

## 6 Auktorisation och tillsyn

**Utredningens bedömning:** Höga krav måste ställas på en sammanslutning som bedriver internationell adoptionsförmedling och på de länder och förmedlingskontakter, med vilka Sverige har adoptionssamarbete. Auktorisationsvillkoren måste vara tydliga. Vidare måste det i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, LIA, framgå viktigare krav för förmedlingsverksamheten. Det är också angeläget med en aktiv tillsyn.

**Utredningens förslag:** Vi föreslår fler och tydligare auktorisationsvillkor, framför allt när det gäller förhållandena i utlandet. Av lagen om internationell adoptionsförmedling skall också framgå att sammanslutningen har förmedlingsplikt för sökande som har medgivande, upplysningsskyldighet, dokumentationsskyldighet och en skyldighet att vid varje tillfälle kunna betala tillbaka alla inbetalda avgifter samt ha medel för avveckling av sammanslutningen i övrigt. Av samma lag skall vidare framgå att adoptionsmyndigheten har rätt att inhämta upplysningar, tillträdesrätt till sammanslutningarnas verksamhetslokaler och rätt att begära rättelse. Myndigheten bör ges ökade resurser för att kunna utöva en aktiv tillsyn.

### 6.1 Direktiv

De auktoriserade adoptionsorganisationerna har under en lång period varit stabila. Några har upphört i ordnade former och bara någon enstaka har tillkommit. I allmänhet har de varit uppbyggda kring befintliga eller potentiella adoptivföräldrar. Vid utgången av år 2000 hade fem organisationer auktorisation.

Ärenden där NIA skall fatta beslut om auktorisation och tillsyn över adoptionsorganisationer har blivit mer komplicerade. Det finns nu bl.a. exempel på organisationer som inte primärt består av

adoptivföräldrar eller potentiella sådana utan där verksamheten med adoptioner blir ett komplement till annan verksamhet. Detta kräver andra bedömningar än tidigare. – – –

Den senaste tidens utveckling har visat på behovet av tydligare regler för auktorisation av adoptionsorganisationer och för avveckling av dem. Det kan bl.a. finnas skäl att förstärka möjligheten att avslå ansökningar från olämpliga organisationer. Utredningen skall pröva denna fråga. Hur tillsynen och utvärderingen av adoptionsorganisationernas arbete bäst ordnas skall också prövas av utredningen. Även frågan om det behövs avvecklingsregler – bl.a. för att skydda sökande som står i kö och som har betalat avgift – bör prövas.

Ytterligare en fråga som behöver utredas är hur mycket hänsyn som vid beslut om svensk auktorisation skall tas till lagstiftningen i det land där den sökande organisationen avser att verka.

## 6.2 Lagstiftning m.m.

### 6.2.1 Lagen om internationell adoptionsförmedling

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. Bestämmelserna om auktorisation finns i lagen om internationell adoptionsförmedling.

Enligt 5 § LIA avgör NIA frågor om auktorisation och har tillsyn över de auktoriserade sammanslutningarna

Enligt 6 § samma lag får auktorisation ges endast 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.

Av 7 § LIA framgår att auktorisationen skall vara tidsbegränsad och att den får förenas med andra villkor, 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.

Enligt 9 § LIA är de auktoriserade sammanslutningarna skyldiga att på begäran tillhandahålla NIA de handlingar som rör verksamheten. Enligt 10 § skall auktorisationen 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 §.

NIA beslutar om auktorisation av sammanslutningar vartannat år för två år i taget. Auktorisation ges, efter ansökan från sammanslutningen, för varje enskilt land. Som underlag för NIA:s beslut inkommer sammanslutningen med en redogörelse för sin verksamhet enligt kraven i lagen om internationell adoptionsförmedling och upplysningar om de kontakter som sammanslutningen avser att samarbeta med i utlandet samt uppgifter om beräknade kostnader för adoption genom respektive utlandskontakt. Ansökningar som inkommer under pågående auktorisationsperiod kan beviljas fram till tvåårsperiodens utgång.

### **Förarbeten**

I prop. 1978/79:108 anförde föredragande statsrådet (s. 12 f) bl.a. följande beträffande förmedling av utländska barn för adoption i Sverige.

Auktorisation bör kunna ges endast åt sådana organisationer som har som sitt huvudsakliga syfte att lämna internationell adoptionshjälp och som uppfyller vissa formella krav. De bör sålunda ha stadgar, styrelse och revisorer. Som ytterligare krav bör gälla att det framstår som klart att organisationen kommer att lämna internationell adoptionshjälp på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. Det torde därför vara väsentligt att den i samband med ansökan om auktorisation lämnar en beskrivning av den planerade verksamheten och en ekonomisk plan. Det bör krävas att i organisationen finns personer med erforderlig kompetens. Ett oavvisligt krav för auktorisation bör också vara att verksamheten bedrivs utan vinstintresse. Slutligen, men inte minst viktigt, så måste det stå klart att barnens bästa är organisationens främsta riktämne. – – – Auktorisation bör vara tidsbegränsad. Den bör kunna förbindas med särskilda villkor av bl.a. begränsande art. Arbetsgruppen föreslår att auktorisationen skall avse ett bestämt land och en viss samarbetspartner. Jag menar att auktorisationen i första hand bör avse ett bestämt land. I något fall kan det vara lämpligt att begränsa den till en viss del av ett land. Vill organisationen senare utvidga sin verksamhet till att avse även andra länder får detta ske genom en ny ansökan. I större länder bör det vara möjligt för mer än en organisation att arbeta. Jag anser dock att det bör undvikas att två

eller flera organisationer får auktorisation för samma land om någon risk för konkurrens kan finnas.

Möjligheten för sammanslutningarna att göra en egen lämplighetsprövning av sökandena försvann den 1 juli 1997. I prop. 1996/97:91 s. 53 f. anges följande.

Regeringen delar utredningens bedömning att det är principiellt olämpligt att adoptionsorganisationerna skall göra ytterligare en prövning efter att beslut om lämplighet fattas av socialnämnd, eller allmän förvaltningsdomstol. – – – Det är givet att om det inte finns barn för vissa sökande kan det inte bli en adoption. I det läget är det normalt att organisationen fattar ett beslut att inte förmedla barn till dessa sökande.

Avseende auktorisationsvillkor föreslogs i propositionen endast redaktionella förändringar.

### 6.2.2 1993 års Haagkonvention

Enligt artikel 10 i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner får auktorisation beviljas och innehas endast av sammanslutningar som kan visa att de har erforderlig kompetens att genomföra de uppdrag som kan komma att anförtros dem.

Enligt artikel 11 i konventionen skall en auktoriserad sammanslutning

a) bedriva endast icke vinstgivande verksamhet i enlighet med de villkor och inom ramen för sådana begränsningar som fastställs av de behöriga myndigheterna i auktorisationsstaten,

b) ledas och bemannas av personer som genom sina etiska normer och sin utbildning eller erfarenhet är kvalificerade att arbeta inom området för internationella adoptioner, och

c) vara föremål för tillsyn av statens behöriga myndigheter vad gäller dess sammansättning, verksamhet och finansiella situation.

Enligt artikel 12 får en sammanslutning som har auktoriserats i en fördragsslutande stat verka i en annan fördragsslutande stat endast om de båda staternas behöriga myndigheter har gett sitt tillstånd till det.

Vid Specialkommissionen 2000 konstaterades behovet av att centralmyndigheten har adekvata resurser och utbildad personal, liksom vikten av en tillräcklig kontinuitet i myndighetens verksamhet. Auktorisationsvillkoren skall vara tydliga och skall vara resultatet av en generell policy för internationell adoption.

### 6.2.3 NIA:s handbok för adoptionsorganisationer

NIA ger ut en handbok för adoptionsorganisationer, *Internationell adoptionsförmedling*. NIA har ställt upp särskilda villkor för sammanslutningar som är auktoriserade enligt lagen om internationell adoptionsförmedling. Handboken innehåller de lagar och villkor som reglerar verksamheten med internationella adoptioner, samt praktiska råd till sammanslutningarna för tillämpningen av regelverket och verksamheten i övrigt.

### 6.2.4 Norden

#### **Danmark**

Av adoptionslagen framgår endast att justitieministern kan ge en eller flera privata organisationer tillstånd att förmedla adoptionshjälp rörande barn som inte är danska medborgare. Justitieministern fastställer närmare regler och villkor om adoptionshjälp. Civilrettsdirektoratet har tillsyn över organisationernas ekonomiska och administrativa förhållanden. Auktorisation meddelas av Civilrettsdirektoratet för fem år, en ny organisation får dock auktorisation för 2–3 år. Adoptionsnaevnet, som är tillsatt av justitieministern, har tillsyn över adoptionssamråden (se avsnitt 9.2.7) och handlägger bl.a. klagorenden från sökande som inte blivit godkända som adoptanter. Adoptionsnaevnet handlägger också klagomål över en förmedlande organisations behandling och värdering i ett matchningsärende. Adoptionsnaevnet har även tillsyn över organisationernas verksamhet i utlandet.

I auktorisationsavtal mellan Civilrettsdirektoratet och en av organisationerna kan utläsas bl.a. följande. Organisationen skall utgå från barnets intresse men skall samtidigt se till att adoptionssökandens intresse tas tillvara på ett opartiskt och objektivt sätt. Organisationen skall ha ingående kunskap om och

följa lagstiftning och policy på adoptionsområdet, såväl i Danmark som i de ursprungsländer organisationen verkar. Organisationen har både en rättighet och en skyldighet att förmedla internationell adoptionshjälp. Organisationen får ställa vissa krav för att förmedla adoptionshjälp, om kraven är rimliga med beaktande av etiska hänsyn eller med hänsyn till förmedlingsarbetet i övrigt. Organisationen leds av en styrelse som är ansvarig för organisationens drift. Driften sköts av ett kontor i Danmark och leds av en kontorschef. I information om nya styrelseledamöter, som ges in till Civilrettsdirektoratet, bifogas en beskrivning av ledamöternas kvalifikationer, samt ett samtycke till att upplysningar inhämtas om eventuella straffbara förhållanden. Kansliet skall ha medarbetare med insikt i och erfarenhet av internationell adoptionshjälp samt minst en medarbetare med kunskap om administrativa och ekonomiska förhållanden. Organisationen skall vid varje tillfälle råda över tillräckligt med likvida medel för att kunna säkra en fortsatt drift, inbegripet att kunna återbetala inbetalda adoptionsavgifter enligt gällande återbetalningsregler, samt svara för alla förfallna fordringar. Därutöver skall organisationen vid varje tillfälle, eventuellt i form av en försäkring, vara i stånd att betala tillbaka alla inbetalda avgifter samt ha medel för avveckling av organisationen i övrigt, bl.a. för löneutbetalning under uppsägningstid samt medel för uppföljningskorrespondens. Vad avser nya utländska förmedlingskontakter tillåter Civilrettsdirektoratet normalt inte att organisationen inleder samarbete med mindre förmedlingskontakter, som sedan tidigare samarbetar med en annan dansk adoptionsorganisation. Organisationen får endast inleda samarbete om adoptionshjälp med myndigheter, organisationer, institutioner och personer (förmedlingsparter) i andra länder efter godkännande av Civilrettsdirektoratet och, såvitt det är möjligt, efter godkännande av myndigheter i det aktuella ursprungslandet.

