har gett sitt tillstånd.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag. När det gäller kravet på samarbetsländernas lagstiftning föreslår utredningen att det andra landet skall ha en adoptionslagstiftning eller reglering som utgår från de grundläggande principer om barnets bästa som uttrycks i barnkonventionen och Haagkonventionen. Vidare är utredningens uppfattning, när det gäller kostnadsbilden, att den faktiska kostnaden för adoption skall beräknas från och med tidpunkten då barnförslag lämnas.

**Remissinstanserna:** I princip samtliga remissinstanser som har uttalat sig i frågan tillstyrker fler och tydligare förutsättningar för auktorisation. *Kammarrätten i Stockholm* ställer sig dock tveksam till om de uppställda rekvisiten lämpar sig för domstolsprövning eftersom de kräver svåra bedömningar. *Länsrätterna i Stockholm och i Göteborg* har däremot inget att invända. *NIA* och flera av de förmedlande sammanslutningarna, anser att kraven på redovisning av kostnader är orealistiskt högt ställda. *Adoptionscentrum* har framfört synpunkter på de villkor som ställs på ursprungsländerna avseende lagstiftning, korruption och inre oroligheter. De framhåller att få – om ens något – av de länder som är aktuella för internationellt adoptionssamarbete kan uppfylla dessa krav.

**Skälen för regeringens förslag:** Det har visat sig att nuvarande förutsättningar för auktorisation inte gör det möjligt att i samband med bedömningen av om en sammanslutning skall ges auktorisation att verka i ett annat land, beakta förhållanden i landet. Denna situation är inte tillfredsställande eftersom de kontakter sammanslutningen samarbetar med i utlandet, utlandets lagstiftning och administration rörande internationell adoption och övriga förhållanden i landet har avgörande betydelse för

hur förmedlingsarbetet kommer att fungera. För att säkerställa en etisk och transparent adoptionsverksamhet i Sverige och för att följa intentionerna i Haagkonventionen, föreslår regeringen att det i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling införs en ny paragraf, där de förutsättningar anges, som ett land och en kontakt skall uppfylla för att ett adoptionssamarbete skall kunna inledas. Dessa förutsättningar gäller då en sammanslutning, som har auktorisation att bedriva internationell adoptionsverksamhet i Sverige, ansöker om auktorisation att inleda eller fortsätta ett adoptionssamarbete med ett specifikt land.

### *Lagstiftning och administration*

Det är av stor vikt att det finns en lagstiftning i ursprungslandet som säkerställer att det, innan barnet blir tillgängligt för internationell adoption, görs en prövning av om barnet har möjlighet att växa upp under goda livsvillkor i sitt ursprungsland.

En förutsättning för att få auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land bör därför vara att det andra landet har en adoptionslagstiftning eller annan tillförlitlig reglering, som beaktar de grundläggande principer för internationell adoption som uttrycks i barnkonventionen och i Haagkonventionen, bland annat subsidiaritetsprincipen.

Det bör också finnas en fungerande administration i ursprungslandet så att det säkerställs att barnet är tillgängligt för internationell adoption och inte kan placeras i en fosterfamilj eller adoptivfamilj eller inte kan tas om hand på lämpligt sätt i sitt hemland. Det bör också stå klart vem (ofta en myndighet) som skall besluta att barnet är tillgängligt för adoption och får adopteras utomlands.

*NIA* framhåller vikten av att landet har godtagbara rutiner för att fastställa om barnet är tillgängligt för adoption och betonar också betydelsen av rutiner för omhändertagande av övergivna barn och matchning av adoptivföräldrar och barn och för att barnet får tillräcklig förberedelse inför adoptionen.

### *Redovisning av kostnaderna i utlandet*

För att adoptionsmyndigheten skall kunna göra en bedömning av kostnadsbilden i varje enskilt fall, är det viktigt att sammanslutningen redovisar kostnaderna i utlandet och hur de fördelar sig så att det tydligt framgår hur avgifterna används av den utländska förmedlingskontakten, så att det står klart vad adoptivföräldrarna betalar för. Den ekonomiska redovisningen bör vara så pass detaljerad att det framgår vilka kostnader som är direkt avhängiga adoptionen och vilka kostnader som avser annat, för att möjliggöra för adoptionsmyndigheten att granska verksamheten och kunna bedöma om kostnaderna kan anses rimliga.

*NIA* framhåller att det i dagsläget inte är möjligt att få fram så specificerade och väl underbyggda redovisningar för varje adoptionsland, som utredningen anser nödvändigt. Denna ståndpunkt framhålls också av flera av de auktoriserade sammanslutningarna. Regeringen har förståelse för att detta ställer delvis nya krav på förmedlingskontakterna i ursprungs-

länderna och bör ses som långsiktiga mål att sträva efter. Sammanslutningarna bör successivt kunna ställa krav på ökad öppenhet och specificering av kostnaderna i utlandet. Om sammanslutningen av olika skäl inte kan följa myndighetens anvisningar, kan det innebära att denna förmedlingskontakt anses olämplig att samarbeta med.

### *Kostnadsbilden*

Den avgift som de svenska sammanslutningarna (i förlängningen adoptivföräldrarna) betalar i utlandet, avser bland annat kostnader för barnets vård och uppehälle, advokat, domstol, pass, översättning och legalisering, avgifter till myndigheter och organisationer, lön till medarbetare eller kontaktpersoner, lokaler, tolkar, telefon, kontakttuppehållande verksamhet (sammanslutningens resor) och ofta även kostnader för stöd och hjälp till barn som blir kvar på barnhemmen. I vissa fall ingår även mer omfattande kostnader för utrustning av barnhem, vård och stöd till mödrar och olika utbildningsprogram.

Artikel 32 i Haagkonventionen anger att endast kostnader och utgifter, som inkluderar rimliga yrkesmässiga arvoden till personer som medverkar vid adoptionen, får debiteras eller betalas. I samband med Specialkommissionens möte år 2000 antogs enhälligt en rekommendation som innebär att donationer från blivande adoptivföräldrar till sammanslutningar involverade i adoptionsprocessen inte får efterfrågas, erbjudas eller lämnas. Samtidigt antogs enhälligt en rekommendation att mottagarländer skall uppmuntras att stödja ansträngningar i ursprungsländer för att förbättra nationella skyddsåtgärder för barn, inklusive program för att förhindra övergivande. Stödet får emellertid inte erbjudas eller efterfrågas på ett sätt som äventyrar integriteten i den internationella adoptionsprocessen, eller skapar ett beroende av inkomster som härrör från internationell adoption. Därtill får placeringsbeslut inte påverkas av nivån på betalning eller bistånd. Beloppen får inte påverka möjligheten att ett barn blir tillgängligt för adoption, inte heller ålder, hälsotillstånd eller några andra egenskaper hos det blivande adoptivbarnet. Trots dessa rekommendationer är det inte uteslutet med olika tolkningar av vilka kostnader och utgifter som kan accepteras.

Utredningen anser att utvecklingen bör gå mot att den del av kostnaden som avser annat än faktiska kostnader för adoptionen (genomsnittligt beräknade) successivt minskar och att den faktiska kostnaden för adoption skall beräknas från och med tidpunkten då barnförslag lämnas. Såsom *NIA* och andra framfört är det inte rimligt att endast betala för barnets omkostnader från och med att barnförslaget ges. Ersättning bör kunna ges för kostnader knutna till barnet även innan barnförslaget. Dessutom menar *NIA* att det är en humanitär självklarhet att ge en viss rimlig ersättning till ett barnhem för de barn som är kvar på barnhemmet, när förhållandena är undermåliga. Det gagnar samtliga barn – de som blir kvar och de som adopteras internationellt – att levnadsbetingelserna på barnhemmen är goda.

Regeringen delar i mångt och mycket *NIA*:s synpunkter. Att endast betala för kostnader kopplade till de barn som är aktuella för internationell adoption kan leda till ojämlika villkor på barnhemmen.



Vilka kostnader som kan vara rimliga kräver noggranna överväganden. Som hjälp vid auktorisation och tillsyn bör adoptionsmyndigheten därför i samarbete med andra centralmyndigheter och aktörer såsom exempelvis Sida, och de auktoriserade sammanslutningarna noggrant utarbeta riktlinjer för vad som kan anses vara en acceptabel ersättningsnivå. Ersättning bör kunna ges för kostnader som avser ett specifikt barn och för att täcka en rimlig del av barnhemmets löpande kostnader eller andra administrativa kostnader förknippade med den internationella adoptionsverksamheten. Det får dock inte finnas risk för att internationell adoptionsverksamhet ger så stora fördelar att ett beroende av inkomster från sådan verksamhet skapas i ursprungslandet.

För att kunna göra en bedömning av om kostnaderna i utlandet är rimliga måste adoptionsmyndigheten ha kunskap om kostnadsläget i stort i landet, exempelvis när det gäller löner och avgifter. Vid denna bedömning bör adoptionsmyndigheten ha kontakt med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet.

### *Balansen mellan de svenska sammanslutningarna*

Redan 1994 konstaterade Utredningen om internationella adoptionsfrågor (SOU 1994:137) att mångfalden inom adoptionsverksamheten är positiv och skapar valmöjligheter för de adoptivsökande. Denna situation diskuteras även i betänkandet Adoption – till vilket pris? (SOU 2003:48). Som situationen är i dag, finns det en mycket stor sammanslutning, en medelstor, två något mindre och två mycket små sammanslutningar. Regeringen delar utredningens uppfattning, att det vore gynnsamt med mer jämnstora sammanslutningar i Sverige. I detta ligger att myndigheten bör underlätta för de mindre sammanslutningarna att växa, om de önskar det. Vid beslut om auktorisation bör adoptionsmyndigheten eftersträva en bättre balans i storlek mellan de svenska sammanslutningarna. Om flera sammanslutningar ansöker om auktorisation för samma land, bör det t.ex. vara möjligt att ge en mindre sammanslutning prioritet, om sammanslutningarna i övrigt är kvalitetsmässigt likvärdiga.

*Lagrådet* har invänt mot att ”balansen mellan sammanslutningarna” framhålls i lagtexten. *Lagrådet* har vidare förordat att den reglering som föreslås i punkten 3 avseende skadlig konkurrens om barnen samordnas med den reglering som avser balansen. *Lagrådet* anför härvidlag att då det med hänsyn till målsättningskaraktären liksom till att krav på balans inte kan få vara ett självändamål, denna omständighet inte gärna bör nämnas i lagtexten som ett framträdande inslag i lämplighetsbedömningen av en auktorisationssökande i enskilt ärende. Även om sådant omnämnande inte sker bör det vara fullt naturligt att lämplighetsbedömningen kan göras under hänsynstagande till hur möjligheterna att bedriva godtagbar förmedlingsverksamhet i aktuellt land påverkas om två eller flera svenska sammanslutningar skulle vara verksamma där parallellt. *Lagrådet* har istället föreslagit uttrycket ”...det med hänsyn till ... annan svensk sammanslutnings förmedlingsverksamhet i det andra landet och omständigheterna i övrigt ...”

Regeringen kan instämma i *Lagrådets* invändning och har tagit bort en särskild reglering avseende skadlig konkurrens om barnen. Denna omständighet kan istället fångas upp under rekvisitet *övriga omständlig-*

*heter.* När det gäller *Lagrådets* förslag till formulering i övrigt förutsätter den att det redan finns en annan sammanslutning som har auktorisation i samma land som är aktuellt för ansökan. Den situation som regeringen också vill fånga in, att flera sammanslutningar samtidigt ansöker om auktorisation i ett nytt land, tappas bort i den av *Lagrådet* föreslagna formuleringen. Regeringen har därför valt att stå fast vid sitt ursprungliga förslag.

### *Övriga omständigheter*

Om ett land och en kontakt är lämpliga för adoptionssamarbete beror också på andra faktorer än kostnadsbilden och balansen mellan sammanslutningarna. Den utländska förmedlingsverksamheten skall bedrivas seriöst och utan vinstintresse. Vidare måste situationen i allmänhet i landet vara stabil. Det får inte förekomma korruption som påverkar adoptionsverksamheten eller handel med barn.

Om en sammanslutning verkar i ett land, kan det vara olämpligt att en annan sammanslutning ges auktorisation för det landet, om det finns risk för att denna sammanslutning konkurrerar ut den sammanslutning som redan har auktorisation för landet. Detta kan till exempel vara fallet i länder där det är få barn som är tillgängliga för adoption.

Inte heller sådana större inre oroligheter, som kan äventyra rättssäkerheten för barnen, får förekomma. En sådan situation kan innebära att administrationen kring adoptioner brister, och det kan vara svårt att fastställa om barnet verkligen är tillgängligt för internationell adoption.

*Adoptionscentrum* har framfört farhågor att kraven på ursprungsländerna innebär att samarbete måste upphöra. Regeringen vill dock påpeka att det är då sådana förhållanden föreligger som leder till att barnets rättssäkerhet åsidosätts, som adoptionssamarbete är olämpligt.

### *Tillstånd från ursprungslandet att verka i landet*

En svensk sammanslutning som beviljats auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land, får verka i det landet under förutsättning att behörig myndighet i det andra landet har gett sitt tillstånd till det, eller förklarat att sammanslutningens verksamhet kan accepteras. Kravet överensstämmer med vad som gäller för adoptions-samarbete mellan länder anslutna till Haagkonventionen (artikel 12).

### *Tillgång till objektiv information*

Eftersom föreslagna förutsättningar för auktorisation berör förhållandena i utlandet, är det angeläget att adoptionsmyndigheten, i samband med auktorisation och tillsyn, får tillgång till aktuell och objektiv information om omständigheterna i det aktuella landet. Sådan information bör kunna tillhandahållas av den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet. Därför föreslås att adoptionsmyndigheten skall vara skyldig att kontakta den svenska utlandsmyndigheten, om man inte nyligen har haft en sådan kontakt. Även barnrättsorganisationer som verkar i landet kan ha kun-

## 6.4 Krav på den löpande verksamheten

### 6.4.1 Förmedlingsplikt

**Regeringens förslag:** En auktoriserad sammanslutning skall vara skyldig att tillhandahålla internationell adoptionsförmedling till den eller de sökande som fått medgivande att adoptera. Skyldigheten skall dock inte gälla i det fall sammanslutningen inte har någon utländsk kontakt som kan förmedla barn till sökanden eller om sökanden misskött sina ekonomiska eller andra avtalade förpliktelser gentemot sammanslutningen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** I princip alla remissinstanser som har uttalat sig i frågan tillstyrker och anser det angeläget att stärka sammanslutningarnas plikt att förmedla en adoption för den eller de som fått medgivande att adoptera, för att förhindra sammanslutningarna att göra egna rangordningar av de sökande. Vikten av denna förändring har framförallt framförts av *Integrationsverket*, *Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning*, *Handikappombudsmannen* och *Ensamstående adoptivföräldrars förening*.

**Skälen för regeringens förslag:** Svensk lag ger möjlighet för gifta par, ensamstående och registrerade partner att adoptera. För att få socialnämndens medgivande skall den eller de som vill adoptera kunna ge barnet god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden. Sökandens förutsättning att fungera som en bra adoptivförälder utifrån civilstånd, hälsotillstånd, ålder samt inställning till barnets hudfärg, kön osv., skall ha bedömts av socialnämnden. Den eller de som fått medgivande att adoptera har rätt att via en sammanslutning ansöka om att få adoptera ett barn. Regeringen har i propositionen Internationella adoptionsfrågor (prop. 1996/97:91) klart uttalat att sammanslutningarna inte skall göra någon lämplighetsprövning av sökande, som har fått medgivande. Sammanslutningarna får därför inte tillämpa en policy där de gör egna värderingar av sökande där vissa ges prioritet framför andra. Om utlandskontakten bedömer att ensamstående eller registrerade partner kan vara lika bra adoptivföräldrar som gifta par, skall inte den svenska sammanslutningen utifrån egna värderingar styra i vilken ordning ansökningarna skickas till utlandet. I såväl Danmark som Norge har de auktoriserade sammanslutningarna en förmedlingsplikt för sökande med medgivande att adoptera.

Även de svenska sammanslutningarna bör ha en sådan plikt, vilket skall framgå av lagen. Huvudregeln när det gäller förmedlingsplikten måste, enligt regeringens mening, vara att sammanslutningen inte rangordnar sökandena när det är fråga om att förmedla ansökningar till utlandet. Förmedling av ansökningar skall ske på saklig grund. Avgörande för när ansökan skickas till utlandet bör vara tidpunkten för registrering, inbetalning av medlemsavgift eller annan jämförbar tidpunkt.

Det kan finnas anledning att göra undantag från förmedlingsplikten. Som exempel kan nämnas adoption från Kina, där för närvarande högst 8 procent av ansökningarna får avse ensamstående. Ett sådant krav från utlandet måste naturligtvis följas. En annan situation där det finns anledning att göra undantag är när sammanslutningen har i uppdrag att leta efter lämpliga föräldrar till ett visst barn, vilket förekommer i vissa fall vid adoption från Östeuropa. I det fallet skall sammanslutningen självfallet välja den eller dem som bedöms vara mest lämpade som föräldrar till det aktuella barnet, oberoende av kötid hos sammanslutningen.

Att den som matchar barn och föräldrar i utlandet föredrar att gifta par adopterar deras barn är dock någonting som vi i Sverige inte kan påverka. Utlandets bedömningar av vem som kan bli en bra adoptivförälder måste respekteras.

Om en sammanslutning inte uppfyller förmedlingsplikten, kan adoptionsmyndigheten ge ett föreläggande. Följer inte sammanslutningen föreläggandet kan frågan om återkallande av auktorisation aktualiseras.

Det händer dock att sammanslutningen inte har någon utlandskontakt som kan eller vill förmedla ett barn till sökanden. I sådant fall finns inte någon förmedlingsplikt för sammanslutningen. Förmedlingsplikt finns inte heller i sådana fall där sökanden inte uppfyllt sina avtalade förpliktelser, exempelvis att betala erforderliga avgifter.