### **Finland**

I adoptionslagen förutsätts att den organisation som ansöker om auktorisation i sin verksamhet inte får eftersträva ekonomisk vinst och att dess personal skall kunna sköta internationell adoptions-tjänst med yrkesskicklighet. Social- och hälsovårdsministeriet utövar tillsyn över verksamheten. Ministeriet kan återkalla ett

tillstånd om gällande bestämmelser inte följs vid internationell adoptionstjänst eller om bristfälligheter eller missförhållanden har yppats i verksamheten och de inte avhjälpas eller avlägsnas inom en tid som social- och hälsovårdsministeriet har utsatt.

## **Island**

Enligt den isländska adoptionslagen auktoriserar justitieministern organisationer som skall arbeta med internationell adoptionsförmedling samt har tillsyn över dessa. Auktorisationen sker för en bestämd period (exempel finns på tre år) och för visst land. Justitieministern bestämmer villkor för auktorisationen. Om organisationen inte längre uppfyller kraven för auktorisation kan ministern återkalla denna. Endast auktoriserade organisationer får förmedla barn för adoption. Verksamhet knuten till adoption av utländska barn skall alltid bedrivas med utgångspunkt i barnets bästa och ingen får er hålla ekonomiska eller andra fördelar från verksamheten.

Av auktorisationsavtal med den enda auktoriserade adoptionsorganisationen i Island framgår bl.a. följande. Organisationer, som förmedlar barn från länder som är anslutna till Haagkonventionen, skall drivas utan vinstintresse. De som arbetar inom organisationen måste ha adekvat utbildning och erfarenhet samt uppfylla krav på personlig lämplighet. Om en organisation ansöker om auktorisation för ett "nytt" land skall den visa upp ett intyg från ursprungslandets behöriga myndighet att organisationen får verka i landet. En organisation får inte utan tillstånd av Justitieministeriet börja samarbeta med en kontakt i ursprungslandet om denna kontakt redan samarbetar med en annan isländsk organisation. Organisationens verksamhet skall bedrivas på ett sådant sätt att pågående adoptionsärenden skall kunna slutföras om organisationen avvecklas. Organisationen skall på begäran förse Justitieministeriet med information om organisationens finansiella situation, anställda och andra saker som rör organisationens verksamhet samt behandlingen av individuella adoptionsärenden.

## Norge

Enligt adoptionslagen kan organisationer få tillstånd från Barne- og familiedepartementet att förmedla barn från främmande stat med sikte på adoption. Tillstånd ges endast till en organisation som har adoptionsförmedling som huvudmål. Organisationen skall bedrivas utifrån vad som antas vara till gagn för barnet och utan vinstintresse. Tillståndet skall vara tidsbegränsat och avse ett bestämt land. Departementet kan i föreskrifter närmare fastställa vilka krav som kan ställas på organisationen, dess verksamhet och avveckling. Departementet utövar tillsyn över verksamheten och kan lägga organisationen att rätta förhållanden som står i strid med lag, föreskrift eller villkor för auktorisationen. Tillståndet kan återkallas om lag, föreskrift eller villkor för tillståndet inte längre är uppfyllda.

Enligt Forskrift om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon utövar Barne-, ungdoms og familieforvaltningen (BUFA) tillsyn över organisationerna och beslutar om förmedlingstillstånd för de organisationer som vill arbeta med internationell adoptionsförmedling. Auktorisation ges för upp till tre år. BUFA:s beslut kan överklagas till Barne- og familiedepartementet. Generella villkor för att få auktorisation är att verksamheten skall drivas utifrån barnets bästa, organisationen har adoptionsförmedling som huvudsaklig syssla och att den drivs utan vinstintresse, organisationen leds och bemannas av personer som med sina etiska krav och utbildning eller erfarenhet är kvalificerade att arbeta med internationell adoption samt att organisationen har tillåtelse från ursprungslandet att verka i det landet.

Alla sökande har rätt till likvärdig assistans från organisationen. Organisationen har en plikt att förmedla adoption till sökande med förhandssamtycke till adoption av utländskt barn, om det ställs krav på att adoptionen skall förmedlas genom en godkänd organisation. Det finns dock ingen plikt om utländska myndigheter inte kan förmedla ett barn till sökanden.

Det skall i årsredovisningen redogöras för organisationens planer för den framtida driften. Om det råder tvivel om organisationen kan fortsätta förmedlingsverksamheten skall det redogöras för denna osäkerhet i årsredovisningen. Vid avveckling skall BUFA



tillse att avvecklingen sker i överensstämmelse med de godkända räkenskaperna.

### 6.3 Överväganden och förslag – auktorisationsvillkor och andra bestämmelser i lagen om internationell adoptionsförmedling

#### 6.3.1 Problembild

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 det i ett ärende om auktorisation inte kan beaktas förhållanden i utlandet, eftersom nuvarande auktorisationsvillkor 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. Vilka krav ett land och en kontakt skall uppfylla, för att anses vara lämpliga för adoptionssamarbete, behöver preciseras i lagen om internationell adoptionsförmedling.

Vi har uppmärksammat på att vissa av de auktoriserade sammanslutningarna tillämpar en policy i sitt förmedlingsarbete, vilken innebär att sammanslutningen i första hand förmedlar barn till gifta par framför ensamstående. Sammanslutningarna motiverar att gifta par "går före i kön" med att det för barnets bästa är att föredra att det får en mamma och pappa. Det finns anledning att ifrågasätta om det är förenligt med lagen om internationell adoptionsförmedling att sammanslutningarna tillämpar en policy som värderar sökande på angivet sätt.

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.

De auktoriserade sammanslutningarna har inte 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 några bestämmelser om hur befintliga handlingar tas om hand. NIA har dock i de flesta fall kunnat ta hand om och förvara sammanslutningens handlingar i samband med avveckling.

Det saknas också ekonomiskt skydd för sökandena i det fall en sammanslutning upphör med sin förmedlingsverksamhet.

### 6.3.2 Auktorisation i två led

Auktorisation bör ges i två led. 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 adoptionsmyndigheten 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 lagstiftningen, skall sammanslutningen ges auktorisation att förmedla internationella adoptioner i Sverige.

När sammanslutningen fått auktorisation att förmedla internationella adoptioner i Sverige skall adoptionsmyndigheten, för varje enskilt land som sammanslutningen vill verka i, pröva om det är lämpligt att ett adoptionssamarbete inleds eller fortsätter. De grundläggande krav som skall vara uppfyllda för att ett adoptionssamarbete skall anses lämpligt, skall framgå av lagen om internationell adoptionsförmedling. Om det bedöms lämpligt ges auktorisation att förmedla barn från ett visst land.

### 6.3.3 Auktorisation rörande den svenska sammanslutningens förutsättningar för att bedriva adoptionsförmedling

#### Allmänt

Det första ledet, som innebär auktorisation för att bedriva adoptionsförmedling, avser den svenska sammanslutningens förutsättningar att bedriva förmedlingsverksamhet överhuvudtaget. De villkor som idag finns i lagen om internationell adoptions-

förmedling tar enbart sikte på de svenska förhållandena. Villkoren fungerar i stort sett bra, men kan behöva förtydligas på någon punkt.

Det är rimligt att auktorisation för sammanslutningen att bedriva internationell adoptionsförmedling kan ges för längre tid än två år utan att detta knyts till ett specifikt land. För en stabil sammanslutning kan en femårsgräns anses lämplig, medan en ny sammanslutning bör få auktorisation för en kortare tid.

Syftet med auktorisationen är att sammanslutningen skall förmedla barn. Om någon förmedlingsverksamhet inte kommit igång inom två år eller om barn inte förmedlats under en period av två år, skall adoptionsmyndigheten återkalla auktorisationen. Om sammanslutningen kan visa att det finns särskilda skäl för att få behålla auktorisationen, bör detta kunna beaktas. Särskilda skäl skulle t.ex. kunna vara att det uppstått problem i utlandet, men att dessa är på väg att lösas inom kort.

I det fall en sammanslutning uppfyller samtliga krav för att få auktorisation bör sammanslutningen också beviljas auktorisation.

### **Statsbidrag**

Statsbidrag skall enligt vår mening endast kunna utgå till auktoriserade sammanslutningar som förmedlar barn, dvs. minst ett barn skall ha anlant till Sverige för att bidrag skall kunna utgå. Ett tillägg måste i detta avseende göras i instruktionen.

### **Sammanslutning**

Begreppet sammanslutning är inte definierat i lagstiftningen eller lagens förarbeten. Historiskt har det alltid varit fråga om ideella organisationer. Under år 2001 fick en stiftelse auktorisation.

Vår uppfattning är att adoptionsmyndigheten i samband med auktorisation får pröva om det finns en reell möjlighet för myndigheten att få den insyn i sammanslutningens verksamhet som myndigheten behöver för att kunna utöva tillsyn. Om myndigheten anser att den kan få tillräckligt god insyn i verksamheten bör auktorisation ges, givetvis under förutsättning att alla andra villkor är uppfyllda.

### Huvudsakligt syfte

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.

Övrig verksamhet får inte vara av den karaktären att den äventyrar integriteten i adoptionsverksamheten. Ett exempel på övrig verksamhet är biståndsverksamhet. Andra exempel är rehabiliteringsverksamhet, allmänt hjälparbete, kyrklig verksamhet och missionärsverksamhet.

Riskerna med att en sammanslutning arbetar med både adoptionsförmedling och biståndsverksamhet diskuteras i avsnitt 5.4 och 5.6. Det är enligt vår uppfattning av största vikt att bistånd ges villkorslöst och att det inte finns någon sådan koppling mellan bistånd och adoption, att en situation uppstår där verksamheterna sammanblandas.

Det får varken finnas ekonomisk eller personell koppling mellan bistånd och adoptionsförmedling. Idag förekommer i vissa fall att samma personer initierar, sköter och följer upp både adoptionsförmedling och biståndsverksamhet i ett land. Vår uppfattning är att detta inte längre kan accepteras, varken i Sverige eller i utlandet, då det finns alltför stor risk för icke önskvärd sammanblandning av verksamheterna.