#### 6.4.2 Upplýsningsskyldighet till adoptionsmyndigheten

**Regeringen förslag:** En auktoriserad sammanslutning skall vara skyldig att skyndsamt meddela MIA sådana förändringar i sammanslutningens verksamhet i Sverige och i utlandet samt sådana förändringar i politiska, juridiska eller andra förhållanden i utlandet som kan ha betydelse för förmedlingsverksamheten.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Förslaget tillstyrks av samtliga remissinstanser som har uttalat sig. Särskilt *NIA* välkomnar förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** För att säkerställa att adoptionsmyndigheten snabbt får sådan information som behövs i tillsynen, bör det av lagen om internationell adoptionsförmedling framgå att sammanslutningen skyndsamt skall meddela MIA sådana förändringar i sammanslutningens förmedlingsverksamhet i Sverige och i utlandet samt sådana förändringar i politiska, juridiska eller andra förhållanden i utlandet som kan ha betydelse för förmedlingsverksamheten.

*Lagrådet* har föreslagit att skyldigheten att lämna upplysningar skall begränsas till sådana som är kända för sammanslutningen. Regeringen gör samma bedömning men finner det inte nödvändigt att föra in denna begränsning i lagtexten då det är självklart att sammanslutningen endast kan lämna upplysningar om det som är känt för sammanslutningen. Det skall i detta sammanhang påpekas att en sammanslutning måste ha en viss omvärldsbevakning och i rimlig utsträckning hålla sig förtrogen med utvecklingen i det land eller de länder sammanslutningen har auktorisation för.

**Regeringens förslag:** En auktoriserad sammanslutning skall vara skyldig att dokumentera förmedlingsverksamheten. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärenden samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Dokumentationen skall bevaras så länge den kan antas ha betydelse för den som förmedlats för adoption genom sammanslutningen, eller för honom eller henne närstående personer. Kopia av handlingar som avser viss adoption skall skickas till den socialnämnd som avses i 6 kap. 15 § socialtjänstlagen (2001:453). Om sammanslutningen upphör med sin förmedlingsverksamhet skall dokumentationen överlämnas till MIA för förvaring.

Den som handlingarna rör skall på begäran, så snart som möjligt, tillhandahållas efterfrågade handlingar för läsning eller avskrift på stället eller i avskrift eller kopia, om det inte kan antas att en annan enskild person lider men.

Sekretesslagen (1980:100) skall kompletteras med en bestämmelse om att de handlingar som överlämnas till MIA för förvaring skall omfattas av sekretess hos MIA.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Förslaget tillstyrks av samtliga remissinstanser som har uttalat sig. *Riksarkivet* framhåller att för att förslaget skall leda till att de adopterade och andra får den avsedda ökade insynen behöver bestämmelsen kompletteras med regler om att handlingarna skall hållas ordnade så att utomstående kan ta del av dem och att de förvaras på ett betryggande sätt. Även *Socialstyrelsen* påpekar att de föreslagna bestämmelserna om dokumentationsskyldighet och vad den skall omfatta samt om rätten att få del av handlingar som rör förmedlingsverksamheten i stort är oklara och behöver förtydligas.

**Skälen för regeringens förslag:** För att adopterade skall kunna söka sitt ursprung och också få kännedom om omständigheterna kring adoptionen, är det av största vikt att uppgifter rörande sammanslutningens förmedlingsarbete dokumenteras och bevaras.

Det är enligt regeringens uppfattning inte tillräckligt att sammanslutningen genom de av NIA särskilt utfärdade auktorisationsvillkoren ges ansvar för att samtliga handlingar rörande barnet överlämnas till socialnämnden. Denna skyldighet bör enligt regeringens mening, lagfästas. Det kan även finnas en mängd uppgifter och handlingar som inte tillhör ett enskilt förmedlingsärende, men som kan innehålla viktig information om förmedlingsverksamheten under en viss period. Det är angeläget att de adopterade kan få tillgång till sådana uppgifter och handlingar. Därför är det otillfredsställande att de auktoriserade sammanslutningarna i dag inte har någon skyldighet att dokumentera förmedlingsarbetet och inte heller någon skyldighet att bevara handlingar som upprättats eller inkommit i samband med adoptionsförmedling. Om en sammanslutning upphör med sin förmedlingsverksamhet finns inte heller några bestämmelser om hur befintliga handlingar skall tas om hand. NIA har dock i de flesta fall kunnat ta hand om och förvara sammanslutningens handlingar i samband med avveckling.

Lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling bör därför tillföras en bestämmelse om en allmän dokumentationsskyldighet för sammanslutningarna, avseende deras förmedlingsverksamhet.

All handläggning av ärenden som rör enskilda skall dokumenteras. För att tillgodose behovet av att den adopterade skall kunna söka sitt ursprung och få kännedom om omständigheter kring adoptionen skall dokumentationsskyldigheten även omfatta uppgifter som inte direkt rör ett enskilt adoptionsärende. Det kan t.ex. vara uppgifter om den utlandskontakt sammanslutningen har i ett visst land. Dokumentationen skall innehålla tillräcklig, väsentlig och korrekt information. Dokumentationen bör även innehålla uppgift om vem som har gjort en viss anteckning och när anteckningen gjordes.

När det gäller dokumentation av förmedlingsverksamheten i allmänhet kan det vara lämpligt att samla dokumentation om varje land för sig, eventuellt fördelat på olika förmedlingskontakter. Utöver denna allmänna dokumentationsskyldighet bör varje förmedlingsärende dokumenteras för sig. Alla uppgifter som rör det enskilda förmedlingsärendet skall dokumenteras och samlas på ett ställe. Handlingar som rör enskildas personliga förhållanden bör förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem. *Riksarkivet* framhåller i sitt remissvar att regler för hur handlingarna skall hållas ordnade kan lämnas av adoptionsmyndigheten som riktlinjer. Regeringen anser att MIA bör meddela riktlinjer om hur dokumentation skall ske och om hur handlingarna skall vara ordnade. För att dessa riktlinjer skall bli förpliktigande bör MIA hänvisa till dessa i de villkor, som MIA själv kan ställa för auktorisation enligt 7 § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

Sammanslutningarna är ideella organisationer. Införande av en dokumentationsskyldighet inskränker sammanslutningarnas rätt att själva utforma sin verksamhet. Det är dock fråga om sammanslutningar som ansökt om och av staten beviljats auktorisation att förmedla utländska barn för adoption i Sverige. Sammanslutningarna uppbär statsbidrag för förmedlingsverksamheten. Formerna för denna verksamhet är reglerade i lag. Därutöver skall vägas in adoptivbarnets intresse av att alla faktiska omständigheter och händelser av betydelse i det enskilda förmedlingsärendet dokumenteras och bevaras och att så även sker när det gäller förmedlingsverksamheten i stort. När det gäller adoption skall barnets intresse alltid vägas över i det fall det ställs mot ett annat intresse.

Den adopterade skall kunna ta del av de handlingar som rör honom eller henne själv i det egna adoptionsärendet. Den adopterade skall därutöver kunna ta del av handlingar som avser förmedlingsverksamheten i allmänhet i hans eller hennes ursprungsland under den period då adoptionen förmedlades. Även andra personer som handlingarna rör skall kunna ta del av dokumentationen. Exempel på andra personer är adoptivföräldrar eller den adopterades barn. Det kan dock finnas handlingar eller uppgifter i en handling, som i och för sig kan anses röra den adopterade, men som avser en annan person än denne. Dessa handlingar eller uppgifter kan vara av sådan känslig art att ett utlämnande är till men för den andra personen. Den adopterade bör i sådant fall inte få ta del av handlingen eller uppgifter i handlingen. Ett exempel på en sådan handling kan vara adoptivföräldrarnas hemutredning. Den omständigheten att en viss uppgift om ursprunget eller om förmedlingsverksamheten i allmänhet

kan uppfattas som obehaglig för den adopterade, skall inte kunna ligga till grund för att vägra utlämnande.

Som framgår ovan skall en bedömning göras dels av om handlingen rör den som begär att få ta del av den, dels av om någon annan enskild person kan lida men av om handlingen lämnas ut. Ur rättsäkerhets-synpunkt bör finnas en möjlighet för den enskilde att få sin begäran överprövad i det fall sammanslutningen anser att en handling eller en uppgift i en handling inte skall lämnas ut. Ett lämpligt förfarande kan vara att sammanslutningen, med ett eget yttrande, överlämnar frågan till adoptionsmyndigheten för prövning.

I det fall adoptionsmyndigheten beslutar att utlämnande inte skall ske, får beslutet överklagas hos kammarrätten. Motsvarande förfarande finns i 7 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) och i 16 § patientjournalagen (1985:562).

När handlingarna i ett prövningsärende kommer in till myndigheten blir de allmänna handlingar och omfattas av myndighetens sekretessbestämmelse i 7 kap. 29 § sekretesslagen (1980:100).

Skyldigheten att dokumentera förmedlingsverksamheten gäller när den nya lagstiftningen träder i kraft. Regeringen anser dock att det kan finnas anledning att överväga hur den dokumentation som finns före ikraftträdandet skall hanteras. Sammanslutningarna har visserligen inte haft anledning att räkna med att de skall behöva lämna ut handlingar som rör förmedlingsverksamheten i stort eller enskilda förmedlingsärenden. De har dock sedan den 1 juli 1979 stått under NIA:s tillsyn och har därmed varit skyldiga att på begäran av NIA tillhandahålla myndigheten handlingar som rör verksamheten. Mot bakgrund härav, och att de utländska barn som redan adopterats i Sverige har ett stort intresse att få ta del av äldre handlingar, är det regeringens uppfattning att den som handlingarna rör även skall kunna få ta del av sådana handlingar som avser tiden före den nya bestämmelsens ikraftträdande.

Sammanslutningarna skall bevara dokumentationen så länge som den som förmedlats för adoption genom sammanslutningen, eller hans eller hennes närstående, behöver den. Detta innebär att dokumentationen behöver bevaras under överskådlig tid, eftersom den adopterade kan börja intressera sig för sitt ursprung först sent i vuxenlivet. Det kan också hända att den adopterade själv inte är intresserad av sitt ursprung, men att hans eller hennes barn har ett sådant intresse.

Om en sammanslutning upphör med sin förmedlingsverksamhet, skall handlingar rörande sammanslutningens verksamhet och enskilda ärenden överlämnas till adoptionsmyndigheten för förvaring. Syftet med överlämnandet är att adopterade på ett enkelt sätt skall kunna få tillgång till dokument rörande adoptionen även efter det att en sammanslutning har upphört med sin verksamhet.

När handlingarna kommit in till adoptionsmyndigheten anses de enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, TF, vara allmänna handlingar hos myndigheten. Undantag från denna regel finns bl.a. i 2 kap. 11 § TF. Det är dock tveksamt om undantaget är tillämpligt i förevarande fall och regeringen anser att man bör utgå från att det är allmänna handlingar (jfr prop. 1991/92:104 s. 16 f).

I 7 kap. 29 § första stycket sekretesslagen anges att sekretess gäller hos adoptionsmyndigheten i ärende om internationell adoption för uppgift

om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Regeringen anser att uppgifter om enskildas personliga förhållanden skall omfattas av samma sekretess oavsett om handlingarna finns hos MIA i ett ärende eller om handlingarna överlämnats till MIA för förvaring. Eftersom förvaring av sammanslutningarnas handlingar inte kan anses utgöra ett ärende, behövs ett tillägg i sekretesslagen, för att de förvarade handlingarna skall omfattas av myndighetens sekretess.

I samband med att NIA:s verksamhet, och därmed handlingar, flyttas över till MIA kommer dessa fortsatt att omfattas av sekretessbestämmelsen i 7 kap. 29 § första stycket.

När handlingarna överlämnats till MIA är det MIA som ansvarar för utlämnande av ifrågavarande handlingar. Om en handling skall lämnas ut prövas då med utgångspunkt i den sekretessbestämmelse som gäller för handlingar hos MIA.

I 16 kap. 1 § sekretesslagen finns de tystnadsplikter uppräknade som har företräde framför principen om meddelarfrihet, dvs. rätten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar. Den tystnadsplikt som gäller enligt 7 kap. 29 §§ sekretesslagen begränsar meddelarfriheten. Med hänsyn till den enskildes intresse av skydd för uppgifter om personliga förhållanden anser regeringen att även den tystnadsplikt som följer av det föreslagna tillägget i 7 kap. 29 § sekretesslagen avseende handlingar som överlämnats till MIA för förvaring bör begränsa meddelarfriheten. Så som 16 kap. 1 § sekretesslagen är utformad blir detta automatiskt resultatet av en ändring i 7 kap. 29 § sekretesslagen. 16 kap. 1 § behöver således inte ändras.

#### 6.4.4 Medel för återbetalning vid avveckling

**Regeringens förslag:** Medel som en sökande har inbetalat till en auktoriserad sammanslutning och som inte avser ersättning för intjänat arvode, uppkomna kostnader eller gjorda utlägg skall, om annat inte har avtalats, vid varje tillfälle kunna betalas tillbaka. Sådana medel skall hållas skilda från den auktoriserade sammanslutningens egna medel. En auktoriserad sammanslutning skall även ha ekonomiska medel för avveckling av sammanslutningen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens med den skillnad att utredningen föreslagit att en auktoriserad sammanslutning skall vara skyldig att vid varje tillfälle kunna betala tillbaka *alla* inbetalda adoptionsavgifter.

**Remissinstanserna:** *Kammarrätten i Stockholm* anser att detta kommer att vara en synnerligen tung belastning för sammanslutningarna och att det måste tydliggöras vilka situationer man har tänkt sig. *Familjeföreningen för internationell adoption* påpekar att sammanslutningen har omkostnader även då adoption inte slutförs och att det därför inte är rimligt att alla avgifter skall betalas tillbaka till sökanden. *NIA* och *Familje-*



*rättsassocionomernas riksförening* välkomnar förslaget. Andra remissinstanser har inte kommenterat detta förslag.

**Skälen för regeringens förslag:** Någon form av ekonomisk säkerhet måste finnas för sökandena i det fall en sammanslutning upphör med sin förmedlingsverksamhet. I lagen om internationell adoptionsförmedling bör det därför införas ett krav på att medel som en sökande har inbetalat till en auktoriserad sammanslutning och som inte avser ersättning för intjänat arvode, uppkomna kostnader eller gjorda utlägg skall, om annat inte har avtalats, vid varje tillfälle kunna betalas tillbaka. Sådana medel skall hållas skilda från den auktoriserade sammanslutningens egna medel. För att ytterligare stärka den ekonomiska säkerheten för sökandena föreslår regeringen att en auktoriserad sammanslutning dessutom skall vara skyldig att ha ekonomiska medel som kan täcka kostnaderna vid en avveckling av verksamheten. Adoptionsmyndigheten får i tillsynen bedöma om en sammanslutning uppfyller kraven.

*Familjeföreningen för internationell adoption*, framhåller att sammanslutningarna har omkostnader även då barn inte förmedlas. Deras uppgift är att biträda sökande på vägen till en adoption. Under denna process utför de tjänster som de har rätt att ta betalt för. Resultatet av processen ligger däremot i utlandets och de sökandes händer. Det är orealistiskt att vid varje läge kunna betala tillbaka alla inbetalda avgifter samt ha medel för avveckling av sammanslutningen i övrigt. Därför föreslår *Familjeföreningen för internationell adoption* att formuleringen ändras till ”betala tillbaka avgifter enligt avtal och överenskommelser som gjorts mellan de sökande och organisationen innan adoptionen påbörjats”.

Regeringen vill framhålla att syftet med förslaget är att de sökande skall ha en ekonomisk trygghet, särskilt i det fall en sammanslutning avvecklas. Som *Lagrådet* förordar bör skyldigheten för sammanslutningen att vid varje tillfälle ha möjlighet att betala tillbaka inbetalade medel begränsas. Det är inte rimligt att hindra sammanslutningen från att tillgodogöra sig medel som den har ovillkorlig rätt till. Skyldigheten bör därför inte omfatta medel som svarar mot ersättning för intjänat arvode, uppkomna kostnader och gjorda utlägg. För att förbättra möjligheterna till separationsrätt enligt lagen (1944:181) om redovisningsmedel bör det, som *Lagrådet* föreslår, i bestämmelsen föreskrivas att de medel som ska kunna återbetalas skall hållas skilda från egna medel

Vid en avvecklingssituation måste givetvis en bedömning göras av hur stor del av de inbetalda medlen som skall återbetalas. Bedömningen underlättas om sammanslutningen och sökanden har träffat en överenskommelse som förtydligar vad som skall gälla i detta avseende.

**Regeringens förslag:** Adoptionsmyndigheten ges fler tillsynsinstrument genom att få rätt att inspektera en auktoriserad sammanslutnings verksamhet och få inhämta upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En ny bestämmelse ger adoptionsmyndigheten rätt att förelägga en auktoriserad sammanslutning att avhjälpa brister i förmedlingsverksamheten.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens med den skillnaden att utredningen även föreslagit att polismyndigheten vid behov skall lämna biträde till adoptionsmyndigheten i samband med inspektion.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av de remissinstanser som har uttalat sig stödjer förslagen om ökade möjligheter till tillsyn. *Familjeföreningen för internationell adoption* ser positivt på den nya myndighetens möjlighet att utöva en mer aktiv tillsyn, bland annat för att misstroendet mot organisationernas verksamhet skall upphöra. I synnerhet behövs kvalificerad ekonomisk tillsyn på ett helt annat plan än tidigare. *Barnens vänner* accepterar en aktiv tillsyn under förutsättning att adoptionsmyndigheten också fungerar stödjande. *Adoptionscentrum* har endast på en punkt invändningar mot förslaget om ökade tillsynsmöjligheter och det gäller polismyndighetens biträde, som anses överflödig. *NIA* välkomnar möjligheten till en mer aktiv tillsyn, men påpekar att tillsyn över organisationerna inte behöver stå i motsatsförhållande till råd och stöd. *Rikspolisstyrelsen* invänder mot förslaget om polisens medverkan vid inspektion med motiveringen att en sådan lagändring är omotiverad.

**Skälen för regeringens förslag:** NIA:s roll som tillsynsmyndighet är i dag otydlig och NIA uppfattas inte heller alltid som tillsynsmyndighet. En orsak är att nuvarande förutsättningar för auktorisation och övriga bestämmelser i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, vilka utgör ramen för tillsynen, är otydliga. Syftet med tillsynen över de auktoriserade sammanslutningarna är ytterst att kontrollera att förutsättningarna för auktorisation alltjämt föreligger samt att de krav som ställs på verksamheten uppfylls. Diffusa förutsättningar för auktorisation och krav på den löpande verksamheten, ger per automatik en svag tillsyn. När dessa förutsättningar förtydligas, liksom kraven på sammanslutningarnas löpande verksamhet, ges nya och bättre möjligheter till en aktiv tillsyn.

De tillsynsinstrument som adoptionsmyndigheten har tillgång till har naturligtvis stor betydelse för hur tillsynen kan utövas. NIA har redan i dag rätt att få ta del av begärda handlingar. Denna möjlighet skall naturligtvis finnas kvar, men bör utvidgas med rätten att inspektera en auktoriserad sammanslutnings verksamhet, få inhämta upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Dessutom ges adoptionsmyndigheten rätt att begära rättelse.

Det kan finnas tillfällen när det är angeläget att myndigheten får tillträde till lokalerna, utan att en sammanslutning förberetts eller samtyckt till detta. *Familjeföreningen för internationell adoption* har i sitt remissvar framfört att tillträdesrätten inte bör skilja sig från andra tillsynsmyndigheters. Det är därför viktigt att klargöra att den nya adop-

tionsmyndighetens tillsynsbefogenheter är att jämföra med länsstyrelsens tillsyn över enskild verksamhet som bedrivs i kommunerna enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Utredningen har vidare föreslagit att polismyndigheten skall biträda adoptionsmyndigheten om det behövs. Regeringen anser i likhet med *Rikspolisstyrelsen* och *Adoptionscentrum* att detta inte är motiverat. Om adoptionsmyndigheten inte ges möjlighet att utöva den tillsyn som myndigheten anser vara motiverat, kan det vara skäl att återkalla auktorisationen att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige.

För att kunna utöva tillsyn löpande måste myndigheten kunna kräva att sammanslutningen avhjälper brister i verksamheten, och myndigheten bör därför ges rätt att utfärda förelägganden. Ett föreläggande skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

NIA har hittills begärt rättelse genom att besluta om villkor för auktorisationen under löpande auktorisationsperiod. Detta förfarande har kritiserats av Justitieombudsmannen (beslut den 12 november 2002 i ärende nr 1136–2001). Förfarandet har inte prövats i allmän förvaltningsdomstol, men Justitieombudsmannens utlåtande är skäl nog att se över bestämmelsen.

### 6.5.1 Återkallelse av auktorisation

**Regeringens förslag:** Bestämmelsen om återkallelse av auktorisation utvidgas mot bakgrund av förändrade auktorisationskrav. Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige skall återkallas, om de förutsättningar som anges i 6 § inte längre finns, om sammanslutningen inte tillhandahåller adoptionsmyndigheten begärda upplysningar eller handlingar eller om sammanslutningen inte följer myndighetens föreläggande att avhjälpa brister i förmedlingsverksamheten. Detsamma skall gälla om sammanslutningen inte förmedlat något barn under de senaste två åren, om det inte finns särskilda skäl. Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land skall återkallas, om de förutsättningar som anges i 6 eller 6 a §§ inte längre finns. En auktorisation skall vidare återkallas, om sammanslutningen inte uppfyller villkor som uppställts för auktorisationen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Förslaget tillstyrks av de flesta av de remissinstanser som har uttalat sig.

**Skälen för regeringens förslag:** De utökade krav som ställs på sammanslutningarna i samband med auktorisation syftar till att skapa en transparent verksamhet med hög kvalitet. Om inte sammanslutningarna kan leva upp till dessa krav skall auktorisationen återkallas. Enligt nu gällande bestämmelser skall myndigheten återkalla en auktorisation om förutsättningarna för auktorisation inte längre föreligger, om sammanslutningen inte följer de villkor som uppställts av MIA för auktorisationen eller om en sammanslutning har vägrat att tillhandahålla begärda handlingar. De förändringar som föreslås i lagen om internationell adoptionsförmedling, görs mot bakgrund av de utökade auktorisationskraven. Auktorisation att överhuvudtaget bedriva internationell adoptionsverk-

samhet i Sverige skall återkallas om auktorisationskraven inte uppfylls eller om myndigheten hindras i sin tillsynsverksamhet. Sådana hinder kan vara att inte få möjlighet att inspektera sammanslutningens verksamhet eller få del av begärda upplysningar eller handlingar. Auktorisation skall vidare återkallas om sammanslutningen inte förmedlat något barn under de senaste två åren, om det inte finns särskilda skäl för detta.

Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land skall återkallas om de förutsättningar för auktorisation som avser förhållandena i samarbetslandet och de villkor för auktorisation som utfärdats av MIA, inte längre kan uppfyllas.

Om auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige återkallas, dvs. att arbeta med internationell adoptionsförmedling överhuvudtaget, så återkallas automatiskt den auktorisation som avser att arbeta med adoptionsförmedling i ett annat land.

En vägran att följa ett lagakraftvunnet föreläggande skall även kunna utgöra grund för återkallelse av auktorisationen.

## 7 Internationellt samarbete

För en väl fungerande internationell adoptionsverksamhet krävs åtgärder utöver tydligare intern lagstiftning och intensifierad tillsyn. Såsom både utredningen och flera av remissinstanserna framfört, bör föreslagna lagstiftningsåtgärder förenas med ett intensifierat internationellt samarbete. Samarbetet bör dels syfta till att säkra en etisk och transparent adoptionsverksamhet, som utgår från barnets bästa och dels till att utforma ett utvecklingssamarbete som på lång sikt förbättrar sociala och ekonomiska förhållanden i ursprungsländerna. Det yttersta målet bör vara att internationell adoption blir obehövlig.

### 7.1 Gemensamt etiskt förhållningssätt

Internationell adoptionsverksamhet innebär många gånger svåra ställningstaganden, bland annat när det gäller ersättningar och bistånd i samband med adoptionsverksamheten. Mottagarländerna har olika inställning till att bidra med stöd till olika ändamål, vilket också kan påverka öppenheten och toleransen för att betala stora belopp för att få adoptera ett barn. Betalningsviljan i mer generösa mottagarländer blir lätt normgivande för vilka belopp som kan begäras för att barn skall bli tillgängliga för adoption.

Det är fullt förståeligt att ursprungsländerna tar emot bidrag till sin sociala verksamhet och att de väljer samarbetskontakter som är beredda att bistå dem med stora belopp. Det är vidare förståeligt att barnlösa vuxna är beredda att göra stora ekonomiska uppoffringar för att få ett efterlängtat barn. I takt med att kostnaderna för adoption trissas upp i konkurrensen mellan olika mottagarländer, finns en risk för att det i barnens ursprungsländer skapas ett beroende av inkomster som härrör från den internationella adoptionsverksamheten. Det kan tänkas bli mer fördelaktigt att förmedla barn för internationell adoption än att finna en

nationell lösning för barnet. För att motverka en sådan situation bör den svenska adoptionsmyndigheten aktivt verka i internationella sammanhang för att dessa frågor uppmärksammas och för att de stora mottagarländerna diskuterar dessa frågor.

*NIA* har redan i dag ett etablerat samarbete med centralmyndigheterna i de nordiska länderna och med andra europeiska mottagarländer. Internationellt samarbete pågår även genom Euradopt, en sammanslutning av adoptionsorganisationer (sammanslutningar) i 13 västeuropeiska länder. Euradopt har huvudsakligen till uppgift att förespråka internationell adoption som ett alternativ inom barnavårdsverksamhet, utfärda etiska regler för internationell adoption, verka för samarbete mellan statsmakter och auktoriserade sammanslutningar, dela med sig av kunskap om internationell adoption och närliggande frågor, arbeta för förbättrad lagstiftning samt arbeta för att alla länder som arbetar med internationell adoption ansluter sig till Haagkonventionen. Fyra svenska sammanslutningar är medlemmar i Euradopt.

Det är viktigt att staten tar ett tydligt ansvar för en etisk och transparent adoptionsverksamhet och inte lägger över detta på de auktoriserade sammanslutningarna. Den nya adoptionsmyndighetens förstärkta kompetens kommer att innebära större möjligheter för myndigheten att inta en aktiv roll i internationella sammanhang (se avsnitt 5). Syftet med det internationella samarbetet bör bland annat vara att utveckla gemensamma riktlinjer för hur den ekonomiska relationen mellan mottagarländer och ursprungsländer skall hanteras, både när det gäller sammanslutningarnas biståndsverksamhet vid sidan av adoptionsverksamheten och olika ersättningar inom ramen för adoptionsavgiften.

### *Permanent byråns arbete*

Ett viktigt led i att säkerställa en etisk adoptionsverksamhet som utgår från barnets bästa, är att såväl ursprungsländer som mottagarländer ansluter sig till Haagkonventionen. Permanent byrå vid Haagkonferensen för internationell privaträtt har tagit fram ett program som skall tillhandahålla information, råd och utbildning för att stödja en effektiv implementering av Haagkonventionen.

Programmet är tänkt att stödja centralmyndigheter i både ursprungs- och mottagarländer, både de som redan är anslutna till konventionen och de som överväger att ansluta sig. Programmet riktar sig också till auktoriserade sammanslutningar, till vilka många uppgifter kan vara delegerade. Programmet ger stöd till regeringar som överväger en anslutning till konventionen, i form av råd och vägledning i frågor (inkl. legala och strukturella frågor) som är relaterade till implementering, särskilt när det gäller auktorisationsvillkor och procedur för auktorisation samt tillsyn över auktoriserade sammanslutningar.

Även om programmet riktar sig till såväl mottagar- som ursprungsländer behövs stödet främst i ursprungsländerna. Programmet är utformat för att tillhandahålla stöd på ett sätt som tar hänsyn till förutsättningarna i det berörda landet.

Programmet utgår från ett integrerat synsätt, som ser utvecklingen av adoption, inklusive internationell adoptionservice, som en del av och som ett alternativ i en integrerad barnavårdsverksamhet. Programmet

skall bidra till den mer generella utvecklingen av alternativ barnavård, inklusive framför allt inhemsk adoption, i ursprungsländerna.

Avsikten med programmet är att tillhandahålla information, råd och utbildning för att försäkra att

- de nödvändiga praktiska stegen för att implementera konventionen effektivt iakttas och genomförs;
- målen och principerna i konventionen till fullo förstås och respekteras;
- de etiska krav som uppställs i konventionen uppmärksammas; och
- kraven för framgångsrikt internationellt samarbete uppfylls.

Programmet finns på två nivåer. Ett ”snabbprogram” för stater som är i ett tidigt skede för anslutning till konventionen. Ett fördjupat program för tillämpning och utbildning för att stödja en utveckling på lång sikt.

Programmet innehåller sådant som legala frågor, strukturella och organisatoriska frågor, procedurer för internationella adoptioner, integrering med annan barnskyddsverksamhet, auktorisation, rekrytering av personal och utbildning, utredning och förberedelse av adoptivföräldrar, rapport om barnet, barn med särskilda behov, matchningsprocessen, kostnader och avgifter, otillbörlig ekonomisk vinst, rådgivning efter en adoption, uppföljningsrapporter etc.

För att programmet skall kunna genomföras krävs att framför allt mottagarländerna bidrar med ekonomiska medel till den fond som skapats för ändamålet.

De länder som är intresserade av att få ta del av programmet kan ansöka om detta hos Permanenta byrån. Permanenta byrån har möjlighet att med kort varsel se till att nödvändigt arbete kommer igång. Sverige är genom sitt medlemskap i Haagkonferensen med och finansierar Permanenta byråns verksamhet.

## 7.2 Internationellt utvecklingssamarbete – barn på institution

Specialkommissionens möte år 2000 utmynnade i att mottagarländer skall uppmanas att stödja ansträngningar i ursprungsländer för att förbättra nationella skyddsåtgärder för barn, inklusive program för att förhindra övergivande (se avsnitt 4). Det är därför angeläget att det svenska utvecklingssamarbetet även fortsättningsvis prioriterar insatser för att skapa inhemska alternativ till institutioner, så att barn i första hand ges möjlighet att växa upp i en familj i sitt ursprungsland.

*Sida* framhåller i sitt remissvar att utgångspunkten för allt svenskt utvecklingsarbete genom *Sida* är att utveckling och förbättringar sker i samarbetslandet. Då det handlar om barnets rätt till en dräglig tillvaro, är utgångspunkten att förhållandena runt barnet skall förbättras så att barnet i första hand skall kunna tas om hand av sin egen biologiska familj eller i vart fall inom den egna ursprungliga miljön. Det är först när dessa alternativ inte kan uppfyllas som mer drastiska åtgärder som vård på institution eller adoption kommer i fråga. Det är först då som ett annat intresse kan möta barnets behov – nämligen en vuxens önskan att få adoptera ett barn.

Barnkonventionen ser familjen som den naturliga miljön för barn att växa upp i. Begreppet familj ges en vid definition. Det kan vara kärnfamiljen, men också andra familjeformer. Det är i familjen som barn får möjlighet att utvecklas, får skydd och andra behov tillgodosedda. Barnets rättigheter tar således sin utgångspunkt i ett familjesammanhang tillsammans med föräldrar, släktingar eller andra vårdnadshavare som förmår skapa en god uppväxtmiljö för barn. Internationell adoption kan övervägas om barnet inte kan placeras i fosterfamilj eller adoptivfamilj eller inte kan tas om hand på lämpligt sätt i sitt hemland.

Detta är även utgångspunkten för regeringens prioriteringar för barn och ungdomar som är på institution (regeringens skrivelse 2001/02:186 Ett barnrättsperspektiv i internationellt utvecklingsarbete), som har utarbetats av Utrikesdepartementet i samarbete med andra departement, Sida och enskilda organisationer inom ramen för en översyn av barnrättsfrågor i det internationella utvecklingssamarbetet, Barnprojektet:

- Stöd till en aktiv familjepolitik med bas i jämställdhet för att familjerna själva skall kunna försörja sina barn.
- Stöd till unga, ensamstående föräldrar.
- Stöd till familjer med funktionshindrade barn.
- Insatser för att mobilisera barnets nätverk.
- Stöd för framtagandet av nationella planer för avveckling av barninstitutioner.
- Insatser för att stärka en nära och regelbunden kontakt mellan barnet på institution och dess föräldrar och övriga nätverk.
- Samverkan mellan institutionen och samhällets service såsom skola, hälso- och sjukvård.
- Stöd för att återanpassa barnet till familjelivet.

I första hand skall familjer ges det stöd de behöver för att kunna ta hand om sina barn. Om barnet skiljs från sin familj skall kontakten med familj och släktingar främjas. Sida anför i sitt remissvar att frågan om barn på institution diskuteras sedan flera år och arbete förekommer i många samarbetsländer med att försöka minska antalet barn på institutioner till förmån för integrering av barnen i den egna lokala miljön, s.k. Community based projects. Sida påpekar att dylika insatser och projekt har ökat under senare år, till stor del beroende på det stigande antalet föräldralösa barn på grund av hiv/aids.

### *Orsaker till att barn hamnar på institution*

Av skriften Barn på institution, Internationellt utvecklingssamarbete, (Utrikesdepartementet 2001), som togs fram inom ramen för Barnprojektet, framgår att trots kunskapen om att barn tar skada av att vistas på institution, vistas mellan åtta och tio miljoner barn på olika typer av institutioner i världen. Trenden att placera barn på institution tycks snarare öka än minska. Orsakerna är flera och skiljer sig delvis mellan olika delar av världen. Gemensamt är dock att endast en liten del av de barn som befinner sig på institution är utan föräldrar. Ungefär 90 procent av barnen har en eller två föräldrar i livet. I stället är fattigdom den vanligaste orsaken till ett barns institutionsvistelse. En studie från Leshoto visade att det främsta skälet till att föräldrarna placerade sina

barn på institution var att de inte kunde försörja dem och inte heller såg några möjligheter att ge sina barn en bättre framtid än den som de själva hade. Institutionen däremot kunde erbjuda både försörjning och grundutbildning för barnen. Föräldrarnas intention var inte i första hand att överge sina barn utan att ge dem bättre livsvillkor än de själva kunde erbjuda. Andra skäl till att barn hamnar på institution är splittrade familjer, funktionshinder, sjukdom, missbruk och dödsfall i familjen.

Genom att institutioner finns som en resurs och möjlighet i fattiga länder drar de till sig barn. För föräldrar är placeringen av sitt barn på en institution ofta en överlevnadsstrategi, en utväg i en desperat situation. På institutionen erbjuds barnet tillsyn, mat och utbildning. För familjen blir det en lättnad i försörjningsbördan med ökade möjligheter för de hemmavarande barnen att överleva.

Institutioner ger också arbetstillfällen, även om dessa arbeten har låg status och lönerna är låga. Det kan därför finnas ett intresse hos personal, lokala politiker och andra makthavare att behålla institutionerna – ett intresse som kolliderar med barnets rättigheter. Organisationer och privatpersoner väljer också ibland att stödja barn genom satsningar på institutionsvård. Skälen kan vara att projekten på så sätt blir avgränsade och tydliga genom sina byggnader och sin kapacitet att samla barn och sörja för dem. Institutionsvård är dock en dyr och ineffektiv form av stöd. Ekonomiskt är denna form av vård upp till sex gånger så dyr som vård i ett familjehem. Risken för vanvård och utnyttjande är stor på institutioner. Övergrepp förekommer både från personal och från andra barn. Barn med funktionshinder löper särskilt stor risk att utsättas för övergrepp.

En avveckling av institutionsvården för barn i fattiga länder är intimt förknippad med fattigdomsbekämpning. För att en avveckling skall bli verklighet krävs en medveten nationell plan, förankrad på högsta politiska nivå, med tydliga och tidsbundna mål. Arbetet med att avveckla befintliga institutioner måste ha barnet som individ, dess familj och nätverk i fokus.



**Regeringens förslag:** Ett barn med hemvist utomlands får inte utan socialnämndens medgivande tas emot i syfte att adopteras av någon som inte är barnets förälder eller har vårdnaden om barnet. Medgivande skall inhämtas innan barnet lämnar det land där det har sitt hemvist. Medgivande får lämnas endast om den sökande är lämpad att adoptera. Vid den bedömningen skall särskild hänsyn tas till sökandens kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov och den planerade adoptionens innebörd, sökandens ålder, hälsotillstånd, personliga egenskaper och sociala nätverk. Sökanden skall vidare ha deltagit i av kommunen anvisad föräldrautbildning inför adoption.