NIA har idag endast tillsyn över förmedlingsverksamheten. Förmedlingsverksamheten skall enligt NIA:s villkor för auktorisation, genom tydliga och separata redovisningar vara organisatoriskt, personellt och ekonomiskt avskild från annan verksamhet som sammanslutningen bedriver. För att kunna bedöma om ett biståndsprojekt äventyrar integriteten i adoptionsverksamheten måste myndigheten emellertid ha kännedom om vilka biståndsprojekt som en sammanslutning bedriver och vem som handlägger dem i Sverige och utomlands samt ett mer utförligt underlag för auktorisation för ett visst land eller för en viss kontakt.

### **Sakkunnigt och omdömesgillt sätt**

Sammanlutningen måste ha goda kunskaper om svensk lagstiftning och svensk policy på adoptionsområdet. Sammanlutningen skall självfallet också följa svensk lagstiftning.

Att sammanlutningen bemannas av kompetenta personer, gärna med olika bakgrund, och att arbetet utförs professionellt är en självklarhet. Det måste finnas personal som kan bemöta blivande adoptivföräldrar på ett professionellt sätt, såväl i medgång som i motgång. Kunskap på det sociala området kan behövas för att kunna hantera hemutredningar och barnförslag på ett bra sätt, och för att veta när det är befogat att kontakta den som gjort utredningen. Kunskap om olika delar i adoptionsprocessen och vilka myndigheter som har ansvar för dessa skall finnas. Sammanlutningen skall vidare ha så gott omdöme att den i ett tidigt skede avbryter ett samarbete med en förmedlingskontakt, om kontakten på något sätt inte längre är tillförlitlig. För att bokföring och redovisning skall ske på ett korrekt sätt krävs relevant ekonomisk kompetens hos sammanlutningen.

### **Utan vinstintresse**

Sammanlutningen får enligt 7 § LIA ta ut skäliga avgifter av dem som anlitar sammanlutningen för internationell adoptionsförmedling. För att de eller den som vill adoptera skall kunna jämföra olika sammanlutningars kostnader beslutar adoptionsmyndigheten om villkor bl.a. vad avser inbetalning av avgifter och redovisning av kostnader m.m. för verksamheten. Det är angeläget att adoptionsmyndigheten fortsätter sitt arbete med att få fram så enhetliga redovisningar som möjligt. För att adoptionsmyndigheten skall kunna bedöma skäligheten i avgiften krävs en öppen redovisning av samtliga kostnader.

### **Barnets bästa**

Det är angeläget att sammanlutningen i allt sitt arbete utgår från de grundläggande principer om barns bästa som finns i barnkonventionen och i Haagkonventionen, t.ex. subsidiaritetsprincipen, se vidare kap. 4.

### **Stadgar, styrelse och revisorer**

Av stadgarna skall framgå att sammanslutningens huvudsakliga syfte är att förmedla internationella adoptioner utan vinstintresse. Sammanslutningen skall vidare vara öppen för alla, vilket motiveras av att sammanslutningen utför en samhällelig uppgift som den uppbär statsbidrag för. Det får inte förekomma att vissa grupper av personer hindras att bli medlemmar. Det är inte alla grupper som skyddas av brottsbalkens bestämmelse om olaga diskriminering, varför ett förtydligande i lagen om internationell adoptionsförmedling bedöms vara nödvändigt.

#### **6.3.4 Auktorisation att förmedla barn från ett visst land**

##### **Allmänt**

Vid auktorisation att förmedla barn från ett visst land anser vi att adoptionsmyndigheten skall kunna beakta olika faktorer i ursprungslandet, en möjlighet som inte finns i gällande lagstiftning. Mot bakgrund av adoptionsverksamhetens natur är det dock angeläget att adoptionsmyndigheten ges möjlighet att bedöma om ett land och en förmedlingskontakt är lämpliga att samarbeta med. Liksom idag bör auktorisation för ett visst land ges för högst två år.

##### **Lagstiftning**

För att vara aktuellt för adoptionssamarbete skall ett land ha en adoptionslagstiftning eller annan tillförlitlig reglering för internationella adoptioner. Lagstiftningen eller motsvarande skall ta tillvara barns rättigheter och utgå från de grundläggande principerna om barnets bästa såsom de uttrycks i barnkonventionen och i Haagkonventionen.

Sammanslutningen skall ha goda kunskaper om lagstiftningen i landet liksom om hur adoptionsprocessen är utformad.

## **Administration**

Det måste vidare finnas en fungerande administration (myndigheter, domstolar) kring den internationella adoptionsverksamheten i det land för vilket auktorisation söks.

## **Skadlig konkurrens**

Det kan finnas anledning att begränsa antalet svenska sammanslutningar i ett visst land. Om det uppstår en konkurrenssituation om barnen i ett land eller i en viss del av ett land eller hos en viss utlandskontakt, bör antalet svenska sammanslutningar som tillåts verka där begränsas. Detta kan vara fallet i länder där det är få barn som är tillgängliga för adoption.

Om en sammanslutning verkar i ett land, är det vidare 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.

## **Redovisning av kostnader**

Vi har i kap. 5 konstaterat att det finns stora etiska risker i internationell adoptionsverksamhet och att det är viktigt att Sverige aktivt arbetar för att minska risken för barnhandel. I den avgift som de svenska sammanslutningarna (i förlängningen adoptivföräldrarna) betalar i utlandet, ingår förmedlingskontaktens kostnader för adoptionen och ofta även kostnader för stöd och hjälp till barn som blir kvar på barnhemmen. I vissa fall ingår även mer omfattande kostnader för upprustning av barnhem, vård och stöd till mödrar och olika utbildningsprogram. Barnhemmen som adoptivbarnen kommer ifrån är ofta i behov av omfattande stöd och hjälp. Samtidigt är det svårt att kontrollera om pengarna som de erhåller i samband med adoptioner till utlandet verkligen går till barnhemmen. Fattigdom och nöd innebär stora behov samtidigt som det finns en risk för att den som får tillgång till stora penningsummor också utsätts för frestelser. Intäkterna från verksamheten kan därmed innebära att barnen blir en handelsvara. Riskerna med detta blir allt större. Det är angeläget att visa att detta inte kan accepteras.

För att öka säkerheten i adoptionsverksamheten bör adoptionsmyndigheten, i samband med ansökan om auktorisation från en sammanslutning, få tillgång till en öppen redovisning av vilka specifika kostnader som ingår i sammanslutningens underlag för beräkning av avgiften i utlandet. Det måste stå klart vad sammanslutningen betalar för och sammanslutningen bör ha ansvaret för att redovisa detta. Redovisningen skall vara så pass detaljerad att det framgår vilka kostnader som är direkt avhängiga adoptionen och vilka kostnader som avser annat.

### **Lämpligt med adoptionssamarbete**

När kostnadsbilden är redovisad skall adoptionsmyndigheten bedöma om det med hänsyn till redovisade uppgifter och andra omständigheter kring adoptionsverksamheten i landet i fråga är lämpligt med ett adoptionssamarbete. Adoptionsmyndigheten skall göra en bedömning utifrån kostnadsläget i allmänhet i landet. 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 myndigheten ange hur redovisningen skall förbättras. Om sammanslutningen av olika skäl inte har möjlighet att följa myndighetens anvisningar, kan detta innebära att ifrågasättande förmedlingskontakt kommer att bedömas som olämplig att samarbeta med.

Vi anser vidare att adoptionsmyndigheten vid beslut om auktorisation bör eftersträva en bättre balans i storlek mellan de svenska sammanslutningarna. Som situationen är nu finns det en mycket stor sammanslutning, en medelstor, två något mindre och två små sammanslutningar. Vår uppfattning är att det vore gynnsamt med åtminstone två större och mer jämbördiga sammanslutningar i Sverige. I detta ligger att myndigheten bör underlätta för de mindre sammanslutningarna att växa, om de önskar det. Om flera sammanslutningar ansöker om auktorisation för samma land, bör det t.ex. vara möjligt att ge en mindre sammanslutning prioritet.

Om ett land och en kontakt är lämpliga för adoptionssamarbete beror också på andra faktorer än kostnadsbilden och balansen mellan sammanslutningarna. Den utländska förmedlingsverksam-



heten skall bedrivas seriöst och får inte ha något vinstintresse. Vidare måste situationen i allmänhet i landet vara stabil. Det får inte förekomma korruption som påverkar adoptionsverksamheten, handel med barn eller sådana större inre oroligheter, som kan äventyra säkerheten för barn och blivande adoptanter.

Det är viktigt att landet aktivt arbetar med målsättningen att barnen i första hand skall stanna inom landet. Länder som har ekonomisk förmåga att ta hand om sina barn, men som av t.ex. sociala och kulturella skäl väljer att adoptera barnen internationellt, är tveksamma som samarbetspartner. Det kan inte uteslutas att internationell adoption i det sammanhanget fördröjer attitydförändringar till ensamstående mödrar och till barn vars föräldrar tillhör olika folkgrupper, eftersom "problemen" exporteras. Vi anser att det kan ifrågasättas att Sverige medverkar i en sådan verksamhet.

### **Tillgång till objektiv information**

Det är viktigt att adoptionsmyndigheten, i samband med auktorisation och tillsyn, får tillgång till objektiv information om förhållandena i ett annat land. Adoptionsmyndigheten skall enligt vår mening vara skyldig att kontakta den svenska utlandsmyndigheten i landet, om det inte är uppenbart obehövt. Uppenbart obehövt kan i det här sammanhanget vara att adoptionsmyndigheten nyligen haft kontakt med utlandsmyndigheten under en resa eller i ett annat auktorisationsärende. Skyldigheten att kontakta utlandsmyndigheten skall framgå av lagen om internationell adoptionsförmedling. Den svenska utlandsmyndigheten skall i sin tur vara skyldig att lämna upplysningar om landet, vilket bör framgå av förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen.

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 adoptionsmyndigheten.

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

En svensk sammanslutning som beviljats auktorisation för att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land skall 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. Detta krav skall framgå av lagen om internationell adoptionsförmedling. Kravet överensstämmer med vad som gäller för adoptionsarbete mellan länder anslutna till Haagkonventionen (artikel 12).

#### **6.3.5 Förmedlingsplikt och policy**

##### **Förmedlingsplikt**

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 om internationell adoptionsförmedling.

Det händer dock att sammanslutningen inte har någon kontakt som kan eller vill förmedla ett barn till sökanden. I sådant fall finns inte längre någon förmedlingsplikt för sammanslutningen. I det fall sökanden inte uppfyllt sina avtalade förpliktelser gentemot sammanslutningen skall inte heller finnas någon förmedlingsplikt.

Ett beslut att inte tillhandahålla adoptionsförmedling kan överklagas hos adoptionsmyndigheten.

##### **Policy för förmedlingsarbetet**

I detta sammanhang finns det anledning att beröra frågan om sammanslutningen i förmedlingsarbetet skall få tillämpa en policy som värderar sökande på olika sätt.