**Regeringens bedömning:** Ett enhetligt utbildningsmaterial bör tas fram av adoptionsmyndigheten i samråd med Socialstyrelsen. I detta arbete bör även Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet samt de auktoriserade sammanslutningarna och de adopterades organisationer inbjudas att delta.

**Utredningens förslag:** Stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår därutöver att länsstyrelsen i stället för socialnämnden skall fatta beslut om medgivande, att det i lag anges en åldersgräns för att få medgivande samt att kommunerna skall bli skyldiga att tillhandahålla föräldrautbildning inför adoption. Utredningen har också föreslagit en delvis annorlunda formulering av lagtexten.

**Remissinstanserna:** De flesta som yttrat sig i frågan om de krav som skall ställas på den sökandes lämplighet är positiva till att dessa tydliggörs, men det råder delade meningar om hur detaljerade kraven skall vara i själva lagtexten. *Barnombudsmannen (BO)* anser att det är viktigt att adoptivbarnens speciella situation lyfts fram och tydliggörs i såväl lagstiftning som i ökad kompetens hos berörda handläggare.

När det gäller den föreslagna åldersgränsen vid ansökan om medgivande är synpunkterna blandade. De flesta som kommenterar förslaget är positiva till att en åldersgräns fastställs, men anser att det är viktigt att den kan frångås om det finns särskilda skäl. *Socialstyrelsen*, *BO* och *Integrationsverket* avstyrker att det i lagen fastställs en åldersgräns och menar att åldern bör ingå i den allmänna lämplighetsbedömningen.

I frågan om föräldrautbildning delar *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* utredarens uppfattning att föräldrautbildningen skall lyftas från organisationerna men understryker att kommunerna själva bör avgöra hur man vill tillhandahålla utbildning. Förbunden har angett att de vill delta när utbildningsmaterialet tas fram. *Länsstyrelserna i Västra Götaland* och *Dalarna*, ett flertal kommuner samt *Landstingsförbundet* och *Svenska Kommunförbundet* framhåller vikten av regional samverkan. *Socialstyrelsen* tillstyrker att kommunerna skall bli skyldiga att tillhandahålla föräldrautbildning inför adoption, men avstyrker att den skall vara obligatorisk för föräldrar. *Statskontoret* anför att det i dag inte finns anledning att utöka det offentliga åtagandet, utan att anordnandet av föräldrautbildning bör vara en uppgift för NIA och de auktoriserade adoptionsorganisationerna. *Järfälla kommun* anser att kravet på genomgången föräldrautbildning är en onödigt ingripande åtgärd. *Örebro kommun* av-

visar såväl förslaget att föräldrautbildningen skall vara obligatorisk som att det skall vara en kommunal angelägenhet. De auktoriserade sammanlutningarna tillstyrker att det skall krävas föräldrautbildning men menar att den skall vara kostnadsfri om den skall vara obligatorisk. *Adoptionscentrum* avvisar att det skall vara ett kommunalt monopol. *Adopterade etiopierna och eritreanerna förening* vill vara med i framtagandet av utbildningsmaterial.

Utredningens förslag om att länsstyrelsen skulle vara den instans som beslutar om medgivande att ta emot ett barn för adoption avvisades av i stort sett samtliga remissinstanser som yttrat sig i frågan, däribland samtliga de länsstyrelser som tillfrågats – *Skåne, Västra Götaland, Dalarna och Västerbottens län*.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Vid en internationell adoption medverkar samhället till familjebildningen. Samhällets uppgift är att sammanföra föräldrar med ett många gånger okänt barn. Det okända barnets behov skall sättas före de vuxnas längtan efter barn. Barnperspektivet bör därför, när det gäller internationella adoptioner, tydliggöras ytterligare. Således bör det framgå av lagen vilka grundläggande krav som skall vara uppfyllda för att få medgivande att ta emot ett barn för adoption. Det underlättar inte bara för utredarna och beslutsfattarna på kommunal nivå utan också när ett mål om medgivande skall prövas i allmän förvaltningsdomstol.

### *Hemutredningen*

Utredning av förhållandena för den eller dem som vill adoptera är en viktig del i adoptionsprocessen. Samtidigt som hemutredningen utgör ett beslutsunderlag för beslutsfattaren skall den också vara ett fullgott underlag för den utländska förmedlingskontakten, som har att välja föräldrar till ett barn. Hemutredningen skall utmynna i en bedömning om den eller de sökande är lämpade att adoptera. En väl genomförd utredning genererar en stor mängd information om den eller dem som vill adoptera. Den skrivna utredningen skall redovisa hur det okända utländska barnets behov av en trygg uppväxt kan tillgodoses i det tilltänkta hemmet. Såväl starka som svaga sidor hos de sökande måste beskrivas och bedömas. Det är angeläget att all relevant information analyseras och redovisas i utredningen och att förslaget till beslut motiveras. Hemutredningen bör också ta upp och behandla motivet för adoptionen och vilka förväntningar som finns på barnet, liksom hur de sökande ser på frågan om barnets rätt till information om sitt ursprung.

Vid tveksamhet om den eller de som vill adoptera är lämpliga som adoptivföräldrar skall utredaren föreslå att ansökan avslås. I detta sammanhang måste också alla faktorer som talar för detta lyftas fram, eftersom beslutsfattarna i olika instanser behöver ett fullständigt underlag för att kunna fatta ett korrekt beslut. Om socialnämnden fattar ett annat beslut än det som föreslås av utredaren bör nämnden motivera detta.

Av artikel 5 a) i Haagkonventionen framgår att en adoption inom konventionens tillämpningsområde endast skall ske om den mottagande statens myndigheter har säkerställt att de tilltänkta adoptivföräldrarna är behöriga och lämpade att adoptera.

För att gälla samtliga internationella adoptioner, dvs. också dem där barn tas emot från länder som inte är anslutna till Haagkonventionen, bör kravet om att den eller de som tar emot ett utländskt barn för adoption är lämpad att adoptera föras in i socialtjänstlagen. Lämplighetsbedömningen skall göras med beaktande av samtliga omständigheter som är avgörande för adoptionen. Det är inte möjligt att ge en uttömmande beskrivning av vad som ingår i uttrycket ”lämpad att adoptera”, men några faktorer bör nämnas i sammanhanget. Adoptionen är till för det okända barnets bästa. Därför måste den eller de som skall adoptera ha sådana personliga egenskaper och förmåga till samspel att adoptivbarnets särskilda behov kan tillgodoses. Den sökande skall ha tillräckliga kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov samt om innebörden av en adoption. Ett par som adopterar bör leva i en stabil relation. Det är vidare viktigt att den eller de som vill adoptera har ett fysiskt och psykiskt hälsotillstånd som medger att de kan fungera fullt ut i föräldrollen. Båda sökandena i ett par skall ha så god hälsa att de var och en kan bedömas fungera fullt ut under barnets hela uppväxttid. Såväl par som ensamstående måste vidare ha ett väl fungerande socialt nätverk som är berett att vid behov ge stöd till familjen. Det är av stor vikt att i förekommande fall en infertilitetskris har bearbetats och att sorgen över att inte kunna få ett biologiskt barn kan hanteras tillfredsställande.

#### *Kunskaper och insikter om adopterade*

Redan i dag ställer lagen krav på att den eller de som vill adoptera har tillfredsställande kunskaper om barn och deras behov och har fått information om innebörden av den planerade adoptionen. Detta är dock inte tillräckligt, utan den eller de som vill adoptera måste också ha insikter om adoptivbarn och deras behov. Med detta menas att den eller de som vill adoptera skall vara väl införstådda med adoptionens innebörd för dem själva och för barnet. De blivande föräldrarna skall vara medvetna om innebörden av att adoptera ett barn från ett annat land och om vilka etiska och personliga överväganden som bör göras inför adoptionen. De forskningsresultat som finns på området visar att det är angeläget att den eller de som vill adoptera känner till adoptivbarns specifika sårbarhet och särskilda behov. Föräldrarna måste kunna känna igen och vara förberedda på olika situationer som kan uppstå under barnets uppväxt, och vara införstådda med möjligheterna att tidigt söka hjälp om svårigheter skulle uppstå. Det är därför angeläget att i lagen tydliggöra vikten av att inte bara ha tillfredsställande kunskaper utan också tillfredsställande insikter om adoptivbarn och deras behov. Lagen bör därför kompletteras med kravet att den eller de som adopterar också har tillfredsställande insikter om adoptivbarn och deras behov. Sådana insikter kan nås genom deltagande i föräldrautbildning för blivande adoptivföräldrar.

I dag finns ingen åldersgräns för att få medgivande att ta emot ett barn för adoption i svensk lag. Åldern är dock en viktig faktor i lämplighetsbedömningen av den eller dem som vill adoptera.

En del mottagarländer ställer krav i lagstiftningen på den eller dem som vill adoptera. I till exempel Nederländerna finns en övre lagfäst åldersgräns om 42 år samt att det får skilja högst 40 år mellan föräldrarna och barnet. Sökande äldre än 42 år kan dock utredas enligt en speciell modell och om de bedöms ha särskilda resurser kan de få medgivande för ett äldre barn eller ett barn med särskilda behov. Den dag den äldste av sökandena fyller 46 år upphör medgivandet att gälla. I andra länder finns en klar praxis som sätter en övre gräns för dem som ansöker om medgivande. I Danmark får en blivande adoptivförälder inte vara mer än 40 år äldre än barnet. I Finland tillämpas en praxis med en åldersskillnad på högst 45 år mellan barn och föräldrar och i Norge och Island är högsta ålder för en adoptant 45 år.

Flera ursprungsländer sätter egna gränser. Till exempel har Colombias ansvariga adoptionsmyndighet ett krav att makarna får vara högst 30 år vid adoption av ett litet barn, men högre ålder accepteras vid adoption av ett andra barn och äldre makar får ansöka om äldre barn eller barn med handikapp. Privata barnhem i Colombia tillämpar en åldersskillnad på högst 40 år mellan barnet och föräldrarna. Indien, Ryssland, Vitryssland och Sydafrika kräver att åldersskillnaden mellan barnet och föräldrarna inte överstiger 40 år. Sydkorea har en övre gräns på 44 år. I Thailand är åldersgränsen 35 år för barn under ett år och högst 42 år för barn upp till tre år.

Avsaknaden av en övre åldersgräns i lagen uppfattas ibland som en otydlighet bland såväl utredare som beslutsfattare och utgör inte sällan en svårighet i handläggningen av ärenden om medgivande att ta emot ett barn för adoption. Det kan i samband med adoptionsärenden också finnas en viss benägenhet att se till de vuxnas intressen på bekostnad av barnens, vilket bör undvikas så långt det är möjligt.

I handboken *Internationella adoptioner – handbok för socialnämnder* (utgiven av NIA) anges att ett generellt medgivande i allmänhet inte bör ges till personer över 45 år. Regeringsrätten har i ett avgörande (RÅ 1995 ref. 67) anslutit sig till detta. Detta är de riktlinjer som utredare och beslutsfattare hittills har kunnat arbeta utifrån.

Utredningen föreslår att det i lagen anges att medgivande inte får lämnas till den som är äldre än 42 år vid ansökningstillfället, om det inte finns särskilda skäl. I praktiken innebär detta att sökanden är upp mot 45 år när barnet anländer. Gränsen skall i vissa fall kunna frångås om det finns särskilda skäl till detta och utredningen anger som sådana att den ena av sökandena är något yngre än 42 år medan den andra sökanden är något äldre, att det är fråga om adoption av ytterligare barn i familjen och sökanden ligger strax över åldersgränsen eller att det är fråga om adoption av ett barn som man redan har en relation till såsom exempelvis släktingbarn och sommarbarn.

Utgångspunkten i ett resonemang om en övre åldersgräns måste, enligt regeringen, vara det okända barnets bästa. Ur detta perspektiv är det av vikt att föräldrarna inte har en alltför hög ålder i förhållande till barnets

ålder när barnet anländer till det nya hemmet. Föräldrarna/föräldern skall, under åtskilliga år framåt ha styrka och flexibilitet att möta barnets speciella behov. Det är viktigt att åldersstrukturen i adoptivfamiljen inte alltför mycket skiljer sig från de flesta andra familjers. Adoptivbarn har generellt sett äldre föräldrar än biologiska barn även om det har blivit vanligare att bli förälder senare i livet. Det är, så som utredningen konstaterar, helt klart att med stigande ålder ökar risken för att drabbas av en svår sjukdom som i sin tur kan påverka möjligheten till ett gott föräldraskap. Det är också så att hög ålder hos den eller dem som adopterar, ur barnets perspektiv, i sig kan vara ett tillräckligt skäl för att ett medgivande inte skall lämnas. Med äldre adoptivföräldrar ökar sannolikheten för att föräldrarnas hälsa sviktar och krafterna inte räcker till på samma sätt som när föräldrarna är yngre. Därtill är risken större för att nätverket runt familjen också är åldrat. Det finns en risk att barnet därmed inte får tillgång till nära släkterelationer med t.ex. mor- och farföräldrar.

Det finns också en tendens att ge äldre sökande medgivande för äldre barn, vilket i sig kan innebära särskilda svårigheter. Äldre barn har vanligtvis hunnit leva under svåra förhållanden en längre tid och kanske varit med om flera separationer, vilket ställer stora krav på insatser av adoptivföräldrarna. Hög ålder hos barnet vid adoption är en riskfaktor som kräver extra kompetenta och starka föräldrar. Detta måste vägas in i lämplighetsbedömningen.

Det råder inget tvivel om att det finns en positiv inställning till en övre åldersgräns och ett behov av en sådan hos samtliga som är involverade i adoptionsförfarandet. Däremot är meningarna delade om det skall göras med stöd av en lagfäst övre åldersgräns eller genom att frågan om de sökandes ålder ingår som del av den helhetsbedömning som görs i lämplighetsprövningen av de sökande i samband med hemutredningen. Regeringen delar i mångt och mycket utredningens synpunkter om vilken övre åldersgräns som bör tillämpas, men anser, liksom några av remissinstanserna, att flexibiliteten i bedömningarna riskerar att minska om åldersgränsen slås fast i lag. En mer flexibel reglering ökar också förutsättningarna för att vid bedömningen väga in också intresset av att ålderskillnaden mellan barnet och adoptanten inte är för liten. Även detta är av vikt för barnet.

### *Sökandenas hälsotillstånd*

Hälsotillståndet är en annan viktig del i lämplighetsbedömningen av den eller dem som ansöker om medgivande att adoptera. Även om det för de flesta människor är omöjligt att veta hur hälsan kommer att utvecklas eller förändras är hälsoaspekter inte oväsentliga i samband med en adoption. För den som har en känd sjukdom eller ett funktionshinder är det ofta möjligt att ange en prognos om hur hälsotillståndet kan komma att utvecklas. Denna prognos är av avgörande betydelse i samband med lämplighetsbedömningen. Det är inte möjligt att exakt ange när hälsotillståndet, såväl det fysiska som det psykiska, utgör ett hinder för ett medgivande. Men det måste stå klart att sjukdomen eller funktionshindret inte påverkar möjligheten till ett gott föräldraskap för att ett medgivande skall kunna lämnas. Samhällets stödinsatser för att kompensera

de eventuella begränsningar som följer med sjukdomen eller funktionshindret måste vägas in i bedömningen.

Det är angeläget för utredaren att få veta hur prognosen för en viss sjukdom eller ett visst funktionshinder ser ut eller att få belyst hur adoptivföräldraskapet kan komma att påverkas av detta. Det är lämpligt att en läkare med specialistkompetens inom den sjukdom som den sökande har kan vara utredaren behjälplig vid bedömningar av hur föräldraskapet kan komma att påverkas. När det gäller personer med funktionshinder kan annan expertis behöva tillfrågas för att få en helhetsbild. Den handbok som nämns nedan, bör ge vägledning om vart utredaren kan vända sig för expertutlåtanden. Utredaren har därefter att, med barnperspektivet i förgrunden, väga in sjukdomsprognosen i helhetsbedömningen.

En utredare skall som regel kunna göra bedömningar utifrån det läkarintyg som den sökande lämnar från sin behandlande läkare samt om det behövs expertutlåtande. I oklara fall kan dock utredaren behöva vägledning. Hittills har han eller hon kunnat vända sig till NIA för att få hjälp med bedömningen. Denna ordning har inte varit helt problemfri. Utredningen har därför diskuterat frågan om vilken myndighet som skall tillhandahålla yttranden över sökandes hälsotillstånd. Ett alternativ som nämnts är att lägga ansvaret hos adoptionsmyndigheten, ett annat att ge Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga och medicinska frågor (Rättsliga rådet) detta uppdrag. Utredningen stannar för att ansvaret bör ligga hos den myndighet som får huvudansvaret för handboken till socialnämnderna, eftersom dessa frågor i viss mån hänger samman med varandra.

Denna uppfattning delas av Socialstyrelsen, som anser att den bör ansvara för att ta fram föreskrifter och allmänna råd samt en handbok till ledning för socialnämnderna, liksom att Socialstyrelsens Rättsliga råd bör ges ansvar för yttranden över sökandens hälsotillstånd. Redan i dag kan socialtjänsten begära yttrande av Rättsliga rådet i frågor som rör adoptioner. Regeringen menar att oavsett vilken myndighet som får ansvaret för handboken, bör Socialstyrelsens Rättsliga råd i oklara fall ansvara för yttranden över sökandens hälsotillstånd.

### *Föräldrautbildning inför adoption*

Enligt artikel 5b) i Haagkonventionen skall den mottagande statens behöriga myndigheter ha säkerställt att de tilltänkta adoptivföräldrarna har fått den rådgivning som kan vara nödvändig. Vid Specialkommissionens session år 2000 betonades nödvändigheten av noggrannhet och objektivitet hos mottagarländernas myndigheter i förberedelserna av de blivande adoptivföräldrarna.

Att ta emot någon annans barn, där barnets bakgrund och tillvaro före adoptionen är mer eller mindre okänd, ställer stora krav på föräldrarna. Utredningen om internationella adoptioner konstaterar att möjligheten att delta i föräldrautbildning inför adoption skiftar över landet. Innehållet och kvaliteten i befintlig utbildning varierar, liksom kostnaderna för deltagande. Majoriteten av kommunerna förlitar sig på att föräldrarna får nödvändiga kunskaper om adoption genom de auktoriserade sammanlutningarna och lägger därmed över ansvaret för föräldrautbildningen på

dem. Kommunerna har således inte någon kontroll över utbildningarnas innehåll och kvalitet.

I dag erbjuder endast 10 procent av landets samtliga kommuner föräldrautbildning inför adoption i egen eller grannkommuns regi. Flera landsting har särskilda föräldrakurser för adoptivföräldrar inom ramen för sin mödra- och barnhälsovård. Landstingens föräldrautbildningar är i regel kostnadsfria. Det förekommer även att landstinget ger ekonomiskt bidrag antingen till de auktoriserade sammanslutningarna eller betalar den deltagandes avgift i en sammanslutnings föräldrautbildning. Det i särklass vanligaste är dock att de sökande hänvisas till utbildning i någon auktoriserad sammanslutnings regi (vanligtvis Adoptionscentrums eller Familjeföreningen för internationell adoption) och att de själva får betala kostnaden för sitt deltagande. Adoptionsammanslutningarnas utbildning genomförs ofta i samarbete med ett studieförbund.

I samband med internationell adoption har samhället ett särskilt ansvar för att barnet kommer till så väl förberedda adoptivföräldrar som möjligt och det är därför rimligt att ställa krav på de blivande adoptivföräldrarna att de genomgår en utbildning som är adekvat för adoptionssituationen. Samtidigt måste adoptivfamiljerna i sin tur kunna ställa krav på att samhället har en väl fungerande organisation som kan ge vägledning och stöd i adoptionssituationen. För att kunna ge barnet så goda förutsättningar som möjligt anser regeringen att deltagande i föräldrautbildning bör vara en förutsättning för att den eller de som vill adoptera skall kunna ges medgivande. Flertalet remissinstanser instämmer också i förslaget om en obligatorisk föräldrautbildning inför adoptionen medan det råder delade meningar om den skall vara kommunalt organiserad och om den skall vara avgiftsbelagd eller inte.

Den eller de som tidigare adopterat ett barn från utlandet bör i allmänhet ha tillräckliga kunskaper och erfarenheter genom den adoptionen och därför inte ha samma behov av att genomgå föräldrautbildning för att medgivande att ta emot ytterligare ett barn för adoption skall kunna lämnas.

Utredningen har föreslagit att kommunerna skall vara skyldiga att tillhandahålla föräldrautbildning. Regeringen är emellertid tveksam till att utöka kommunernas åtagande. Däremot är det rimligt att det blir ett ansvar för kommunen att anvisa de blivande adoptivföräldrarna lämplig utbildning. Detta förutsätter naturligtvis att det finns sådan utbildning tillgänglig. En anordnare av föräldrautbildning bör dock, enligt regeringens mening, inte ha egna intressen i adoptionsprocessen.

Det står naturligtvis varje kommun fritt att själv eller tillsammans med landstinget eller andra kommuner anordna sådan föräldrautbildning. Såsom framhållits av flera, bl.a. *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* är detta också i många fall önskvärt. Sådan samverkan ger möjligheter att ta tillvara de erfarenheter av föräldrautbildning som redan gjorts i olika kommuner och landsting samtidigt som metodutveckling kan främjas.

För att säkerställa att alla blivande adoptivföräldrar får en utbildning som har fokus på adoptivbarns särskilda behov och håller hög och över landet jämn kvalitet, avser regeringen att ge adoptionsmyndigheten i uppdrag att tillsammans med Socialstyrelsen ta fram ett lämpligt studie-material. I detta arbete bör även Landstingsförbundet, Svenska Kommun-

förbundet samt adoptionsorganisationerna och adopterades organisationer inbjudas att delta.

Enligt 8 kap. 2 § SoL får kommunerna ta ut skäliga avgifter för olika sociala tjänster enligt grunder som kommunen själv bestämmer. I syfte att tydliggöra att kommunal föräldrautbildning inför adoption är en sådan social tjänst som kommunen får ta ut avgift för, avser regeringen att göra ett tillägg i nämnda paragraf i förtydligande syfte.

### *Handbok till socialnämnder*

I dag ger NIA, enligt sin instruktion efter samråd med Socialstyrelsen, ut den särskilda information som behövs för att bedöma lämpligheten hos dem eller den som ansöker om medgivande att ta emot ett barn för adoption. NIA:s handbok till socialnämnder som senast reviderades i samband med lagändringarna 1997, fyller en stor funktion för utredarna i kommunerna. Den ger stöd och vägledning för hemutredarna och för socialnämndens bedömning av familjens möjligheter att ta emot ett utländskt barn för adoption. Det är angeläget att handboken utvecklas och uppdateras i takt med kunskapsutvecklingen inom området och att samtliga faktorer som bör ingå i lämplighetsbedömningen behandlas där. Om det är adoptionsmyndigheten eller Socialstyrelsen som i fortsättningen bör få uppdraget att ta fram handboken får övervägas i samband med beredningen av den nya adoptionsmyndigheten.

## 9 Stöd och hjälp efter en adoption

### 9.1 Stöd och hjälp till adopterade och deras familjer

**Regeringens bedömning:** Eftersom samhället medverkar till familjebildning vid adoption är det angeläget att samhällets stöd och hjälp till adopterade och adoptivföräldrar efter en adoption utvecklas. Utredningen har klargjort vad stöd och hjälp till adopterade och adoptivföräldrar kan innebära och lyft fram att adopterades intresseorganisationer kan utgöra ett komplement till samhällets resurser i detta sammanhang.

**Utredningens bedömning och förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens bedömning. Utredningen föreslog att dessa organisationer skall kunna beviljas statsbidrag för sin verksamhet.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som har uttalat sig i frågan är i huvudsak positiva. NIA välkomnar utredningens definition av vad som avses med begreppet stöd och hjälp efter en adoption. *Adoptionsrådgivningen i Stockholm* betonar vikten av bred kompetens såsom psykolog, logoped och konsultläkare. Behovet av att stöd ges även till vuxna adopterade betonas av flera. *Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet* anser att stödet till adoptivbarnen måste inlemmas i annan verksamhet dit barn, ungdomar och föräldrar från andra kategorier kan söka sig för att få hjälp. *AC och Adopterade etiopierna och eritreaners förening* anser att stödet även bör gälla vuxna adopterade. *Göteborgs*



*stads adoptionsrådgivning* föreslår att en mottagning fristående från socialtjänsten inrättas för detta ändamål.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den forskningsgenomgång som utredningen låtit genomföra ger vid handen att den stora majoriteten av de adopterade inte får några större problem. Men det finns i dag en medvetenhet om att problem som uppkommer såväl under uppväxten som senare i livet kan ha sin grund i den adopterades tidiga livserfarenheter och i själva adoptionen. Alla adopterade måste förhålla sig till adoptionen och vid olika tidpunkter kan det finnas behov av stöd från samhället för att kunna hantera frågor och svårigheter. Stöd och rådgivning till föräldrarna, såväl inför som efter adoptionen, är därför av stor vikt för att förebygga framtida problem.

Socialtjänsten har sedan 1998 ett särskilt ansvar för att ge stöd och hjälp till adopterade och deras familjer. Men även andra aktörer – såväl inom kommun som inom landsting – har ett ansvar i detta sammanhang. Barnhälsovården har en viktig roll att stödja familjen i ett tidigt skede så att eventuella framtida problem kan undvikas. Skola och barnomsorg skall utgå från varje barns behov och de barn som av olika skäl behöver särskilt stöd skall få den omsorg som deras speciella behov kräver. Elevhälsan har till uppgift att främja elevernas själsliga och kroppsliga hälsa och verka förebyggande.

Enligt artikel 9 c) i Haagkonventionen skall centralmyndigheten direkt eller genom offentliga organ eller andra i staten auktoriserade samman slutningar, vidta alla lämpliga åtgärder för att framför allt i sina stater främja rådgivning i adoptionsfrågor och möjligheter till hjälp och stöd efter en adoption.

Adoptivbarn och adoptivföräldrar bör i första hand få stöd i de generella verksamheter som finns för alla barn och föräldrar. För att särskilt uppmärksamma adoptivbarn och deras föräldrars behov finns sedan den 1 januari 1998 i socialtjänstlagen en bestämmelse om socialnämndens skyldighet att ge stöd och hjälp när ett ärende om adoption har avgjorts. Denna bestämmelse kom till efter ett påpekande från FN:s barnrättskommitté i samband med att Sverige lämnade sin första rapport till kommittén 1992. Kommittén menade att Sverige saknade ett system för att närmare kunna följa hur situationen utvecklades för de utländska barn som placeras i adoptivfamiljer i Sverige.

### *Vad är stöd och hjälp?*

Utredningen om internationella adoptioner konstaterar att innebörden av begreppet stöd och hjälp efter en adoption inte har beskrivits tidigare och att det är angeläget att så sker. Avsikten med att ge stöd och hjälp är, enligt utredningen, att bidra till att mottagaren kan lösa ett problem eller hantera en situation på ett bättre sätt. Det finns fler aktörer än socialnämnden som har kompetens och ansvar för att ge stöd och hjälp till adoptivfamiljerna. Men socialtjänsten har en viktig uppgift att hjälpa familjerna vidare till rätt instans i samhället eller att i samverkan med andra bistå dem.

I socialtjänstens stöd och hjälp kan ingå att en socialsekreterare med erfarenhet av adoptioner och därmed särskilda kunskaper om de adopterades och adoptivfamiljernas särskilda förutsättningar kan ge tips om

olika förhållningssätt och lämplig litteratur och socialsekreteraren kan också vara en samtalspart i vissa situationer. Denna möjlighet riktar sig inte enbart till föräldrar utan även till adoptivbarnet och eventuella syskon – adopterade, styv- eller fostersyskon. Exempel på situationer när stöd kan bli aktuellt är vid relationsproblem inom familjen, svårigheter i föräldrarollen och vid livskriser som har sin grund i adoptionen och i de separationer som barnet genomgått före adoptionen. Stöd kan ges enskilt eller i grupp. De verksamheter som då kan komma i fråga återfinns inom såväl kommun som landsting, men också bland enskilda organisationer och privata aktörer. Nedan ges en kort genomgång av de olika verksamheter som kan komma i fråga i detta sammanhang.

### *Hälso- och sjukvården*

Stöd och hjälp gränsar ofta mot medicinsk vård och behandling. Vård och behandling skall ges av landstingen. Om den hjälpsökande bedöms vara i behov av vård och behandling bör hänvisning göras till landstingets verksamheter och någon som där har lämplig kompetens.

Varje landsting skall enligt 3 § första stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget.

Adopterade har samma rätt till en god hälso- och sjukvård som alla andra grupper med olika behov av behandling. Barnhälsovården når i stort sett alla barn genom barnvårdscentralerna, där det utöver barnsjuksköterskor bör finnas barnläkare och psykologer. Hit kommer adopterade barn och deras föräldrar när barnen är relativt nyanlända. Det är särskilt viktigt att det finns stöd när det gäller frågor som rör anknytningen mellan barn och föräldrar ur såväl barnets som den vuxnes perspektiv. En bra och tidig anknytning kan förebygga framtida problem. Ett barn som utsatts för flera separationer före adoptionen kan få svårigheter med att knyta an till de nya föräldrarna på ett tillräckligt bra sätt. Forskningen visar att det går att identifiera vissa tidiga samspelsmönster, som förutser framtida beteendeproblem i adoptivfamiljer, och att dessa mönster är påverkbara genom rådgivning. När det gäller frågor om anknytning mellan barn och föräldrar har BVC under senare år fått en allt viktigare roll och har stor erfarenhet och goda kunskaper inom området, som med fördel appliceras på de nyanlända adoptivbarnen. Ett sätt att stödja barn och föräldrar i ett tidigt skede kan vara att ta fram särskilda omhändertagandeprogram för adoptivbarn. Hur dessa kunskaper kan användas i samverkan med andra utvecklas vidare i avsnitt 10.

Också barn- och ungdomspsykiatri (BUP) samt vuxenpsykiatri och, när den adopterade väntar barn, MVC spelar en viktig roll för adopterade och bör ha beredskap och kompetens för att möta de särskilda problem som kan uppstå hos den som är adopterad.

Ungdomsmottagningarna som riktar sig till ungdomar i ålder 13–ca 20 år kan även spela en viktig roll när det gäller att möta unga adopterade.

Förskolan, skolan och skolhälsovården möter i stort sett alla barn under uppväxten och har samma ansvar gentemot alla barn. Enligt 1 kap. 2 § andra stycket skollagen (1985:1100) skall i utbildningen hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd. Enligt 2 a kap. 3 § tredje stycket skall förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen utgå från varje barns behov. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall ges den omsorg som deras speciella behov kräver.

Enligt 2 b kap. 1 § samma lag skall utbildningen i förskoleklassen stimulera varje barns utveckling och lärande. Den skall ligga till grund för fortsatt skolgång. Särskilt stöd skall ges till barn som behöver det.

Enligt 4 kap. 1 § andra stycket skollagen skall i grundskolan särskilt stöd ges till elever som har svårigheter i skolarbetet.

Skolhälsovårdens uppgifter regleras i 14 kap. skollagen. Skolhälsovården skall, enligt 2 § första stycket, följa elevernas utveckling, bevara och förbättra deras själsliga och kroppsliga hälsa och verka för sunda levnadsvanor hos dem. Skolhälsovården skall främst vara förebyggande (4 kap. 2 § andra stycket) och skall omfatta hälsokontroller och enkla sjukvårdsinsatser.

Adopterade barn kan få problem med språkutvecklingen och det är angeläget att eventuella sådana problem uppmärksammas tidigt, så att den adopterade kan få hjälp av en logoped. Också hyperaktivitet och koncentrationssvårigheter kan visa sig i förskolan och skolan och kan försvåra för flickan eller pojken. Om problemen inte uppmärksammas och åtgärdas på ett tidigt stadium kan situationen för det enskilda barnet försvåras. Det är därför angeläget att förskole- och skolpersonal har allmän kunskap om adopterades särskilda förutsättningar och att det finns tillgång till skolkuratorer och skolpsykologer som kan bidra med sina kunskaper och erfarenheter.

### *Övriga aktörer*

Stöd och hjälp i offentlig regi efter en adoption är, enligt utredningen, ett eftersatt område i Sverige. Kommunerna tycks ha uppenbara svårigheter att ge bestämmelsen om uppföljningsansvar ett innehåll. Endast ett fåtal kommuner har utvecklat något särskilt stöd som riktar sig till adoptivbarn och adoptivföräldrar. I de fall det förekommer är det ett allmänt riktat stöd vid behov. Göteborgs kommun är en av de få kommuner som bedriver en tydlig stöd- och hjälpverksamhet för adopterade och deras familjer. Adoptionsrådgivningen i Göteborg startade som ett projekt, till vilket det utgick statligt stöd, för att hjälpa adoptivfamiljer med problem ”som ingen annan tog sig an”. Verksamheten, där två psykologer arbetar tillsammans halvtid med adoptionsfrågor, är permanent sedan 2003. I sitt remissvar framför *Adoptionsrådgivningen i Göteborg* vikten av att stödet ges av psykologer och att socialkontoret inte är den instans som föräldrar naturligt söker sig till i första hand för att få stöd och hjälp i en svår situation. Regeringen inser att det finns en poäng i att ha en självständig rådgivningsfunktion och ser samtidigt svårigheterna för mindre kommuner att bygga upp egen specialkompetens inom området. Samverkan

mellan olika aktörer kan vara en lösning på detta, vilket regeringen återkommer till i avsnitt 10.

Folåsa behandlingshem som drivs av Statens institutionsstyrelse har specialiserat sig på adopterade ungdomar med sociala och känslomässiga problem i sådan omfattning att det är nödvändigt med en placering utanför hemmet. Det är ett exempel på hur staten utvecklat metoder för att komma till rätta med svårigheter som kan uppstå hos internationellt adopterade flickor och pojkar. Behandlingstiden är lång, från 18 månader upp till tre år, och lägger särskild tonvikt på familjearbete och att återupprätta relationer.

Det är inte givet att det är samhället som i alla situationer är bäst lämpat att ge stöd och hjälp efter en adoption. Såväl adoptionssammanslutningar som de adopterades organisationer kan utifrån sina perspektiv bidra med kunskaper och erfarenheter i sådan stödverksamhet och komplettera samhällets stöd. Utredningen har föreslagit att statsbidrag skall kunna utgå till de adopterades organisationer. Dessa organisationer har i dag möjlighet att söka organisationsstöd hos Ungdomsstyrelsen och också stöd till nyskapande projektverksamhet genom Allmänna Arvsfonden.

## 9.2 Att söka sina rötter

**Regeringens bedömning:** Det är angeläget att socialtjänsten och sammanslutningarna bistår adopterade i frågor som rör uppgifter om deras ursprung.

**Skälen för regeringens bedömning:** De flesta adopterade funderar någon gång över sitt ursprung och många söker också aktivt sina rötter. Barnets rätt att få vetskap om sitt ursprung är fastslagen bl.a. i barnkonventionen. Uppfattningen att ett adopterat barn skall få kännedom om adoptionen och om sin bakgrund har varit tydlig i förarbetena till den svenska lagstiftningen även om inte någon uttrycklig bestämmelse om detta har förts in i lagen. Adoptionsforskningen har tydligt visat hur viktig kunskapen om det biologiska och etniska ursprunget är för adoptivbarnets positiva utveckling.

I departementspromemorian, Föräldrars samtycke till adoption, m.m., (Ds 2001:53) behandlas bl.a. frågan om att i föräldrabalken införa en bestämmelse som ålägger adoptivföräldrarna att så snart det är lämpligt informera barnet om att det är adopterat. Promemorian har remissbehandlats och många remissinstanser är positiva till en sådan regel. Frågan kommer att beredas vidare inom Regeringskansliet under året för att nå ett ställningstagande i syfte att stärka barnets rätt.