Sammanslutningen är skyldig att tillämpa svensk lag. Svensk lag ger möjlighet för gifta, ensamstående och registrerade partner att adoptera. För att få socialnämndens medgivande skall de eller den 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, hälso-

tillstånd, ålder, inställning till barnets hudfärg, kön osv., skall ha bedömts av socialnämnden. Regeringen har i prop. 1996/97:91 klart uttalat att sammanslutningarna inte längre skall göra någon lämplighetsprövning av sökande, som har fått medgivande.

Huvudregeln måste enligt vår 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. 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 skall skickas till utlandet. Det som bör vara avgörande för när sökandens ansökan skickas till utlandet är den tidpunkt då sökanden registrerade sig hos sammanslutningen, betalade in medlemsavgiften eller annan jämförbar tidpunkt. 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.

Det kan finnas anledning att göra undantag från huvudregeln. Som exempel kan nämnas adoption från Kina, där högst 8 % 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 vid adoption från Östeuropa. I det fallet skall sammanslutningen självfallet välja dem eller den som bedöms vara mest lämpade som föräldrar till det aktuella barnet, oberoende av kötid hos sammanslutningen.

### 6.3.6 Upplýsningsskyldighet

För att säkerställa att adoptionsmyndigheten snabbt får sådan information som behövs i tillsynen, bör det enligt vår mening i lagen om internationell adoptionsförmedling framgå att sammanslutningen skyndsamt skall meddela adoptionsmyndigheten 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.

### 6.3.7 Dokumentation

#### Allmänt

Sammanlutningarna har idag inte någon i lag reglerad dokumentationsskyldighet för förmedlingsarbetet. Det är inte heller reglerat hur befintliga handlingar tas om hand i det fall en sammanslutning upphör med förmedlingsverksamheten. Av NIA:s generella villkor för auktorisation framgår att sammanslutningen ansvarar för att samtliga handlingar rörande barnet överlämnas till socialnämnden. I NIA:s handbok för adoptionsorganisationer anges följande på s. 23.

För att säkerställa att handlingar finns tillgängliga om barnet senare önskar ta del av uppgifterna och de av någon anledning förkommit, bör kopior finnas arkiverade hos socialnämnden. Det kan röra sig om brev från barnhemmet, läkarintyg, födelseattest m.m. Organisationen bör således alltid ta kopior av alla handlingar med uppgifter om barnet och samtidigt som de arkiveras hos organisationen se till att socialnämnden får en uppsättning kopior av handlingarna i samband med att de sänds till familjen. I det fall de sökande får handlingarna om barnet när de själva hämtar det, bör organisationen uppmana de sökande att lämna kopior av handlingarna till socialnämnden.

#### Dokumentationsskyldighet

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 vår uppfattning inte tillräckligt att sammanslutningen genom auktorisationsvillkoren ges ansvar för att samtliga handlingar rörande barnet överlämnas till socialnämnden. Det kan 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.

Majoriteten av 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 väga över i det fall det ställs mot ett annat intresse. Enligt vår mening talar allt för att det i lagen om internationell adoptionsförmedling bör införas en allmän dokumentationsskyldighet för sammanslutningarna, avseende deras förmedlingsverksamhet.

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 skall 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 skall förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem.

### **Skyldighet att överlämna vissa handlingar till socialnämnden**

Sammanslutningens skyldighet, som idag framgår av auktorisationsvillkoren, att samtliga handlingar rörande barnet överlämnas till socialnämnden bör lagfästas.

### **Rätt att ta del av dokumentation**

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 rättsäkerhetssynpunkt 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).

### **Rätt att ta del av idag befintliga handlingar**

Skyldigheten att dokumentera förmedlingsverksamheten gäller när den nya lagstiftningen träder ikraft. Det kan dock finnas anledning att överväga hur den dokumentation som finns före ikraftträdandet skall hanteras.

Sammanslutningarna har 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 vår uppfattning att den som

handlingarna rör även skall kunna få ta del av sådana handlingar som avser tiden före den nya lagstiftningens ikraftträdande.

### **Bevarande av dokumentation**

Vi anser att 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.

### **Bevarande av dokumentation vid avveckling av en sammanslutning**

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 § punkt 3 TF, vilket dock inte bedöms vara tillämpligt (jfr prop. 1991/92:104 s. 16 f).

I 7 kap. 29 § första stycket sekretesslagen anges att 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.

Eftersom förvaring av sammanslutningarnas handlingar inte kan anses utgöra ett ärende, behövs ett tillägg i 7 kap. 29 § sekretesslagen, för att de förvarade handlingarna skall omfattas av myndighetens sekretess.

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

#### 6.3.8 Aveckling av en sammanslutning

Någon form av ekonomisk säkerhet måste finnas för sökandena i det fall en sammanslutning upphör med sin förmedlingsverksamhet. Ett sätt kan vara att i lagen om internationell adoptionsförmedling införa ett krav på att sammanslutningen vid varje tillfälle skall kunna betala tillbaka alla inbetalda avgifter samt ha medel för avveckling av sammanslutningen i övrigt. Hur en sammanslutning skall uppfylla kravet, t.ex. genom att teckna en försäkring, bör inte regleras eftersom de olika sammanslutningarna arbetar under vitt skilda förhållanden. Adoptionsmyndigheten får i tillsynen bedöma om en sammanslutning uppfyller kraven.

#### 6.3.9 Utredningens förslag

Vi lämnar en mängd olika förslag för att stärka adopterades rätt i samband med internationell adoption. Vi lämnar också förslag som kan öka objektiviteten i förmedlingsarbetet.

Annan av sammanslutningen bedriven verksamhet får inte vara av den karaktären att den äventyrar integriteten i adoptionsverksamheten. Sammanslutningen skall ha stadgar som innebär att sammanslutningen är öppen för alla.

För att en sammanslutning skall kunna få auktorisation för ett visst land skall lagstiftning eller annan reglering rörande internationell adoption hålla viss kvalitet, administrationen skall vara välfungerade och kostnadsbilden skall redovisas. Skadlig konkurrens om barnen och mellan svenska sammanslutningar i utlandet får inte uppstå. Därutöver skall adoptionsmyndigheten bedöma att det med hänsyn till kostnadsbilden, balansen mellan de svenska sammanslutningarna och alla andra faktorer skall vara lämpligt med ett adoptionssamarbete. Vidare 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 sitt tillstånd till det, eller har förklarat att den är beredd att acceptera sammanslutningens verksamhet i landet i fråga.

Vi föreslår också att sammanslutningen, med vissa undantag, får en plikt att förmedla barn till sökande som har medgivande. Sammanslutningarna skall vidare vara skyldiga att till adoptionsmyndigheten självmant lämna upplysningar av visst angivet slag.

För att säkerställa att adopterade ges möjlighet att söka sitt ursprung föreslår vi att sammanslutningarna skall vara skyldiga att dokumentera sitt förmedlingsarbete och att den som dokumentationen rör skall få ta del av denna om inte en annan enskild person lider men. I det fall verksamheten upphör skall handlingarna överlämnas till adoptionsmyndigheten.

För att skydda sökande som betalat in avgifter till sammanslutningen skall sammanslutningen vid varje tillfälle kunna betala tillbaka alla inbetalda avgifter samt ha medel för avveckling av sammanslutningen i övrigt.

## 6.4 Överväganden och förslag – tillsyn

### 6.4.1 Problembild

NIA:s roll som tillsynsmyndighet är otydlig och NIA uppfattas inte heller alltid som tillsynsmyndighet. Myndigheten har få tillsynsinstrument och har därmed svårt att utöva en aktiv tillsyn.

Syftet med tillsynen över de auktoriserade sammanslutningarna är ytterst att kontrollera att förutsättningarna för auktorisation alltjämt föreligger. Det är således auktorisationsvillkoren och övriga bestämmelser i lagen om internationell adoptionsförmedling som styr tillsynen. Diffusa auktorisationsvillkor ger per automatik en svag tillsyn.

De instrument adoptionsmyndigheten har att tillgripa är också av stor betydelse för hur tillsynen kan utövas. NIA har idag möjlighet att begära att en sammanslutning tillhandahåller NIA vissa begärda handlingar. NIA har också möjlighet att under vissa förutsättningar återkalla auktorisationen. Några andra tillsynsinstrument finns inte.

### 6.4.2 Tillsynsutredningen

Tillsynsutredningen skriver bl.a. följande i sitt delbetänkande *Statlig tillsyn – begrepp och roll* (SOU 2002:14 s. 145 f.)

Tillsynsorganet har i förhållande till tillsynsobjekt/objektsansvariga ett mandat, ytterst grundat på lag men därutöver ofta preciserat i andra bestämmelser, t.ex. i en myndighetsinstruktion eller ett regleringsbrev. Mandatet anger inom vilka områden tillsynsorganet skall granska tillsynsobjektet. Mandatet innebär att tillsynsorganet får och skall granska tillsynsobjektet och på grundval av granskningen fatta beslut, riktat till den objektsansvariga, avseende utformningen av tillsynsobjektet. Mandatet anger vilka tvångsmedel (sanktioner) som tillsynsorganet förfogar över i förhållande till tillsynsobjekt och objektsansvarig. Dessa tvångsmedel kan avse såväl möjligheten att granska tillsynsobjektet (tillträde till lokaler m.m.) som beskaffenheten hos detta (t.ex. stänga verksamhet, vitesföreläggande om ändring i förhållandena eller egenskaperna hos tillsynsobjektet).

I det nu sagda ligger att tillsynsorganet har en mycket hög grad av oberoende i förhållande till tillsynsobjekt och objektsansvarig. – – –

Kärnan i en tillsynsrelation är alltså rätten för ett tillsynsorgan att självständigt granska ett tillsynsobjekt och att rikta krav på den för tillsynsobjektet ansvarige. Men uppdraget till tillsynsorganet begränsas inte till en möjlighet att enligt eget skön ingripa om förhållandena så skulle motivera. I tillsynsuppdraget ligger ett ansvar för att tillsynen faktiskt kommer till stånd. Det innehåller en skyldighet att följa förhållandena inom tillsynsområdet, att självständigt ingripa då förhållandena så påkallar och att därvid använda sådana metoder att granskningen ger relevanta och opartiska resultat. I ansvaret ligger också att besluta om de sanktioner som anvisats statsmakterna för situationer då tillsynsobjekten inte uppfyller ställda krav.

### 6.4.3 Aktiv tillsyn

#### Allmänt

Internationell adoptionsförmedling är ett etiskt känsligt område där vuxnas önskan att få adoptera barn skall vägas mot vad som anses bäst för ett barn. Barnets bästa skall *alltid* ha företräde.

Det är angeläget med en aktiv tillsyn på området. För att kunna bedriva en aktiv tillsyn måste adoptionsmyndigheten ha tillgång till tydliga auktorisationsvillkor som utgör ramen för tillsynsuppdraget, tillgång till vissa tillsynsverktyg samt tillräckligt med

resurser. Att myndigheten har en hög integritet i förhållande till de auktoriserade sammanslutningarna är av största vikt.