Det är alltså viktigt att frågor om barnets rätt till sitt ursprung och till kunskap om sina rötter tas upp tidigt i adoptionsprocessen. Under senare år har medvetenheten om betydelsen av att barnet så snart det är möjligt får veta så mycket som möjligt om var hon eller han kommer ifrån och om sin historia. Majoriteten av alla adoptivföräldrar hämtar barnet i ursprungslandet och uppmanas att samla så mycket information som möjligt för att senare kunna berätta för barnet.

För socialtjänsten är barnets rätt till sitt ursprung en viktig utgångspunkt i arbetet med internationella adoptioner och frågor som rör detta ämne återkommer i samtal under hela utredningen. I NIA:s handbok till socialnämnderna behandlas frågor om barnets ursprung i flera avsnitt. Dels tas de upp i samband med den information som ges av socialtjänsten vid de allra första kontakterna med blivande adoptivföräldrar, dels återkommer de i olika delar av hemutredningen bl.a. när innebörden av en adoption diskuteras. Det är också en viktig fråga för föräldrautbildningen.

*NIA* påpekar i sitt remissvar att rotsökning bör ses som en process. Det handlar inte bara om att finna ett sätt att leva med det man får veta, utan också det man inte får veta. Rotsökning är inte enbart att söka sina biologiska rötter men också om att få kontakt med den organisation som en gång förmedlade adoptionen, att få läsa sina adoptionshandlingar och att få kunskaper om sitt ursprungsland. Det är bl.a. mot denna bakgrund som regeringen i avsnitt 6.4.3. föreslår en stärkt dokumentations- skyldighet för sammanslutningarna.

Det är inte ovanligt att personer som haft kontakt med socialtjänsten återkommer dit med en önskan om att få ta del av de handlingar som finns hos socialtjänsten. Socialtjänsten har därigenom erfarenhet och en beredskap att hantera sådana situationer. Forskning visar att intresse för att söka sitt ursprung ofta väcks i samband med t.ex. giftermål, graviditet och barns födelse, föräldrars död. Också under tonåren finns hos många ett behov och intresse av att få veta om sin bakgrund.

Det kan också sägas ingå i socialtjänstens uppgift att ge stöd och hjälp efter en adoption att bistå såväl unga som vuxna adopterade från andra länder att få ta del av t.ex. de uppgifter om adoptionen som socialnämnden har om dem i sina handlingar. Det bör också finnas en beredskap att hjälpa dem vidare om hur de skall gå till väga för att få veta mer om sitt ursprung och om varför de blev adopterade. Såväl de auktoriserade sammanslutningarna som de adopterades organisationer bör kunna bidra med viktiga erfarenheter när det gäller rotsökning. *NIA* har tagit fram en skrift om rotsökning och man kan genom *NIA*:s hemsida läsa om olika tillvägagångssätt när man söker sina rötter. Det är lämpligt att frågor om rotsökning utvecklas vidare i handboken för socialnämnder.

## 10 Samverkan och kompetensutveckling

**Regeringens bedömning:** För att tillgodose kraven på kompetens och utveckling inom området internationella adoptioner bör samverkan utvecklas såväl mellan kommuner som mellan kommuner och landsting. Institutet för metodutveckling i socialt arbete (IMS) vid Socialstyrelsen bör få i uppdrag att sammanställa och sprida tillgänglig kunskap om adopterade och deras situation.

**Utredningens bedömning:** Utredningens bedömning stämmer i stort överens med regeringens. Utredningen går dock längre genom att föreslå att medel avsätts för att stimulera samverkan samt att regeringen inrättar

ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum för internationella adoptioner.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser som yttrar sig i samverkansfrågan är positiva och välkomnar att stimulansmedel avsätts till detta ändamål. *Statskontoret* anser att staten bör undvika specialdestinerade bidrag och avstyrker förslaget. *Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet* menar att stimulansbidrag inte bör öronmärkas utan samverkan mellan kommuner och landsting bör ske i alla ärenden som rör barn och unga med särskilda behov av stöd. Samtliga som yttrar sig i frågan om ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum tillstyrker förslaget utom *Socialstyrelsen (SoS)* som avstyrker att ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum endast för internationella adoptionsfrågor inrättas. *SoS* anser att forskning bör uppmuntras men den bör ske via sedvanliga kanaler och prövas i forskningsråd.

**Skälen för regeringens bedömning:** Frågor med anknytning till internationella adoptioner är sällan förekommande frågor både i kommunernas och i landstingens olika verksamheter. Det innebär att det kan vara svårt att utveckla och behålla hög kompetens på området. Regeringen anser att det är rimligt att ställa vissa grundläggande krav på de professionella som kommer i kontakt med internationella adoptioner i kommunal- och landstingsverksamhet. Till exempel bör de ha grundläggande kunskaper om vad det innebär att vara adopterad och ha en beredskap för att kunna möta eventuella svårigheter som dyker upp under barnets uppväxt. Forskning visar att det är möjligt att förutse framtida beteendeproblem i adoptivfamiljer, och att dessa mönster är påverkbara genom rådgivning. Det är därför viktigt att uppmärksamma problem och ge hjälp i ett tidigt skede innan de vuxit sig alltför stora. De som arbetar med att ge stöd och hjälp eller vård och behandling till adopterade och adoptivföräldrar måste ha särskilda kunskaper om vad en adoption innebär för den adopterade och för adoptivföräldrarna. Därutöver krävs en allmän kunskap om adoptionsfrågor i stort.

Inom olika verksamheter krävs olika slags kompetens. I socialtjänsten krävs exempelvis särskilda kunskaper såväl för att kunna genomföra en hemutredning, fatta beslut om medgivande som att ha beredskap för att ge stöd och hjälp efter ett beslut om adoption. Inom barnhälsovården, barn- och ungdomspsykiatri och förskolan krävs specifika kunskaper om anknytning och hur anknytningsproblemet visar sig. Skolan bör kunna identifiera de särskilda behov som adoptivbarn kan ha i skolan för att kunna ge stöd tidigt och på rätt sätt möta den enskilda flickans eller pojkens behov.

Utredningen menar att det inte är rimligt att begära att varje kommun eller landsting skall ha särskilda kunskaper på adoptionsområdet. Utredningen konstaterar vidare att kommuner och landsting har mycket att vinna på om de samverkar i adoptionsanknutna frågor. Vid samverkan blir adoptionsfrågor inte längre sällanfrågor och en hög kompetens kan lättare byggas upp, vilket bör komma de adopterade och deras familjer till godo. På så sätt kan de som arbetar med adoptionsanknutna frågor få den särskilda kunskap om adoption som behövs för att tillgodose de adopterades och deras familjers behov. Regeringen anser att det vore en önskvärd utveckling att handläggning av adoptionsanknutna frågor sker mer i samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och landsting.

Kommunal samverkan i adoptionsanknutna frågor kan ske på olika sätt. Socialtjänstlagen ger i 2 kap. 5 § kommunen rätt att sluta avtal med någon annan att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Enligt 6 § första stycket samma kapitel får kommunen även träffa överenskommelse med t.ex. landstinget om att, inom ramen för socialtjänstens uppgifter, samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser.

Det är redan i dag möjligt för kommuner och landsting att samverka i adoptionsanknutna frågor, men någon sådan samverkan förekommer inte annat än i enstaka fall. Ur adoptivbarnens och deras familjers perspektiv är det dock mycket angeläget att kvalitet och tillgång till utbildning, utredning och stöd och hjälp efter en adoption blir jämn över hela landet.

En tänkbar lösning är att en kommun i ett län åtar sig att mot ersättning svara för föräldrautbildning, göra samtliga hemutredningar och ge stöd och hjälp efter en adoption. En annan lösning är att kommunerna i länet avtalar om samverkan och att några särskilt kunniga, intresserade och lämpade socialsekreterare från olika kommuner ansvarar för arbetet och att samverkan därutöver sker med landstinget i lämpliga delar. Kommuner och landsting kan också gå samman och genomföra föräldrautbildning inför adoption och tillsammans utforma stöd efter adoptionen. På så sätt kan resurserna utnyttjas effektivt och föräldrarna får en bred utbildning. Ytterligare en lämplig samverkansform är att samverkan sker inom ramen för en familjecentral.

Annan samverkan kan ske i form av öppna förskolor för adoptivföräldrar och deras barn, vilket kan vara realistiskt i större upptagningsområden. Man kan också tänka sig att samverkan kan ske genom gruppverksamhet för unga adopterade. I en sådan verksamhet kan de adopterades intresseorganisationer bidra med sina kunskaper och erfarenheter och samverkan på så sätt breddas och fördjupas.

Kommunal samverkan om utredning och stöd och hjälp kräver egentligen inga nya resurser. Samverkan innebär enbart en annan organisation för frågor som kommunerna redan i dag ansvarar för.

Regeringen vill dock inte i detta sammanhang låsa kommuner och landsting vid ett specifikt sätt att samverka eftersom det är angeläget att samverkan sker på ett sätt som är anpassat till lokala förhållanden. Däremot vill regeringen understryka vikten av att samverkan sker mellan olika berörda intressenter i adoptionsanknutna frågor för att säkerställa kompetens och utveckling.

### *Kunskapscentrum*

För att få ett samlat grepp om forsknings- och kunskapsutveckling på adoptionsområdet föreslår utredningen att ett nationellt centrum för forsknings- och kunskapsutveckling för området internationella adoptioner inrättas. Regeringen har övervägt hur behovet av att ge stöd till kommuner och landsting i deras arbete med hemutredningar, föräldrautbildning inför adoptionen samt stöd och hjälp efter genomförd adoption bör utformas. Det handlar om att samla forskningsresultat om internationella adoptioner, om metodutveckling och om att sammanställa kunskap och sprida den till samtliga aktörer. Målgrupperna för detta

arbete är socialtjänsten, barnhälsovården, barn- och ungdomspsykiatri, förskolan och skolan, men också länsstyrelserna i deras tillsynsarbete. Även adoptionsorganisationerna och de adopterades organisationer utgör tänkbara målgrupper. Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) vid Socialstyrelsen är en lämplig mottagare av ett uppdrag att göra kunskapssammanställningar, ge stöd till att systematisera utredningsarbetet och göra detta tillgängligt för dem som arbetar med internationella adoptioner. Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2005 återkomma i denna fråga.

Dessutom ges Socialstyrelsen i uppdrag att på nationell nivå följa upp förhållandena för de utländska barn som placeras i svenska familjer, i enlighet med det krav som FN:s barnrättskommitté ställde på Sverige i samband med Sveriges första rapport 1993.

## 11 Äktenskap mellan adoptivbarn och adoptant

**Regeringens förslag:** Ett adoptivförhållande skall jämföras med biologiskt släktskap vid tillämpningen av reglerna om äktenskapshinder. Äktenskap mellan ett adoptivbarn och adoptivföräldrarnas biologiska barn skall dock få ingås efter tillstånd. Detsamma gäller för äktenskap mellan två adoptivsyskon.

Förslagen gäller också registrering av partnerskap.

**Förmyndarskapsutredningens förslag** överensstämmer med regeringens (se betänkandet s. 169 f.), dock att dispensmöjligheten föreslås gälla endast för äktenskap mellan adoptivbarn och någon som är barn (biologiskt eller adopterat) enbart till en av adoptivföräldrarna ("halvsyskon").

**Remissinstanserna:** *Göteborgs tingsrätt* och *Malmö tingsrätt* anser att även äktenskap mellan adoptivbarn och adoptivföräldrarnas biologiska barn samt mellan två adoptivsyskon bör kunna tillåtas efter dispens. *Juridiska Fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* framför liknande synpunkter. Också *Justitieombudsmannen* ifrågasätter hindret för äktenskap mellan adoptivsyskon. Övriga remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Juridiska Fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO)* och *AFO – organisationen för vuxna adopterade och fosterbarn* anser att Förmyndarskapsutredningens förslag bör genomföras. Övriga remissinstanser, bl.a. Socialstyrelsen och Barnombudsmannen, tillstyrker promemorians förslag eller lämnar det utan invändning.

**Skälen för regeringens förslag:** Äktenskap får i dag inte ingås mellan dem som är släkt med varandra i rätt upp- och nedstigande led eller är helsyskon. Halvsyskon får inte ingå äktenskap med varandra utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (2 kap. 3 § äktenskapsbalken). Från och med den 1 maj 2004 kommer dispensprövningen att göras av länsstyrelse (se prop. 2003/04:48, bet. 2003/04:LU19, rskr. 2003/04:180 och SFS 2004:142). Äktenskaps-



hindren avser endast biologiskt släktskap. Ett adoptivförhållande utgör alltså inte något äktenskapshinder. Såvitt angår adoptivbarnets ställning till adoptanten och dennes släktingar gäller att all verkan av adoptionen upphör, om adoptanten ingår äktenskap med adoptivbarnet (4 kap. 7 § föräldrabalken).

Huvudregeln i lagstiftningen är att adoptivbarn jämställs med biologiska barn. Reglerna om äktenskapshinder utgör alltså ett avsteg från detta (se 4 kap. 8 § föräldrabalken). Frågan är om dessa regler bör behållas oförändrade eller om ett adoptivförhållande bör jämföras med biologiskt släktskap också på detta område.

Regeringen konstaterar att den utveckling som skett på adoptionsområdet innebär att adoptivsläktskap kommit att jämföras med biologiskt släktskap på de allra flesta områden. Likställighetsprincipen har en stark förankring i det allmänna rättsmedvetandet. Med det synsätt som numera är allmänt utbrett torde möjligheten för adoptant och adoptivbarn att ingå äktenskap med varandra för många framstå som närmast stötande. Även om biologiska band saknas, talar sociala och etiska skäl med styrka för att äktenskap mellan adoptivbarn och adoptant inte bör tillåtas. Förmyndarskapsutredningen föreslår att ett adoptivförhållande skall jämföras med biologiskt släktskap vid tillämpningen av äktenskapshindren. Remissinstanserna delar i princip den bedömningen. Också regeringen anser att möjligheten för adoptant och adoptivbarn att gifta sig med varandra nu bör tas bort. Detsamma bör gälla för andra som står i rätt upp- och nedstigande släktskapsförhållande till varandra som en följd av adoptionen, t.ex. adoptivbarnet och adoptantens far eller mor.

En särskild fråga är hur reglerna för syskon bör utformas.

Till en början kan anmärkas att det inte finns någon anledning att upphäva den möjlighet halvsyskon i dag har att efter dispens få ingå äktenskap med varandra. Vid ett jämförande av adoptivförhållanden med biologiskt släktskap får denna möjlighet betydelse också när det gäller äktenskap mellan ett adoptivbarn och någon som är barn (biologiskt eller adopterat) enbart till *en av adoptivföräldrarna*. Barnen har ju i dessa fall en rättslig förälder gemensam och blir att se som halvsyskon. De bör liksom andra halvsyskon kunna ingå äktenskap med varandra efter dispens.

Förmyndarskapsutredningen föreslår vidare ett absolut hinder mot äktenskap mellan ett adoptivbarn och adoptivföräldrarnas *gemensamma biologiska barn* samt mellan *två adoptivsyskon*. Mot bakgrund av att halvsyskon ju kan få ingå äktenskap med varandra efter tillstånd framstår förslaget, som några remissinstanser också anför, som tämligen långtgående. Visserligen har barnen i dessa fall båda sina rättsliga föräldrar gemensamma. Det finns dock inte några arvsbiologiska hänsyn att beakta. Däremot torde, som flera remissinstanser påpekar, sociala och etiska skäl många gånger tala mot ett äktenskap; samma hänsyn gör sig gällande som för halvsyskon. Generellt sett får det nämligen anses olämpligt att barn som vuxit upp tillsammans som syskon får ingå äktenskap med varandra. Sådana hänsyn kan emellertid tas vid en tillståndsprövning. Det finns fall där personerna har vuxit upp på skilda håll och där den ursprungliga familjegemenskapen mellan parterna saknas, låt vara att detta är mer sällsynt än för halvsyskon. Så kan t.ex. vara fallet när en vuxen person adopteras, och då kan det finnas behov av att kunna tillåta ett äktenskap.

Som *AFO – Organisationen för vuxna adopterade och fosterbarn* framhåller är adopterade särskilt sårbara och ett äktenskap med t.ex. ett biologiskt barn till adoptivföräldrarna kan leda till förvirring i förhållande till adoptivföräldrarna och den övriga släkten. Organisationen pekar också på risken för arrangerade äktenskap där ett barn adopteras för att sedan utses till en biologisk sons eller dotters äktenskapspartner. Också dessa förhållanden kan dock beaktas vid en prövning av tillståndsfrågan.

Regeringen har alltså stannat för att inte föreslå ett absolut förbud mot äktenskap mellan adoptivbarn och adoptanternas biologiska barn samt mellan två adoptivsyskon. Sådana äktenskap bör kunna tillåtas efter tillstånd av länsstyrelsen i det enskilda fallet. En sådan ordning stämmer också bäst överens med utgångspunkten för lagstiftningen, nämligen att de hinder som uppställs mot äktenskap och registrering av partnerskap bör vara så få som möjligt och att sammanlevande bör ha möjlighet att välja äktenskapets eller partnerskapets form för sin samlevnad, om inte sociala eller medicinska skäl talar mot det (se prop. 1973:32 s. 94 f. och LU 1973:20 s. 79).

Liksom i dag är avsikten att tillstånd till äktenskap skall ges endast i undantagsfall. I författningskommentaren anges närmare vilka hänsyn som bör tas vid tillståndsprövningen.

De föreslagna ändringarna bör gälla också för registrering av partnerskap.

## 12 Adoptionskostnadsbidrag m.m.

**Regeringens förslag:** Adoptionskostnadsbidrag skall endast lämnas för adoptioner som förmedlats av en sammanslutning som är auktoriserad enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslår att regeringen skall överväga om det alltjämt är motiverat att adoptionskostnadsbidraget utgår vid enskild adoption. Vidare tar utredningen upp behovet av att stärka barnets rättigheter vid adoptioner som avser ett känt barn samt behovet av att åldersgränserna i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och föräldraledighetslagstiftningen samordnas.