### **Auktorisationsvillkor**

Som framgår av avsnitt 6.3 vill vi utöka villkoren för auktorisation för att om möjligt säkerställa att Sveriges verksamhet med internationell adoptionsförmedling bedrivs utifrån ett etiskt förhållningssätt med fokus på barns bästa. Tydligare auktorisationsvillkor ger adoptionsmyndigheten utökade möjligheter till aktiv tillsyn.

### **Verktyg**

NIA har redan idag *rätt att få ta del av begärda handlingar*. Denna möjlighet skall naturligtvis finnas kvar men kan behöva kompletteras med *rätt att inhämta upplysningar*.

Därutöver bör adoptionsmyndigheten också ges *tillträdesrätt* till sammanslutningarnas verksamhetslokaler. Det kan finnas tillfällen när det är angeläget att myndigheten får tillträde till lokalerna, utan att en sammanslutning förberetts eller samtyckt till detta.

Om adoptionsmyndigheten i sin granskning upptäcker förhållanden som behöver rättas till, måste myndigheten ha möjlighet att *begära rättelse* (utfärda förelägganden). 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. Enligt vår mening har adoptionsmyndigheten endast möjlighet att ställa villkor för auktorisation i samband med ett beslut om auktorisation. För att kunna utöva tillsyn löpande måste myndigheten emellertid 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.

Myndigheten skall enligt gällande bestämmelser *återkalla en auktorisation* om förutsättningarna för auktorisation inte längre föreligger, om sammanslutningen inte följer de villkor som upp-

ställt för auktorisationen eller om en sammanslutning har vägrat att tillhandahålla begärda handlingar. Enligt vår mening skall också en vägran att följa ett lagkraftvunnet föreläggande kunna utgöra grund för återkallelse av auktorisationen. Myndigheten skall vidare återkalla en auktorisation att verka som förmedlare av internationella adoptioner, om sammanslutningen inte förmedlat något barn under de senaste två åren, om det inte finns särskilda skäl.

### **Resurser**

För att, såväl i Sverige som utomlands, kunna utöva en aktiv tillsyn över sammanslutningar, som har till huvudsakligt syfte att förmedla internationella adoptioner, måste adoptionsmyndigheten ha tillräckligt med resurser för sitt uppdrag. Vi är av den uppfattningen att adoptionsmyndigheten behöver bli större personellt och att myndigheten behöver resurser för ökade utlandskontakter.

### **Adoptionsmyndighetens förhållande till förmedlingskontakter i utlandet**

Myndigheten kan naturligtvis inte utöva tillsyn över utlandskontakterna, men måste kunna göra en bedömning av kontaktens lämplighet inklusive kostnadsbilden. Detta ställer krav på utökade internationella kontakter.

#### **6.4.4 Utredningens förslag**

Vi föreslår att adoptionsmyndigheten får rätt att inhämta upplysningar, tillträdesrätt till sammanslutningarnas verksamhetslokaler och rätt att begära rättelse. Vi föreslår också att myndigheten ges ökade resurser för att kunna utöva en aktiv tillsyn.

## 7 Översyn av NIA:s organisation

**Utredningens bedömning:** Den myndighet som ansvarar för internationella adoptionsfrågor behöver varken ur rättsäkerhetssynpunkt eller av andra skäl ha ledningsformen nämndmyndighet. Myndigheten bör dock ha i stort sett samma uppgifter som i nu gällande instruktion, men bör ha en smidigare organisation. Myndigheten skall även i fortsättningen vara expertmyndighet inom området internationella adoptioner. Ansvarsförhållandet gentemot regeringen skall vara tydligt.

**Utredningens förslag:** Vi föreslår att NIA avvecklas som nämndmyndighet och att regeringen skapar en ny myndighet med ansvar för internationella adoptionsfrågor. Myndigheten bör ha ledningsformen enrådighetsverk med insynsråd.

I den nya myndighetens instruktion bör uppgiften att underlätta adoption i Sverige av utländska barn ändras till uppgiften att myndigheten skall 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 (barnkonventionen) och i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (Haagkonventionen) samt på ett etiskt godtagbart sätt i övrigt. Vidare bör adoptionsmyndigheten endast betala ut statsbidrag till sammanslutningar som faktiskt förmedlar barn.

### 7.1 Direktiv

Utredningen skall se över NIA:s organisation. I detta ingår att pröva myndighetens styrelses organisation och funktion i förhållande till myndighetens kansli.

Antalet ärenden där styrelsen fattar beslut har minskat och de kvarstående ärendena har vanligtvis karaktären av vanliga förvaltningsbeslut. Mot denna bakgrund finns det skäl att överväga om inte den nuvarande styrelsen bör göras om till en vanlig myndighetsstyrelse. Detta kan innebära att myndighetens chef kan fatta beslut i de enskilda ärenden som förekommer och att styrelsebesluten inskränker sig till övergripande policyfrågor, budget, årsredovisning, viktiga remisser och liknande. Denna fråga skall prövas av utredningen.

Andra frågor kopplade till detta som också skall prövas är styrelsens storlek och sammansättning och hur ofta den bör sammanträda.

## **7.2 Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, NIA**

### **7.2.1 Historik**

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 bakgrund av detta förordnade Kungl. Maj:t den 30 december 1971 om inrättande av en rådgivande nämnd inom Socialstyrelsen. Denna nämnd blev början till NIA.

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. Denna uppgift skulle i stället utföras av auktoriserade sammanslutningar, över vilka NIA fick tillsyn. Auktorisation för adoptionsförmedling meddelades av Social-

styrelsen 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 vad avser förmedlingssätt vid enskild adoption. Att införa lekmannarepresentation i NIA motiverades i prop. 1984/85:16 s. 16 enligt följande.

NIA:s verksamhet berör kommuner, andra myndigheter, de auktoriserade organisationerna och utländska organ. 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. Jag vill därför anmäla att jag avser att föreslå regeringen att nämnden får ett ökat parlamentariskt inslag. Dessutom bör viss särskild sakkunskap alltså finnas representerad i nämnden. Det kan därvid visa sig nödvändigt att utöka antalet ledamöter i nämnden.

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

### 7.2.2 Aktuella förhållanden

#### **Bemanning**

NIA består av elva ledamöter som utses av regeringen. Sex av ledamöterna nomineras av riksdagspartierna, varav en är nämndens ordförande. Nämnden sammanträder varannan månad. Eftersom NIA är en nämndmyndighet är det nämnden som har ansvaret för verksamheten och hela nämnden fattar beslut i sådana ärenden som inte har delegerats.

NIA:s kansli har nio anställda. Kansliet bemannas av en direktör, fem handläggare – med juridisk, samhällsvetenskaplig, social och ekonomisk bakgrund, två administratörer för allmänna kontorsgöromål, telefonservice, registrering och arkivering av ärenden. En av dessa har ansvar för NIA:s hemsida och övriga IT-frågor och sammanställning av statistik.

### **Instruktion**

Enligt sin instruktion skall NIA

- 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 förmedlingssätt vid enskild adoption, 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.

### **Enskilda ärenden**

Enskilda ärenden där NIA fattar beslut har minskat. Nedan ges exempel på några typer av lätt urskiljbara enskilda ärenden.



Fr.o.m. den 1 juli 1997 fordras enligt lagen om internationell adoptionsförmedling särskilda skäl för att få genomföra en enskild adoption t.ex. att det gäller adoption av släktingbarn, att de sökande själva är från eller har anknytning till landet i fråga (utan att adoptionen avser ett släktingbarn) eller att de har en speciell anknytning till ett visst barn. Det ankommer på NIA att pröva om adoptionsförfarandet är godtagbart vid dessa s.k. enskilda adoptioner. Under år 2002 behandlade NIA 65 ärenden avseende förfarandet vid enskild adoption, mot 51 år 2001. Beslutsfattandet är delegerat. I samtliga ärenden fann NIA att förfarandet var godtagbart. Under år 2000 behandlades ungefär lika många ärenden som år 2001.

NIA prövar ansökningar om godkännande av utländska adoptionsbeslut enligt förordningen (1976:834) om prövning av utländska beslut om adoption. Alternativet till att ansöka hos NIA om sådant godkännande är att ansöka vid domstol om ett nytt beslut om adoption enligt svensk lag. Antal ärenden om godkännande av utländska adoptionsbeslut uppgick år 2002 till 53, mot 45 år 2001 och 119 under år 2000. Beslutsfattandet är delegerat. Ytterligare minskning är förmodligen att vänta, då allt fler länder ansluter sig till Haagkonventionen.

Som en service till socialnämnderna lämnar NIA, efter begäran av en socialnämnd, yttrande om sökandens hälsotillstånd i relation till möjligheten att bli adoptivförälder. Beslutsfattandet är delegerat om det står klart att hälsotillståndet inte är ett hinder för medgivande, i annat fall tas beslut av nämnden. Under år 2002 inkom 58 sådana ärenden, mot 46 år 2001 och 55 under år 2000.

### **NIA:s uppgifter och verksamhet i övrigt**

NIA utövar tillsyn över, håller kontinuerlig kontakt med och för en dialog med de auktoriserade sammanslutningarna och besöker deras kanslier.

NIA har under fyra års tid genomfört årliga enkätundersökningar bland samtliga familjer som fick barn för adoption genom en sammanslutning under föregående år. Dessa är ett led i NIA:s tillsyn. Genom enkätsvaren får NIA och sammanslutningarna information om hur familjerna ser på sammanslutningarnas sakkunskap, bemötande och den service de erbjuder.

NIA får dagligen en stor mängd förfrågningar från enskilda, andra myndigheter, organisationer, massmedia, studerande, forskare, osv. kring adoptionsverksamheten, regler och tillvägagångssätt för att genomföra en adoption, frågor kring sjukdomar hos sökande, klagomål från sökande, adoptionsverksamheten i olika länder, statistik om adoption.

NIA följer forskning och annat utvecklingsarbete inom adoptionsområdet och informerar om aktuella rön inom adoptionsverksamheten genom sin tidning *NIA informerar*, som ges ut fyra gånger per år, genom sin hemsida och genom kurser och konferenser.

NIA verkar för att kunskaperna om adoptioner av utländska barn skall upprätthållas och öka bland dem som arbetar med adoptioner. I samarbete med kommunerna anordnas särskilda utbildningsdagar för kommunala hemutredare i olika delar av landet. Deltagandet är frivilligt och bygger på att kommunerna ger sin personal möjlighet att delta, vilket långt ifrån alltid är fallet. Därutöver anordnar NIA utbildningar i Stockholm för olika yrkesgrupper som möter adopterade.

NIA gör resor till olika ursprungsländer för att besöka centrala ministerier och myndigheter, för att få en överblick över de auktoriserade sammanslutningarnas verksamhet i utlandet och få en bild av barnens situation i respektive land. Möjligheten att genomföra resor till ursprungsländerna varierar från år till år bl.a. beroende på bemanning på kansliet och resurstilldelning. Besök tas emot från olika länder för att informera om det svenska systemet, svara på frågor och för att utveckla det internationella samarbetet.