**Remissinstanserna:** *NIA* tillstyrker att frågan utreds huruvida enskilda adoptioner skall omfattas av adoptionskostnadsbidraget, lämpligen i samband med att lagstiftningen rörande s.k. enskild adoption ses över. *Nybro kommun* samtycker till utredningens förslag. *Örebro kommun* kommenterar utredningens diskussion om en eventuell höjd åldersgräns för adoptionskostnadsbidraget, med att det inte är motiverat att höja åldersgränsen då adoptioner av äldre barn ofta sker genom enskild adoption där kostnaden är betydligt lägre än vid adoption genom någon sammanslutning. *Adoptionscentrum* och *Familjeföreningen för internationell adoption (FFIA)* stödjer att adoptionsbidraget tas bort helt vid enskilda adoptioner eftersom kostnadsbilden där oftast är en helt annan. *AFO - organisationen för vuxna adopterade och fosterbarn* och *Adop-*

terade etiopierna och eritreanernas förening (AEF) tillstyrker utredningens förslag.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn lämnas bidrag av allmänna medel till adoptivföräldrars kostnader vid adoption av utländska barn. Bidrag lämnas till den eller dem som har fått tillstånd av svensk domstol till en adoption. Med svensk domstols tillstånd jämställs beslut av regeringen, eller av den myndighet som regeringen har bestämt, om att ett utomlands meddelat beslut om adoption skall gälla här i landet, och ett utomlands meddelat beslut om adoption som gäller här i landet enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Bidrag lämnas först när adoptionen är genomförd. Adoptivföräldrarna skall vara bosatta i Sverige såväl när de får barnet i sin vård som när adoptionen blir giltig i Sverige. Bidrag lämnas endast för barn som inte fyllt tio år när adoptivföräldrarna fick det i sin vård. Bidraget betalas ut av försäkringskassan efter ansökan av adoptanten. Adoptionskostnadsbidraget utgår för närvarande med 40 000 kr per adoptivbarn oavsett hur stora kostnader adoptivföräldrarna haft för adoptionen. Syftet med bidraget var när det infördes var att det skulle täcka hälften av adoptionskostnaderna, och till en början gjordes en prövning av kostnaderna. Prövningen slopades från 1997 och alla som var berättigade till bidraget erhöll maximalt beloppet.

Den som vill adoptera ett barn från utlandet skall enligt 4 § lagen (1997:192) om internationella adoptioner anlita en auktoriserad sammanslutning. I samma lagrum medges dock undantag för enskilda adoptioner när det är släktingadoptioner eller där det annars finns särskilda skäl att adoptera utan förmedling av en auktoriserad sammanslutning. Särskilda skäl föreligger bl.a. när tilltänkta adoptivföräldrar och barn har en särskild relation redan före adoptionen, eller när den eller de sökande kommer från landet i fråga eller när de har arbetat i ett visst land.

Vid adoption förmedlad genom en auktoriserad sammanslutning betalar den som adopterar för sammanslutningens kostnader såväl i Sverige som i utlandet, samt kostnader för egna resor och uppehälle. Den genomsnittliga kostnaden för en adoption uppgick under år 2002 till 128 000 kronor. Kostnaderna för den som på enskild väg adopterar, i de flesta fall ett släktingbarn eller annat känt barn, är av naturliga skäl annorlunda. Förvisso uppkommer kostnader för resor m.m., samt vissa administrativa avgifter för adoptionen, dock inte till samma höga belopp som vid adoption av ett barn genom en sammanslutning.

Regeringen finner mot bakgrund av vad som anförts att det är motiverat att begränsa möjligheten till adoptionskostnadsbidrag till sådana adoptioner som inte sker genom de auktoriserade sammanslutningarna.

Utredningen pekade på behovet av att se över de brister som kan finnas vid enskild adoption. Samma problematik har lyfts av flera remissinstanser. *Migrationsverket* har i sitt remissvar framfört behovet av en översyn av hanteringen när det gäller adoption av ett känt barn. Även *NIA* har framfört behovet av att se över de regler som gäller vid adoption av kända barn och anser att förfarandet vid dessa adoptioner skall utredas snarast. Det gäller särskilt svårigheterna att utreda vad som är till barnens

bästa och oklarheter i rollfördelningen mellan domstolar och sociala myndigheter. Prop. 2003/04:131

Utredningen har också pekat på att AFL och föräldraledighetslagen innehåller olika åldersgränser, vilket bland annat innebär att den eller de som adopterar ett äldre barn kan ha rätt till föräldrapenning men inte till ledighet från arbetet.

Regeringen avser att vidare bereda dessa frågor.

## 13 Ikraftträdande

De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. En lämplig tidpunkt är den 1 januari 2005.

## 14 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen föreslår att Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) omvandlas till en ny myndighet – Myndigheten för internationella adoptionsfrågor.

Myndighetens framtida inriktning kommer att ställa krav på utökade kontakter med utländska myndigheter och organisationer för att myndigheten skall kunna besluta om auktorisation och kunna utöva en aktiv tillsyn över de auktoriserade sammanslutningarna. Myndigheten måste också ges utökade möjligheter att vara aktiv i det internationella arbetet med att uppnå en hög adoptionsetik, vilket i förlängningen kan motverka risken för handel med barn i samband med adoption. Vad avser resursfrågan avser regeringen att återkomma i budgetpropositionen för 2005.

I propositionen föreslås att adoptionskostnadsbidrag endast skall lämnas för adoptioner som förmedlats av en sammanslutning som är auktoriserad enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling. Årligen genomförs ca 100 enskilda adoptioner av utländska barn under tio år. Bidraget uppgår till 40 000 kr per adoption vilket innebär att ett genomförande av förslaget skulle innebära en minskad kostnad på ca fyra miljoner kr per år.

Förslaget att kommunerna skall anvisa föräldrautbildningen inför adoption medför delvis ett nytt åtagande för kommunerna. Uppgiften är dock endast av begränsad omfattning och torde inte medföra några kostnader för kommunerna. För det fall kommunen väljer att själv anordna föräldrautbildningen föreslås att kommunen skall ha rätt att ta ut skälig avgift enligt grunderna för självkostnadsprincipen i kommunallagen. Några ökade kostnader beräknas därmed inte uppkomma för kommunerna. Samarbete med studieförbunden kan bidra till att hålla kostnaderna nere för den enskilde.

Övriga förslag beräknas inte medföra några ökade kostnader för det allmänna.

## 15.1 Förslaget till lag om ändring i äktenskapsbalken

**2 kap.****3 §**

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11. I paragrafen anges de s.k. släktskapshindren. Bestämmelsen har hittills tagit sikte på biologiskt släktskap. Genom ett nytt *tredje stycke* jämföras adoptivförhållande med släktskap vid tillämpningen av första och andra styckena.

De nya bestämmelserna innebär att ett adoptivförhållande utgör ett absolut hinder för äktenskap mellan adoptivbarnet och adoptanten. Ett absolut hinder föreligger också för äktenskap mellan andra som står i rätt upp- och nedstigande släktskapsförhållande till varandra till följd av adoptionen.

Hinder föreligger vidare för äktenskap mellan ett adoptivbarn och adoptanternas biologiska barn samt mellan två adoptivsyskon ("helsyskon") liksom mellan adoptivbarnet och någon som är barn (biologiskt eller adopterat) enbart till en av adoptanterna ("halvsyskon"). I dessa fall har barnen ju en eller båda sina rättsliga föräldrar gemensamma. Hindret är dock i samtliga dessa fall dispensabelt. Tillstånd till äktenskap kan alltså ges i enskilda fall.

Tillstånd bör ges endast i undantagsfall. Vid prövningen är i första hand sociala och etiska faktorer av betydelse (se prop. 1973:32 s. 99 och LU 1973:20 s. 80 f.). Har parterna vuxit upp tillsammans, kan det vara olämpligt att tillåta äktenskap. När det gäller adoptivbarn måste dessutom beaktas att dessa kan vara särskilt sårbara på grund av sin bakgrund. Psykologiska aspekter kan därför i dessa fall tala mot äktenskap.

En grundförutsättning för att tillstånd skall ges är givetvis att det klart framgår att det är den sökandes egen önskan att ingå äktenskap och att ansökan inte är framtvungad.

Av 15 kap. 1 § första stycket äktenskapsbalken i dess lydelse enligt SFS 2004:142 framgår vilken länsstyrelse som är behörig att pröva en ansökan om dispens. Länsstyrelsens skyldighet enligt andra stycket i den paragrafen att inhämta yttrande från Socialstyrelsen tar sikte på biologiska halvsyskon och gäller alltså inte dem som till följd av 2 kap. 3 § tredje stycket är att anse som hel- eller halvsyskon. Länsstyrelsens beslut om tillstånd får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (15 kap. 4 §).

Den omständigheten att ett adoptivförhållande jämföras med biologiskt släktskap påverkar inte de äktenskapshinder som gäller mot äktenskap mellan ett adoptivbarn och barnets biologiska släktingar. Två biologiska syskon som adopterats av samma eller av två olika adoptanter kan alltså inte ingå äktenskap med varandra, vilket framgår av första stycket.

**Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Lagändringen träder i kraft den 1 januari 2005. För hindersprövning har det för tydlighetens skull föreskrivits att en begäran om hindersprövning som har gjorts före ikraftträdandet skall prövas enligt de regler som då gällde. Eftersom ett intyg om hindersprövning kan användas för vigsel

och registrering av partnerskap inom en tid av fyra månader, kommer det alltså i vissa fall att kunna ingås ett äktenskap eller registreras ett partnerskap efter tidpunkten för ikraftträdandet som det hade funnits hinder mot om hindersprövningen begärts efter den tidpunkten.

## 15.2 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken

### 4 kap.

#### 7 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11. Verkningarna av en adoption upphör genom en ny adoption, dvs. genom att adoptivbarnet adopteras av annan än adoptantens make. Regeln om att verkningarna upphör också om adoptanten ingår äktenskap med adoptivbarnet har tagits bort. Ändringen är en följd av att ett adoptivbarn vid prövningen av om det finns hinder mot äktenskapet nu jämföras med ett biologiskt barn (se 2 kap. 3 § äktenskapsbalken och 1 kap. 3 § lagen om registrerat partnerskap).

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Lagändringen träder i kraft den 1 januari 2005. För hindersprövning är i övergångsbestämmelsen till ändringen i äktenskapsbalken och lagen om registrerat partnerskap föreskrivet att begäran om hindersprövning som gjorts före ikraftträdandet prövas enligt de regler som då gällde. Ett intyg om hindersprövning kan användas för vigsel eller registrering av partnerskap inom en tid av fyra månader (se 4 kap. 5 § äktenskapsbalken och 1 kap. 9 § lagen om registrerat partnerskap). Det kommer därmed i vissa fall att kunna ingås ett äktenskap eller registreras ett partnerskap efter tidpunkten för ikraftträdandet som det hade funnits hinder mot om prövningen begärts efter den tidpunkten. Ett sådant äktenskap eller registrerat partnerskap mellan adoptanten och adoptivbarnet innebär att adoptivbarnets ställning till adoptanten och dessa släktingar upphör (*punkt 2*).

## 15.3 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

### 7 kap.

#### 29 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.3. Ändringarna i *första stycket* första meningen är en konsekvens av att NIA får nytt namn. Tillägget i första stycket är nödvändigt för att de handlingar som sammanslutningarna överlämnat till Myndigheten för internationella adoptionsfrågor, MIA, för förvaring, skall omfattas av myndighetens sekretess.

15.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn Prop. 2003/04:131

**6 §**

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12. *Andra stycket* är nytt och innebär att bidrag enligt lagen endast lämnas när adoptionen förmedlats av en sammanslutning som är auktoriserad enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

**Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Den nya bestämmelsen innebär att adoptionskostnadsbidrag inte utgår vid s.k. enskild adoption. Av övergångsbestämmelsen följer dock att föreskriften enbart gäller i fråga om barn som kommit i adoptivföräldrarnas vård här i landet efter utgången av december 2004. Det innebär att adoptionskostnadsbidrag kan utgå i fråga om barn som adopterats genom enskild adoption om barnet kommit i adoptivföräldrarnas vård här i landet före ikraftträdandet, dvs. före den 1 januari 2005.

15.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11. I paragrafen anges hinder mot registrering av partnerskap. Genom ett nytt *femte stycke* jämföras adoptivförhållande med släktskap vid tillämpningen av första och andra styckena. När dispensprövningen gäller personer som är att anse som syskon på grund av ett adoptivförhållande torde samma överväganden få göras som vid en motsvarande prövning för ingående av äktenskap.

15.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner

Ändringarna är endast en konsekvens av att NIA får nytt namn.

**Övergångsbestämmelser**

Övergångsbestämmelsen innebär att intyg som utfärdats av NIA enligt 2 § har fortsatt giltighet.

15.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling

**4 och 5 §§**

Ändringarna är endast en konsekvens av att NIA får nytt namn.

**6 §**

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2 Förutsättningarna att överhuvudtaget fungera som förmedlande organ för internationella adoptioner skall prövas i samband med att en sammanslutning ansöker om auktorisation första gången och därefter med vissa intervall, som MIA bestämmer. Vid denna prövning är förhållanden som t.ex. sammanslutningens bemanning och verksamhetsinriktning sådant som är viktigt att bedöma. Om sammanslutningen uppfyller de krav som finns i 6 §, skall sammanslutningen ges auktorisation att förmedla internationella adoptioner i Sverige.

*Första meningen* innebär ingen förändring jämfört med nu gällande lagstiftning. Kravet på huvudsakligt syfte torde normalt inte utgöra något större problem. Det måste stå klart att sammanslutningen i första hand arbetar med att förmedla internationella adoptioner och detta bör framgå av sammanslutningens stadgar.

*Andra meningen* är helt ny. Annan verksamhet som sammanslutningen eventuellt bedriver får inte vara av den karaktären att den äventyrar förtroendet för adoptionsverksamheten. Bestämmelsen har i denna del delvis utformats i enlighet med vad *Lagrådet* förslagit. Exempel på annan verksamhet är biståndsverksamhet, rehabiliteringsverksamhet, allmänt hjälparbete, kyrklig verksamhet och missionärsverksamhet. Riskerna med att en sammanslutning arbetar med både adoptionsförmedling och biståndsverksamhet tas upp i avsnitt 6.2. Det får inte finnas någon sådan koppling mellan adoptionsverksamheten och annan sammanslutningens verksamhet, att en situation uppstår där verksamheterna sammanblandas. För att kunna bedöma om en annan verksamhet äventyrar förtroendet för adoptionsverksamheten måste adoptionsmyndigheten ha kännedom om vilken annan verksamhet en sammanslutning bedriver och vem som handlägger den i Sverige och utomlands.

*Tredje meningen* motsvarar andra meningen i nu gällande lydelse av 6 §.

*Fjärde meningen* innebär endast ett tillägg till nu gällande 6 § tredje meningen. Tillägget innebär att stadgarna inte får hindra någon grupp av personer att bli medlemmar eller att anlita sammanslutningen. Stadgarna skall även vara utformade så att den som är medlem i sammanslutningen eller som anlitar sammanslutningen för adoptionsförmedling skall ha insyn i sammanslutningens verksamhet.

**6 a §**

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 6.3. Paragrafen innebär att MIA skall ta hänsyn till förhållandena i utlandet i samband med auktorisation och tillsyn.

*Första stycket punkt 1* innebär att endast länder som har en adoptionslagstiftning eller annan tillförlitlig reglering av internationell adoption, som utgår från de principer gällande internationell adoption som uttrycks i Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter och i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, kan komma ifråga för adoptionsarbete. Lagstiftningen eller regleringen skall bl.a. säkerställa att en prövning av om barnet har möjlighet att växa upp under goda livsvillkor i sitt ursprungsland görs innan barnet blir tillgängligt för internationell adoption.



*Punkt 2* anger att landet skall ha en fungerande administration kring internationell adoptionsverksamhet. Det skall vara säkerställt att barnets situation utreds på ett adekvat sätt innan beslut fattas om att barnet är tillgängligt för adoption och får adopteras utomlands. Det måste även stå klart vem (ofta en myndighet) som skall fatta detta beslut. Det måste också finnas en stabilitet i administrationen.

*Punkt 3* innebär att sammanslutningen skall redovisa kostnaderna i utlandet och hur de fördelar sig. Redovisningen skall vara så pass detaljerad att adoptionsmyndigheten kan utläsa vilka kostnader som är faktiska kostnader för adoptionen och vilka kostnader som avser annat. MIA kan med stöd av 7 § uppställa villkor samt anvisningar för hur och i vilken omfattning redovisning skall ske.

*Punkt 4* anger att det med hänsyn till *kostnadsbilden* skall bedömas som lämpligt att sammanslutningen inleder eller fortsätter ett adoptions-samarbete med det andra landet, för att auktorisation skall ges. Adoptionsmyndigheten skall i varje enskilt fall göra en bedömning av kostnadsbilden, dvs. den totala kostnaden och hur avgifterna används av den utländska förmedlingskontakten. Det får t.ex. inte finnas risk för att internationell adoptionsverksamhet ger så stora fördelar att ett beroende av inkomster från sådan verksamhet skapas. Vid lämplighetsbedömningen är det angeläget att en jämförelse görs med kostnadsläget i allmänhet i det land som ansökan avser. Utvecklingen bör gå mot att den del av kostnaden som avser annat än faktiska kostnader för adoptionen successivt minskar. I det fall sammanslutningen inte kan lämna en tillräckligt relevant och utförlig redovisning får MIA ange hur redovisningen skall förbättras. Om sammanslutningen av olika skäl inte kan följa MIA:s anvisningar, kan detta innebära att ifrågavarande förmedlingskontakt kommer att anses som olämplig att samarbeta med.

Vid auktorisation skall även balansen mellan de svenska sammanslutningarna beaktas. Adoptionsmyndigheten bör vid beslut om auktorisation eftersträva en *balans mellan de svenska sammanslutningarna*. I detta ligger att myndigheten bör underlätta för de mindre sammanslutningarna att växa, om de önskar det. För att uppnå en bättre balans mellan de svenska sammanslutningarna bör adoptionsmyndigheten, om flera sammanslutningar ansöker om auktorisation för samma land, kunna ge en mindre sammanslutning prioritet, om de i övrigt är kvalitetsmässigt likvärdiga.