NIA bevakar utvecklingen av kostnaderna för att adoptera barn från andra länder genom att begära in uppgifter från sammanslutningarna och göra enhetliga sammanställningar av dessa uppgifter. Detta ger även sökande av adoptivbarn, liksom sammanslutningarna, möjlighet att göra bättre kostnadsjämförelser.

## 7.3 Olika ledningsformer för myndigheter

### 7.3.1 Förvaltningspolitiska handlingsprogrammet

Regeringen uttrycker i *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram* följande (s. 24).

Mot bakgrund av de stora skillnaderna mellan myndigheterna bl.a. när det gäller verksamhet och storlek måste styrningen anpassas till respektive myndighet. I styrningen av en myndighet kommer flera olika instrument till användning: resultatstyrningen och den finansiella styrningen i regleringsbrevet, utnämning av myndighetschefen, instruktionen inklusive val av ledningsform, övriga lagar och förordningar som styr verksamheten, mål och resultatdialogen, arbetet med budgetpropositionen samt den informella dialogen med myndigheten. Det krävs en helhetssyn på verksamhetsområdet och styrinstrumenten för att en samordnad och verksamhetsanpassad styrning skall kunna uppnås.

### 7.3.2 Nämndmyndighet

I Statskontorets rapport *Statens nämndmyndigheter* (1997:7A) anges (s. 8) bl.a. följande.

Det som främst kännetecknar en nämndmyndighet är ledningsformen, ansvarsområdets begränsade omfattning och organisationens ringa storlek. Besluten tas av ett kollektivt beslutsorgan, som har det fulla ansvaret för verksamheten inför regeringen. Uppgifterna är reglerade i författning eller avtal. I den mån tjänstemän har några befogenheter är dessa delegerade från respektive nämnd.

Gemensamt för många nämndmyndigheter är att de kan ses som ett komplement till den myndighetsstruktur som fanns när de bildades (s. 69). Den grundläggande strukturen kan därefter ha förändrats utan att nämndmyndigheterna berörs. Därför har vår arbetshypotes varit att det i dag kan finnas nämndmyndigheter som är kvarlevor från en förgångentid och att andra riskerar att bli det. Arbetshypotesen har i stort sett visat sig vara välgrundad. Förutsättningarna för flertalet nämndmyndigheter har förändrats eller är på väg att förändras.

I prop. 1997/98:136 s. 39 f. uttalar regeringen sammanfattningsvis följande om nämndmyndigheter. Nämndmyndighetsformen är ändamålsenlig för vissa verksamheter men bör användas sparsamt. Förutsättningar för att använda organisationsformen bör vara att ett kollektivt beslutsfattande är nödvändigt för den aktuella verksamheten samt att verksamheten är olämplig att hantera inom en organisation som även har ansvar för andra uppgifter. Varje gång skapandet av en ny nämndmyndighet övervägs, skall noga prövas om det inte finns andra alternativ att välja, t.ex. att ge ansvaret för uppgiften till en befintlig myndighet. Omprövning av redan existerande nämndmyndigheter får göras i mindre grupper eller

enskilt vid lämpliga tillfällen, t.ex. när olika verksamheter utreds eller utvärderas.

### 7.3.3 Styrelse med fullt ansvar

I Statskontorets utvärdering *Styrelser med fullt ansvar* (2000:9) anges att vid denna ledningsform framgår av myndighetens instruktion vilken beslutsbefogenhet styrelsen har och att myndigheten leds av styrelsen. Styrelsens ordförande är alltid en annan person än myndighetschefen.

Ledningsformen styrelse med fullt ansvar för verksamheten bör enligt regeringen (prop. 1997/98:136 s. 48) även i fortsättningen övervägas främst för myndigheter som arbetar under affärsverksmässiga förhållanden eller har en verksamhet som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar.

### 7.3.4 Styrelse med begränsat ansvar

Förvaltningspolitiska kommissionen skriver bl.a. följande i sitt betänkande *I medborgarnas tjänst* (SOU 1997:57 s. 118 f).

Sedan länge medverkar lekmän i förvaltningen. Deras uppgift i lekmannastyrelserna är att tillföra myndigheterna ett medborgerligt omdöme och att utöva inflytande och insyn på allmänhetens vägnar. De kan främja effektiviteten i verksamheten i kraft av sina kunskaper och erfarenheter och bidra till att myndigheterna får en starkare medborgerlig förankring. Därmed kan de stärka verksamhetens legitimitet.

Samtidigt skall ansvarsbilden i förvaltningen vara tydlig och begriplig, vilket också är en viktig demokratispekt. Befogenheter och skyldigheter skall vara parallellställda, ansvaret skall kunna identifieras och utkrävas. I verk med lekmannastyrelse uppfylls inte detta krav på ett tillfredsställande sätt. Genom att beslutsbefogenheten är uppdelad mellan verkschefen och styrelsen blir ansvaret oklart. Att styrelsen är på en gång beslutande och rådgivande gör dess roll komplex och diffus. Ledamöternas övervakande funktion är, även om den inte är närmare definierad, svår att förena med uppgiften att ingå i ledningen för den verksamhet som skall övervakas.

Flera intervjuundersökningar visar att verkschefen i vissa fall har nytta av styrelsen som samtalspartner. Samtidigt betonas att styrelsen inte fungerar som ett ledningsorgan.

Regeringen uttrycker i prop. 1997/98:136 s. 47 f. bl.a. följande.

Denna ledningsform, *styrelse med begränsat ansvar*, har sitt värde, inte minst som forum för demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Regeringen ser inget skäl att ändra denna ledningsform för myndigheter, där den fungerar väl såväl ur verksamhetens som ur regeringens styrningsperspektiv. Den kan även i fortsättningen vara att föredra i flera sammanhang, bl.a. där bredd och mångfald är önskvärd i verksamheten eller där samsyn och samordning med andra myndigheter är av särskild vikt.

Olika utredningar med uppgift att utreda ledningsformer för enskilda myndigheter har valt att undvika ledningsformen styrelse med begränsat ansvar. Som exempel kan nämnas Organisationskommittén för Folkhälsoinstitutet med betänkandet *Statens folkhälsoinstitut – roll och uppgifter* (SOU 2000:57) och Utredningen för översyn av Patent- och registreringsverkets organisation med betänkandet *Ny organisation för Patent- och registreringsverket* (SOU 2002:57).

### 7.3.5 Enrådighetsverk

Ledningsformen enrådighetsverk med eller utan insynsråd har bedömts tillämplig på i princip alla myndigheter (prop. 1986/87:99 s. 87 och SOU 1993:58 s. 53). Styrningsmöjligheterna via den parlamentariska ansvarskedjan riksdag-regering-myndighet bedöms väsentligt större i ett system med enrådiga myndighetschefer än i ett system med styrelser med utomstående ledamöter. Lekmän kan ges insyn och en rådgivande roll genom insynsråd.

Verksledningskommittén skriver bl.a. följande i betänkandet *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning* (SOU 1985:40 s. 141).

Kommitténs uppfattning är således att medborgarnas inflytande i demokratiskt känsliga frågor också i myndigheter utan styrelse skall vara starkt. I övrigt är kommitténs ståndpunkt att det externa inflytandet, oavsett dess art, skall effektivieras genom att den formella regleringen av ledningsfunktionen bringas i överensstämmelse med de reella förutsättningarna. Insynsrådets uppgift är att stödja och underlätta för verkschefen att uppfylla sitt ansvar på ett sätt som passar medborgarnas krav och behov eller är så professionellt bra som möjligt. Det är alltså fråga om externt inflytande i form av insyn,

rådgivning, förankring och stöd och inte i form av ledning, uppföljning och kontroll.

Regeringen har uttryckt (prop. 1997/98:136 s. 48) att ledningsformen enrådighetsverk bör övervägas där det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning. Detta behov gör sig särskilt gällande i de ökade krav på styrning och samordning som medlemskapet i EU ställer på regeringen. Enrådighetsverk bör i regel ha ett rådgivande organ med av regeringen tillsatta ledamöter. Ett sådant organ kan i princip fylla samma syfte som dagens lekmannastyrelser vad gäller insyn och medborgerligt inflytande.

## 7.4 Överväganden och förslag

### 7.4.1 Myndighetens framtida uppgifter

När vi skall välja ledningsform för den myndighet som skall vara ansvarig för internationella adoptionsfrågor skall vi, som framgår av Förvaltningspolitiska handlingsprogrammet, utgå från den verksamhet som myndigheten skall bedriva och vilka mål som skall uppnås.

Vi kommer inte att föreslå några större förändringar beträffande vilka arbetsuppgifter som myndigheten skall ha enligt sin instruktion, jämfört med nuvarande förhållanden. Följande förändringar i instruktionen bedöms dock vara nödvändiga.

NIA skall enligt gällande instruktion underlätta adoption i Sverige av utländska barn. Uttrycket underlätta kan ge intryck av att myndigheten skall uppmuntra adoption, vilket inte är en lämplig uppgift för myndigheten, utan den bör vara helt neutral. För att undvika den otydlighet som ligger i uttrycket anser vi att myndighetens inledande och övergripande uppdrag i stället formuleras som att myndigheten skall 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 barnkonventionen och i Haagkonventionen samt på ett etiskt godtagbart sätt i övrigt.

När det gäller fördelning av statsbidrag bör ett förtydligande göras i instruktionen. Endast sammanslutningar som faktiskt förmedlar barn bör kunna erhålla statsbidrag.

De förslag som vi lägger avseende auktorisation och tillsyn påverkar inte instruktionen.

I det fall ansvaret för utarbetande av handboken för socialnämnder läggs på en annan myndighet än adoptionsmyndigheten, påverkar detta adoptionsmyndighetens instruktion.

När det gäller myndighetsinstruktioner har Utredningen om en översyn av verksförordningen (Ju 2001:12) bl.a. i uppdrag att utarbeta förslag till en ny verksförordning och att redovisa en lämplig gränsdragning mellan verksförordningen och myndigheternas instruktioner. Utredningen kommer enligt uppgift att redovisa sitt uppdrag för regeringen i slutet av hösten 2003, varför vi inte berör frågan om instruktion närmare.

#### 7.4.2 Fortsatt behov av ledningsformen nämndmyndighet

För att den myndighet som ansvarar för internationella adoptionsfrågor skall fortsätta att ha ledningsformen nämndmyndighet, krävs att det ur rättssäkerhetssynpunkt är nödvändigt med kollektiva beslut.