Ett adoptionssamarbete skall också vara lämpligt med hänsyn till *omständigheterna i övrigt*. Adoptionsverksamheten i utlandet skall bedrivas seriöst och utan vinstintresse. Korruption, som kan påverka adoptionsprocessen, får självfallet inte förekomma i landet. Givetvis inte heller handel med barn. Ett land med stora inre oroligheter, som kan påverka rättssäkerheten för barnen, bör inte heller komma i fråga för adoptions-samarbete. Ursprungslandet skall aktivt arbeta med målsättningen att barnen i första hand skall få växa upp under goda villkor i landet.

I denna bedömning ska vidare vägas in om skadlig konkurrens om barnen kan uppstå. Auktorisation får endast lämnas om det inte uppstår skadlig konkurrens om barnen mellan svenska sammanslutningar i landet i fråga. Om en sådan situation riskerar att uppstå i ett land eller i en viss del av ett land eller hos en viss utlandskontakt, bör antalet svenska sammanslutningar som tillåts verka i landet begränsas.

Enligt *andra stycket* skall en svensk sammanslutning, som beviljats auktorisation för att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land, få verka i det landet endast om behörig myndighet i det andra landet har gett tillstånd till det, eller har förklarat att den är beredd att acceptera sammanslutningens verksamhet i landet i fråga. Kravet, som överensstämmer med vad som gäller för adoptionssamarbete mellan länder anslutna till Haagkonventionen (artikel 12), skall gälla allt adoptions-samarbete och måste därför föras in även i lagen om internationell adoptionsförmedling.

I *tredje stycket* säkerställs att adoptionsmyndigheten får tillgång till objektiv information om förhållandena i ett ursprungsland. Myndigheten skall i ärenden om auktorisation vara skyldig att samråda med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet, om det inte är uppenbart obehövligt. Uppenbart obehövligt kan i det här sammanhanget vara att myndigheten nyligen haft kontakt med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet i ett annat auktorisationsärende och därigenom har fått en tillförlitlig och aktuell information. Bestämmelsen har i denna del utformats enligt *Lagrådets* förslag.

Vid behov skall adoptionsmyndigheten kontakta barnrättsorganisationer som verkar i ursprungslandet. En sådan kontakt kan ge en bredare bild av barns situation i landet. Eftersom barnrättsorganisationerna arbetar ”på fältet” kan de snabbt fånga upp eventuella rykten om handel med barn i adoptionssammanhang. Sådana rykten skall föranleda vidare utredning av MIA.

## 7 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1. Auktorisation skall alltså vara tidsbegränsad. MIA får möjlighet att ge en stabil sammanslutning auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige för högst fem år. En ny sammanslutning bör få auktorisation betydligt kortare tid.

Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land bör dock liksom i dag ges för högst två år. För det fall ansökan om auktorisation ges in innan tidigare tillstånd löpt ut gäller tidigare meddelad auktorisation och verksamheten får fortsätta under den tid MIA behandlar ansökan. Har ansökan om auktorisation inte inkommit innan tidigare auktorisation förfallit eller har auktorisationen återkallats enligt 10 § får verksamheten inte bedrivas.

Av *sista meningen* följer att MIA får förena auktorisationen med villkor som har betydelse för bedrivande av verksamheten, såsom vad som skall gälla om inbetalning av avgifter och redovisning. Exempel på andra villkor kan vara anvisningar och riktlinjer om hur dokumentation skall ske och hur handlingar skall vara ordnade.

## 8 §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 6.4.1. Den innebär att en auktoriserad sammanslutning är skyldig att förmedla sökandens ansökan till en utländsk förmedlingskontakt. Förmedlingsplikten gäller endast gentemot den som har medgivande enligt 6 kap. 12 § socialtjänstlagen att ta emot ett utländskt barn för adoption. Denna skyldighet föreligger i praktiken redan i dag, dock utan att vara reglerad.

I det fall sammanslutningen inte har någon utländsk förmedlingskontakt, som kan förmedla barn till sökanden, är sammanslutningen inte heller skyldig att bistå sökanden med adoptionsförmedling. Om sökanden misskött sina ekonomiska eller andra avtalade förpliktelser gentemot sammanslutningen finns inte heller någon förmedlingsplikt för sammanslutningen. För att kunna vägra adoptionsförmedling ankommer det på sammanslutningen att visa att en förmedlingskontakt saknas eller att sökanden brustit i sina åtaganden.

### **8 a §**

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 6.4.2. Den innebär att sammanslutningarna får en upplysningsskyldighet. Alla förändringar som kan ha betydelse för förmedlingsverksamheten skall meddelas MIA.

### **8 b §**

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 6.4.3. *Första stycket* innebär att sammanslutningarna får en dokumentationsskyldighet för hela förmedlingsverksamheten. Skyldigheten gäller såväl i enskilda förmedlingsärenden som i förmedlingsverksamheten i stort. Syftet med dokumentationsskyldigheten är att säkerställa att viktig information om verksamheten sparas för framtiden, så att i första hand den som förmedlats för adoption i Sverige skall kunna få tillgång till så mycket material som möjligt vid sökandet av sitt ursprung. Alla beslut och åtgärder i ärenden samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse för förmedlingsverksamheten skall dokumenteras. Dokumentationen skall bevaras så länge den kan antas ha betydelse för den som förmedlats för adoption genom sammanslutningen, eller för honom eller henne närstående personer. Dokumentationen kommer att behöva bevaras under överskådlig tid. MIA meddelar närmare riktlinjer om hur dokumentation skall ske och hur handlingar skall vara ordnade. Skyldigheten att dokumentera förmedlingsverksamheten följer av denna bestämmelse men MIA kan även med stöd av 7 § uppställa som villkor för auktorisation att sammanslutningen skall följa MIA:s riktlinjer om dokumentation.

*Andra stycket* reglerar sammanslutningarnas skyldighet att skicka handlingar i ett visst adoptionsärende till den socialnämnd som har uppföljningsansvar enligt 6 kap. 15 § socialtjänstlagen (2001:453). Motsvarande skyldighet regleras i dag i NIA:s allmänna villkor för adoptionsförmedling. I första hand skall handlingarna skickas till den socialnämnd som lämnat medgivande enligt 6 kap. 12 § att ta emot barnet. Har sökanden efter det att medgivandet lämnades flyttat till en annan kommun skall handlingarna lämnas till socialnämnden i den nya hemkommunen.

*Tredje stycket* avser den situationen att en sammanslutning upphör med sin förmedlingsverksamhet. Samtliga handlingar som avser förmedlingsverksamheten skall i sådant fall överlämnas till MIA för förvaring.

### **8 c**

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 6.4.3. Paragrafen skall gälla även för handlingar som finns hos en sammanslutning före den nya bestämmelsens ikraftträdande.

*Första stycket* behandlar rätten att få ta del av sammanslutningarnas handlingar som rör förmedlingsverksamheten. Det är endast den som handlingarna rör som har rätt att få ta del av dem. I första hand avses adopterade själva, men även t.ex. adoptivföräldrar eller den adopterades barn kan komma ifråga. En handling eller en uppgift i en handling får endast lämnas ut under förutsättning att det inte kan antas att en annan enskild person lider men. Presumtionen är dock att handlingar skall lämnas ut till den de rör.

*Andra stycket* reglerar förfarandet. Den lagtekniska lösningen är vald med 7 kap. 4 § socialtjänstlagen och 16 § patientjournalagen (1985:562) som förebilder.

### **8 d §**

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 6.4.4. Bestämmelsen har utformats med beaktande av *Lagrådets* synpunkter. Syftet med bestämmelsen är att skydda medel som sökande som står i kö för adoptionsprocessen har betalat in till sammanslutningen.

Av bestämmelsen framgår att en auktoriserad sammanslutning vid varje tillfälle skall kunna betala tillbaka medel som sammanslutningen mottagit från en sökande och som inte svarar mot ersättning för intjänat arvode, uppkomna kostnader eller gjorda utlägg. Ett arvode för sammanslutningens arbete kan enligt avtalet vara beroende av ett eller flera villkor, exempelvis att en adoption slutförs. I det fallet får arvodet inte anses intjänat förrän samtliga villkor är uppfyllda.

Vidare framgår av bestämmelsen att parterna genom avtal kan frågå den och föreskriva att sammanslutningen skall ha rätt att omedelbart tillgodogöra sig medel, exempelvis som förskott av ett ännu inte intjänat arvode. En sådan föreskrift kan vara uttryckt i det enskilda avtalet. Är det fråga om en sammanslutning som sökanden är medlem i kan det vara så att föreskriften framgår av sammanslutningens stadgar och en hänvisning till dessa.

I bestämmelsen föreskrivs också att de medel som skall kunna återbetalas skall hållas skilda från egna medel.

Föreskriften att medlen skall kunna återbetalas innebär att medlen har tagits emot med redovisningsskyldighet. Den redovisningsskyldige kan göra sig skyldig till brott, exempelvis förskingring eller olovligt förfogande, om denne tillgodogör sig avskilda medel utan rätt, t.ex. genom att sammanblanda redovisningsmedel med egna medel. Ett sådant ansvar uppstår oberoende av om pliktförsummelsen inträder i samband med avveckling av verksamheten eller annars.

### **8 e §**

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 6.4.4. Enligt bestämmelsen skall sammanslutningen ha egna ekonomiska medel för avveckling av sammanslutningen. Bestämmelsen syftar inte på de återbetalningspliktiga medlen som avses i 8 d §. Sammanslutningen får bedöma vilka kostnader som kan uppkomma vid en eventuell avveckling av verksamheten och utifrån denna bedömning sätta av tillräckliga ekonomiska medel.

MIA får i sin tillsynsverksamhet bedöma om sammanslutningarna uppfyller kravet. Om MIA anser att kravet inte är uppfyllt får MIA förelägga sammanslutningen att avhjälpa bristen.

**9 §**

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5 och den ger MIA fler tillsynsverktyg. MIA ges tillträdesrätt till sammanslutningarnas verksamhetslokaler och får rätt att inhämta de upplysningar och de handlingar som behövs i tillsynen. Sammanslutningarna är skyldiga att bistå MIA i samband med en inspektion. Av 10 § följer att auktorisation kan återkallas om sammanslutningen inte tillhandahåller MIA begärda upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

**9 a §**

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 6.5. MIA ges rätt att förelägga en auktoriserad sammanslutning att avhjälpa brister i förmedlingsverksamheten.

**10 §**

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1 och 6.5.1 och innehåller några nyheter.

*Första stycket* avser auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige. Auktorisationen skall återkallas om förutsättningarna för att bevilja auktorisation enligt 6 § inte längre föreligger eller om sammanslutningen inte tillhandahåller MIA begärda upplysningar eller handlingar. Därutöver skall auktorisationen återkallas om sammanslutningen inte följer MIA:s lagakraftvunna föreläggande eller om sammanslutningen inte förmedlat något barn under de senaste två åren. Om sammanslutningen kan visa att det föreligger särskilda skäl för att få behålla auktorisationen, trots att den inte förmedlat något barn under de senaste två åren, bör detta dock kunna beaktas. Särskilda skäl kan i detta sammanhang t.ex. vara att det uppstått problem i utlandet men att dessa är på väg att lösas inom en snar framtid.

*Andra stycket* avser auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land. Om förutsättningarna enligt 6 a § inte längre föreligger skall auktorisationen för det aktuella landet återkallas. Det skall inte vara möjligt för en sammanslutning att enbart ha auktorisation enligt 6 a §, varför en ”6 a §-auktorisation” också skall återkallas om det brister i förutsättningarna enligt 6 §.

*Tredje stycket* innebär att en auktorisation skall återkallas om sammanslutningen inte längre uppfyller de villkor som ställts i samband med auktorisationen. Bestämmelsen avser båda slagen av auktorisation och får prövas mot varje enskilt auktorisationsbeslut.

**12 §**

Ändringen är endast en konsekvens av att NIA får nytt namn.

**14 §**

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5 och 6.4.3. Även ett beslut om föreläggande och ett auktorisationsbeslut enligt 6 a § skall kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. MIA:s beslut om att viss dokumentation i en sammanslutnings förmedlingsverksamhet inte skall lämnas ut till den som begär det, överklagas hos kammarrätten enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100). Övriga ändringar är endast en konsekvens av att NIA får nytt namn.

Lagen uppställer flera nya krav på sammanslutningar som har auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling. De nya bestämmelserna innehåller bland annat en förmedlingsplikt, dokumentations-skyldighet, krav på tillhandahållande av handlingar samt möjlighet att i vissa fall kunna betala tillbaka inbetalda adoptionsavgifter. Även reglerna om återkallelse av auktorisation är i viss utsträckning nya. Det finns därför anledning att låta tidigare bestämmelser ha fortsatt tillämplighet. För auktorisation som har beviljats före den 1 januari 2005 föreslås att äldre föreskrifter skall tillämpas, dock längst till dess auktorisationen återkallats eller tiden för dess giltighet löpt ut. Bestämmelsen i 8 c § om tillhandahållande av handlingar skall dock tillämpas från ikraftträdandet av denna lag. Som *Lagrådet* påpekat skall även 5 § – av vilken följer att det är MIA och inte som enligt bestämmelsens tidigare lydelse NIA som avgör frågor om auktorisation, inbegripet bl.a. återkallelsefrågor – tillämpas från ikraftträdandet av lagen.

## 15.8 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

### 6 kap.

#### 12 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.

*Första stycket* får i princip samma lydelse som 6 kap. 6 § första stycket. Liksom tidigare skall medgivande inhämtas innan barnet lämnar det land där barnet har hemvist.

*Andra stycket* innehåller flera nyheter. Ett krav uppställs på att den sökande skall vara *lämpad att adoptera*. Motsvarande bestämmelse finns i artikel 5 a) i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Alla blivande adoptanter, även de som adopterar från ett ”icke Haagkonventionsland” skall vara lämpade att adoptera för att få medgivande. Enligt 1 kap. 2 § första meningen socialtjänstlagen skall det, när åtgärder rör barn, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Enligt Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter får, när det gäller adoption, inga andra intressen sättas före eller anses lika viktiga som hänsynen till barnets bästa. Barnets bästa har i det här sammanhanget absolut prioritet. Vuxnas längtan att få bilda familj får således stå tillbaka för det vanligtvis okända barnets behov av kompetenta föräldrar, i det fall det är tveksamt om den eller de som vill adoptera kan tillgodose ett adoptivbarns särskilda behov. Detta bör också återspeglas i reglerna om medgivande.

Det är omöjligt att ge en uttömmande beskrivning av vad som ingår i uttrycket ”lämpad att adoptera”. I bestämmelsen görs en uppräkningslista av omständigheter som särskilt skall beaktas vid lämplighetsbedömningen.

Den eller de som vill adoptera skall ha *tillfredsställande kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov och ha blivit informerade om den planerade adoptionens innebörd* för att medgivande skall kunna lämnas. I detta innefattas att den eller de som vill adoptera också skall ha en

allmän kunskap om barn och barns behov. Bedömningen av om den eller de som vill adoptera har tillfredsställande kunskaper och insikter skall göras i samband med utredningen.

Vid lämplighetsbedömningen skall också *sökandens ålder* vägas in. Som framgår av rättsfallet RÅ 1995 ref. 67 bör ett generellt medgivande att ta emot ett barn för adoption i allmänhet inte ges till personer över 45 år. Genom lagändringen betonas betydelsen av sökandens ålder. En riktning bör vara att den eller de som vill adoptera får vara högst 42 år då ansökan hos socialnämnden görs. Varje enskilt fall måste dock avgöras efter en sammanvägning av samtliga omständigheter i just det fallet. I enskilda ärenden kan det alltså finnas anledning att göra en annan bedömning. Ett exempel på en situation då det kan finnas skäl att frånga riktpunkten är, i det fall det är ett par som ansöker om medgivande, att en av sökandena är något äldre än 42 år. Ett annat exempel är adoption av ett syskon. Ytterligare ett exempel är adoption av ett känt barn såsom exempelvis släktingbarn eller sommarbarn.

Det är vidare viktigt att den eller de som vill adoptera har ett sådant fysiskt och psykiskt *hälsotillstånd* som medger att de kan fungera fullt ut i föräldrarollen. Det skall här framhållas att båda sökandena i ett par skall ha så god hälsa att de kan bedömas fungera fullt ut i föräldrarollen under adoptivbarnets hela uppväxt. Att en eventuell sorg över att inte kunna få ett biologiskt barn är bearbetad är också av stor vikt. Motiv för adoption och förväntningar på barnet är också angeläget att ta upp i utredningen, för att kunna bedöma sökandes lämplighet.

Den eller de som vill adoptera måste vidare ha sådana *personliga egenskaper* och förmåga till samspel att ett adoptivbarns särskilda behov kan tillgodoses. Såväl par som ensamstående måste även ha ett fungerande *socialt nätverk* som vid behov kan ge stöd till familjen.

Slutligen uppställs ett krav på att den eller de som vill adoptera har deltagit i av kommunen anvisad *föräldrautbildning* innan medgivande kan lämnas. Utbildningen kan anordnas av kommunen, men kommunen kan också anvisa utbildning i annans regi.

*Tredje stycket första meningen* innebär att den eller de som tidigare har adopterat ett utländskt barn får beviljas medgivande utan att ha deltagit i föräldrautbildning. Det är utredarens uppgift att bedöma om den eller de som vill adoptera behöver delta i sådan utbildning eller inte.

*Fjärde stycket* motsvarar nu gällande 6 kap. 12 § tredje meningen.

## **8 kap.**

### **2 §**

I paragrafen har lagts till att kommunen får ta ut avgift för föräldrautbildning som kommunen tillhandahåller i samband med adoption.

## **16 kap.**

### **3 §**

Tillägget i paragrafen innebär att socialnämndens beslut enligt 6 kap. 12 § är överklagbart.

### **6 §**

Tillägget i paragrafen är en följd av att 6 kap. 12 § föreslås få flera stycken och att kravet på medgivande regleras i första stycket. Det är

således endast åsidosättande av vad som stadgas i första stycket som kan leda till påföljd enligt 16 kap. 6 §. Prop. 2003/04:131

### **Övergångsbestämmelser**

Äldre föreskrifter skall gälla i ärenden där ansökan om medgivande har kommit in till socialnämnden före den 1 januari 2005. Det innebär bland annat att socialnämnden inte skall uppställa krav på att sökanden deltagit i föräldrautbildning.