Ärenden om auktorisation, tillsyn, vägrad adoptionsförmedling, yttranden till socialnämnderna m.fl. är enligt vår mening inte av den karaktären att det ur rättssäkerhetssynpunkt är nödvändigt med kollektivt beslutsfattande. Beslut om auktorisation har visserligen avgörande betydelse för sammanslutningarnas verksamhet, men kan sedan den 1 juli 1997 överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. När det gäller vägrad adoptionsförmedling får sammanslutningarna inte längre göra någon lämplighetsbedömning av dem eller den som vill adoptera. Det enda myndigheten numera skall bedöma är om sammanslutningen har en utlandskontakt, för vilken en sökande uppfyller kraven.

Sammantaget gör vi bedömningen att det utifrån myndighetens framtida arbetsuppgifter ur rättssäkerhetssynpunkt inte längre finns behov av att den myndighet som ansvarar för internationella adoptionsfrågor är organiserad som en nämndmyndighet. Inte heller andra skäl talar för att behålla nuvarande ledningsform.

### 7.4.3 Inordning i annan myndighet

I samband med att en nämndmyndighets organisation omprövas, skall prövas om myndighetens uppgifter kan inordnas i en redan befintlig myndighet. Den enda befintliga myndighet som enligt vår mening skulle kunna vara aktuell är Socialstyrelsen, som har tillsyn över socialtjänsten i landet, och som har god kunskap om barn i allmänhet. NIA har dessutom en gång varit en särskild nämnd inom Socialstyrelsen. Internationella adoptionsfrågor skulle vid en inordning i Socialstyrelsen kunna bilda en egen avdelning inom Socialstyrelsen.

Fördelen med denna lösning är att vissa samordningsvinster skulle kunna göras när det gäller frågor som t.ex. ekonomi, personal, IT och kompetensutveckling.

Nackdelar är att det kan föreligga risk för att internationella adoptionsfrågor försvinner i den mängd frågor som Socialstyrelsen hanterar. Den tydlighet i ansvarsfördelning mellan verksamhetsområdena socialtjänst och internationell adoptionsförmedling, som bör eftersträvas, riskerar att luckras upp. Att utveckla en kompetens om internationella adoptionsfrågor blir förmodligen svårare i en stor organisation där internationella adoptionsfrågor kan komma att ställas mot andra prioriterade områden. Socialstyrelsens huvuduppgifter handlar om normering och tillsyn inom sitt område.

NIA är centralmyndighet enligt lagen med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen och fullgör de uppgifter som följer av denna lag. Om NIA:s uppgifter överförs till Socialstyrelsen finns risk för att denna uppgift blir otydlig i förhållande till andra länders centralmyndigheter och andra myndigheter och organisationer i adoptivbarnens ursprungsländer. Tydligheten i myndighetens uppdrag som centralmyndighet för internationella adoptionsfrågor, skulle därmed försämrats i förhållande till utlandet.

Att återföra internationella adoptionsfrågor till Socialstyrelsen är mot bakgrund av ovanstående enligt vår mening inte lämpligt.

### 7.4.4 Val av framtida ledningsform

Internationell adoption är en förhållandevis liten fråga i det svenska samhället. Varje år adopteras ca 1 000 utländska barn i Sverige.



Adoption är också ett udda område i den bemärkelsen att det inte riktigt passar in i ett fack, eftersom adoption spänner över en mängd olika områden. Av inte minst etiska skäl är det angeläget att Sverige arbetar aktivt med internationella adoptionsfrågor såväl nationellt som internationellt.

Vår uppfattning är att internationella adoptionsfrågor bäst tas om hand i en egen myndighet, som har ett tydligt uppdrag att ansvara för frågor om internationell adoptionsförmedling och arbetet som centralmyndighet enligt Haagkonventionen.

Ledningsformen styrelse med fullt ansvar bedöms vara olämplig för den framtida myndigheten, då denna ledningsform passar bäst för myndigheter som arbetar under affärsverksmässiga förhållanden eller har en verksamhet som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar.

Internationell adoption berör etiskt svårhanterliga områden, där det är viktigt att Sverige som nation sätter tydliga gränser för vad som är godtagbart ur svensk synvinkel. Myndighetens beslut i framför allt ärenden om auktorisation kan vara av känslig art och myndigheten arbetar inom ett komplicerat område och med många utländska kontakter. Detta skulle kunna motivera en stark medborgerlig insyn i verksamheten. Ledningsformen styrelse med begränsat ansvar skulle kunna vara tänkbar i detta sammanhang, men samtidigt är den kritiserad för sin otydlighet i ansvarsfrågan.

Myndighetsutövning bör präglas av ett klart och tydligt ledningsansvar. Gentemot de sammanslutningar och enskilda, till vilka myndighetens beslut kommer att riktas, är det viktigt att myndighetens ledningsansvar blir tydligt. Mot bakgrund härav anser vi att ledningsformen enrådighetsverk, med insynsråd, skulle kunna vara lämplig för myndigheten. Det skulle ge möjlighet till insyn i verksamheten samtidigt som ansvarsfrågan skulle bli mer tydlig än i dag. Möjlighet till insyn kan vara av värde eftersom myndigheten har att hantera frågor som har att göra med internationellt samarbete och i vissa fall känsliga frågor där sammanslutningar och enskilda berörs. Det handlar också om att vara ledande inom adoptionsområdet och arbeta för ett godtagbart etiskt förhållningssätt. Riksdag och regering kan genom föreskrifter och regleringsbrev styra myndighetens verksamhet. För att ledningsformen skall fungera krävs dock en tydlig lagstiftning och ett väl sammansatt insynsråd, som kan ges insyn och en rådgivande roll. Experterna i ett insynsråd bör avspegla den

internationella verksamheten och skulle kunna vara 2–3 till antalet. Därutöver kan rådet innehålla 3–4 ledamöter som är nominerade av riksdagspartierna.

#### 7.4.5 Otydligheter som skapat problem

##### **Förhållandet till andra aktörer**

Internationell adoption spänner över många olika områden och en mängd samhällsliga aktörer är på något sätt berörda i ett internationellt adoptionsärende. Nedan ges exempel på olika aktörer.

*Kommunernas socialtjänst* utreder dem eller den som har ansökt om medgivande för att få ta emot ett utländskt barn för adoption. *Socialnämnden* beslutar om medgivande skall lämnas eller ej och nämndens beslut att inte lämna medgivande får överklagas hos *allmän förvaltningsdomstol*. *Länsstyrelsen* har tillsyn över socialtjänsten i länet, och skall ge såväl allmänheten som socialtjänsten råd i medgivandeärenden och även utöva en aktiv tillsyn i dessa ärenden. *Socialstyrelsen* har tillsyn över socialtjänsten i landet och arbetar på ett övergripande plan med socialtjänstfrågor. *Migrationsverket* handhar frågor som t.ex. uppehållstillstånd och *skattemyndigheten* ansvar för folkbokföring. *Allmän domstol* beslutar om adoption.

*NIA* utövar tillsyn över de auktoriserade sammanslutningar som arbetar med förmedling av internationella adoptioner. *NIA* har också i uppgift att i samråd med *Socialstyrelsen* utarbeta den särskilda information som behövs för bedömning av ett hems lämplighet att ta emot ett barn i syfte att adoptera det. Informationen ges ut av *NIA* i *Internationella adoptioner – handbok för socialnämnder*.

*NIA* har som framgår ovan ansvar för handboken medan *Socialstyrelsen* och *länsstyrelsen* har ansvar för tillsyn över socialtjänsten. Detta har skapat otydligheter för såväl enskilda som socialtjänstens handläggare. Det förekommer att *NIA* får frågor som egentligen hör hemma inom länsstyrelsens ansvarsområde, vad gäller att lämna rådgivning och stöd till enskilda och utredare i samband med hemutredning, samt i frågor som har direkt anknytning till frågor om tillsyn över socialtjänsten. Detta kan dels

bero på att den som behöver råd inte är klar över vem som har ansvar för att ge detta, dels på att länsstyrelsen inte har kunnat ge det efterfrågade stödet. Att socialtjänstens utredare vänder sig direkt till NIA kan också bero på att NIA ger ut handboken för socialnämnder och att NIA yttrar sig i medicinska ärenden. Det uppfattas då som naturligt att diskutera även andra frågor i utredningen. Dessutom kan frågorna komma upp i samband med att utredaren vill ha mer information i frågor som gäller internationella adoptioner, de auktoriserade sammanslutningarnas uppgifter och vilka krav som ställs från olika utlandskontakter. En följd av att NIA får och besvarar frågor som har anknytning till socialtjänsten är att länsstyrelsen inte alltid får vetskap om de problem som finns. Länsstyrelsen får härmed svårare att utöva en aktiv tillsyn över socialtjänstens arbete i adoptionsanknutna frågor.

Det är enligt vår mening angeläget att varje samhällelig aktör tar ansvar för sina adoptionsanknutna frågor. Om någon brister i sitt ansvar skall inte någon annan myndighet, sammanslutning eller enskild ta över detta. Myndigheten som ansvarar för internationella adoptionsfrågor skall naturligtvis på ett övergripande plan även i fortsättningen, som service till andra myndigheter, sammanslutningar/organisationer och enskilda, svara på allehanda adoptionsanknutna frågor även om dessa inte direkt hör till myndigheten. Detaljfrågor och rådgivning i enskilda ärenden skall givetvis hanteras av den aktör som är ansvarig för området. Detta förutsätter att alla som arbetar med adoptionsanknutna frågor ges möjlighet till kompetensutveckling, eftersom frågorna idag är sällan förekommande hos många aktörer.

Myndigheterna skall också hjälpa varandra och ge service till den enskilde medborgaren för att denne inte skall behöva ringa runt till olika instanser. Det gäller dock att på ett bra sätt kunna balansera vilka frågor en myndighet skall svara på och vilka frågor myndigheten bör hänvisa till någon annan aktör.

### **Handbok för socialnämnder**

NIA ger i egenskap av expertmyndighet ut handboken för socialnämnder. Handboken ges ut efter samråd med Socialstyrelsen. I handboken ges vägledning och råd i hur en utredning

för medgivande om adoption lämpligen bör göras. Handboken är uppskattad av de kommunala utredarna och används flitigt.

För att förtydliga länsstyrelsernas och Socialstyrelsens roll vad gäller rådgivning och tillsyn i dessa sammanhang och för att det inte skall råda tvekan om vem som har ansvar för olika frågor rörande hemutredning, bemötande osv. är det viktigt att det i handboken anges i vilka frågor handläggarna bör vända sig till länsstyrelsen, Socialstyrelsen, myndigheten som ansvarar för internationella adoptionsfrågor, andra myndigheter eller domstolar. För att undvika den otydlighet som uppstår mellan myndigheternas ansvarsområden är kanske ett bättre alternativ att Socialstyrelsen får ansvar för att ge ut handboken i samråd med myndigheten som ansvarar för internationella adoptionsfrågor. Vad som talar emot detta är dock att Socialstyrelsen endast i begränsad omfattning numera ger ut publikationer av typen handbok. I samband med att adoptionsmyndighetens organisation ses över bör regeringen noga överväga vem som skall ge ut handboken. Som en följd av detta bör även övervägas om ansvaret för yttranden i medicinska ärenden skall läggas hos Socialstyrelsen, se vidare avsnitt 9.3.6.

#### 7.4.6 Den framtida myndigheten

Mot bakgrund av att nu gällande villkor för auktorisation enbart avser svenska förhållanden och att tillsynsverktygen är otillräckliga, har NIA haft svårt att utöva en aktiv tillsyn över sammanslutningarna, se vidare avsnitt 6.4. NIA har inte betonat tillsyn och kontroll över sammanslutningarna, utan i första hand gett stöd och råd för uppbyggnaden av dem och fört en dialog med dem i den löpande verksamheten. En följd härav är att NIA kommit att uppfattas som otydlig som tillsynsmyndighet. NIA är därtill en liten myndighet med tämligen små resurser, vilket begränsat bl.a. den internationella verksamheten.

Vi anser att det är angeläget att myndigheten ges möjlighet att arbeta aktivt med tillsyn över auktoriserade sammanslutningar, vilket innefattar utökade internationella kontakter. Detta kräver en hög grad av oberoende gentemot de auktoriserade sammanslutningarna. Vidare är det av stor vikt att myndigheten i egenskap av centralmyndighet kan vara aktiv i arbetet kring Haagkonven-

tionen samt i det nordiska och europeiska samarbetet om internationella adoptionsfrågor.

Våra förslag med utökade auktorisationsvillkor och fler tillsynsverktyg, se kap. 6, ger myndigheten helt andra möjligheter att agera men ställer också stora krav på bl.a. oberoende och tydlighet hos den nya myndigheten. Myndigheten skall dels arbeta med enskilda ärenden dels arbeta på en övergripande nivå såväl nationellt som internationellt. Att aktivt arbeta internationellt med etiska adoptionsanknutna frågor, är en viktig uppgift för myndigheten. Myndighetens nya möjligheter kräver ökade resurser för bl.a. internationella kontakter och innebär sannolikt viss utökning av personalstyrkan. Myndighetens verksamhet kräver god kompetens och goda kunskaper inom områden som berör internationella frågor, ekonomi, juridik och sociala förhållanden samt kunskaper i olika språk.

Myndigheten skall ha ett nära samarbete med det nationella forsknings- och kunskapscentrum som vi föreslår i kap. 12.

#### 7.4.7 Utredningens förslag

Vi föreslår att den myndighet som ansvarar för internationella adoptionsfrågor får ledningsformen enrådighetsverk med ett väl sammansatt insynsråd, för att ge myndigheten en tydlig och smidig ledningsform. Vi lägger dock inte något förslag till ändring i instruktionen i detta avseende, då regeringen i denna fråga bör avvakta Utredningens om en översyn av verksförordningen betänkande.

I den nya myndighetens instruktion bör dock uppgiften att underlätta adoption i Sverige av utländska barn ändras till uppgiften att myndigheten skall 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 barnkonventionen och i Haagkonventionen samt på ett etiskt godtagbart sätt i övrigt. Vidare bör endast sammanslutningar som faktiskt förmedlar barn kunna erhålla statsbidrag.

Även om vi inte föreslår några större förändringar beträffande de uppgifter myndigheten skall ha jämfört med vad som gäller idag, kommer nya villkor för auktorisation och fler tillsynsverktyg att ge

myndigheten helt andra möjligheter att agera. Vi förespråkar också en renodling av verksamheten, bl.a. genom att framhålla att alla i detta sammanhang involverade samhällsliga aktörer måste ta ansvar för sina adoptionsanknutna frågor.

Det är angeläget att myndighetens nya förutsättningar kan utgöra en plattform för en framtida stark och oberoende tillsynsmyndighet, som också kan vara aktiv i det internationella arbetet. En viktig del i detta är att myndighetens kompetensprofil är sådan att myndigheten uppfattas som en auktoritet på området. För att markera att nyordningen inte enbart handlar om ny ledningsform och nytt namn för myndigheten, föreslår vi att NIA skall avvecklas som nämndmyndighet och att regeringen skall bilda en helt ny myndighet för internationella adoptionsfrågor.

## 8 Föräldrautbildning inför adoption

**Utredningens bedömning:** Alla adoptivbarn har rätt att komma till väl förberedda föräldrar. Utifrån barnets bästa måste därför deltagande i föräldrautbildning inför adoption vara en förutsättning för att de eller den som vill adoptera skall kunna ges medgivande. För att säkerställa att alla blivande adoptivföräldrar får en utbildning av god kvalitet med fokus på adoptivbarns särskilda behov, måste samhället tillhandahålla föräldrautbildning, för att garantera oberoende, objektivitet och professionalism i utbildningen. Kommunerna skall ansvara för föräldrautbildning med utgångspunkt i ett enhetligt utbildningsmaterial.

**Utredningens förslag:** Vi föreslår att det blir obligatoriskt för dem eller den som vill adoptera att ha deltagit i kommunal föräldrautbildning inför adoption för att medgivande skall kunna lämnas. Ett enhetligt utbildningsmaterial skall tas fram centralt.

### 8.1 Direktiv

I direktiven anges att det är viktigt att föräldrar till adoptivbarn har tillräckliga kunskaper om barn och om adoptivbarns särskilda behov och får allt stöd de behöver och efterfrågar. Utredningen skall pröva hur de blivande adoptivföräldrarnas kunskapsbehov såväl före som efter adoptionen kan tillgodoses.

## 8.2 Aktuella förhållanden

### 8.2.1 Socialtjänstlagen

I Sverige finns inget lagstadgat krav på deltagande i föräldrautbildning som villkor för att få medgivande att adoptera ett utländskt barn. Enligt 6 kap. 12 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, åvilar det dock den socialnämnd som beslutar om medgivande för adoption att, innan beslut fattas, försäkra sig om att de blivande adoptivföräldrarna har tillfredsställande kunskaper om barn och deras behov och har blivit informerade om den planerade adoptionens innebörd.

Av förarbetsuttalanden (prop. 1996/97:91 s. 73) framgår att socialnämnden i samband med hemutredningen bör bedöma om föräldrarnas kunskaper är tillräckliga. Är de inte det bör deltagande i föräldrautbildning före adoptionen vara en förutsättning för att adoptionen skall få genomföras.

### 8.2.2 1993 års Haagkonvention

Enligt artikel 5 b) i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner skall den mottagande statens behöriga myndigheter ha säkerställt att de tilltänkta adoptivföräldrarna har fått den rådgivning som kan vara nödvändig.

Specialkommissionen betonade år 2000 nödvändigheten av noggrannhet och objektivitet hos mottagarländernas myndigheter, vad avser förberedelse av de blivande adoptivföräldrarna.

### 8.2.3 Kommunal föräldrautbildning

Av kommunenkäten framgår att för att säkerställa att sökanden har tillfredsställande kunskaper om barn och barns behov hänvisar 76 % av kommunerna sökanden till att först delta i föräldrautbildning. 10 % av kommunerna erbjuder kommunal föräldrautbildning i egen eller grannkommuns regi. De flesta kommuner med egen utbildning ligger i Stockholmsområdet. Det i särklass vanligaste är att sökanden hänvisas till utbildning i någon auktoriserad sammanslutnings regi.



Det förekommer att hemutredaren, för att kunna föreslå att medgivande lämnas, kräver att sökanden genomgår föräldrautbildning, dock utan att utredaren först har gjort någon prövning av sökandens förkunskaper. I vissa fall godtar utredaren endast utbildning i en viss sammanslutnings regi.

Nedan ges några exempel på hur kommuner kan arbeta med föräldrautbildning.

*Sundsvalls kommun* bedriver föräldrautbildning parallellt med utredning, som genomförs med utgångspunkt i PRIDE-modellen. Utredaren både utbildar och utreder sökanden. Utbildningen ges vid fem sammankomster med rubrikerna 1) Möte med gruppen och varandra, information om lagstiftning m.m., 2) Om adoptivbarns utveckling och ursprung, 3) Att hantera kriser och förluster, 4) Att leva med barn, referenter bjuds in och 5) Barns behov av anknytning, om samspel och anknytningsprocessen.

*Stockholms stad* erbjuder dem eller den som vill adoptera att delta i gruppsamtal inför adoption, vilket dock inte skall ses som en direkt utbildning. Efter att sökanden anmält intresse om utredning om medgivande erbjuds sökanden att delta i gruppsamtal en kväll i veckan under tre veckor. Vid träffarna talas allmänt om adoption. Ämnena barnlöshet, att i fantasin träffa den biologiska modern och fördomar tas upp. Det är ofta första gången sökanden får tala om sin barnlöshet. Ett ärende öppnas först sedan sökanden skickar in en skriftlig ansökan om medgivande. Ca 17 % väljer att inte gå vidare efter att ha deltagit i gruppsamtalen. En annan handläggare än den som hållit i gruppsamtalen utreder sökanden.

I *Karlstads kommun* ges gruppsamtal vid fyra tillfällen. Deltagarna har kommit olika långt i adoptionsprocessen, men ingen har ännu fått medgivande. Samtalen utgår från NIA:s skrift *Till er som går i adoptionstankar*. Kommunen samverkar med flera närliggande kommuner.

*Linköpings kommun* erbjuder gruppsamtal 3-4 gånger. Samtalen sker alltid innan utredningen påbörjas och utgår från NIA:s skrift *Till er som går i adoptionstankar*. Samtalsledarna är noga med att informera även om de svårigheter som kan uppkomma efter en adoption.

#### 8.2.4 Landstingens föräldrautbildning

Flera landsting ger särskilt anordnade föräldrakurser för adoptivföräldrar inom ramen för sin mödra- och barnhälsovård. Landstingens föräldrakurser är oftast kostnadsfria. Vissa landsting ger ekonomiskt bidrag till de auktoriserade sammanslutningarnas föräldrautbildning. Något landsting betalar sökandens kostnad för deltagande i en sammanslutnings föräldrautbildning. Nedan ges några exempel på föräldrautbildning.

*Landstinget i Västernorrland* organiserar och genomför i samarbete med Adoptionscentrum Mellannorrland och Hålsjö folkhögskola föräldrautbildning som förläggs som internat på folkhögskolan en till två helger per år. Innehåll i kursen är bl.a. adoptivbarns hälsa, att vara adoptivförälder, etiska funderingar, språkutveckling, fördomar och attityder, m.m. Föräldrar som adopterat tidigare finns med och berättar om sina erfarenheter liksom vuxna adopterade. Det är landstinget som täcker deltagarnas kostnader liksom vissa kostnader för cirkelledarna.

*Gävleborgs läns landsting*, Primärvården i Hälsingland, påbörjar en kontakt med de blivande adoptivföräldrarna efter att socialnämnden beslutat om medgivande. De blivande föräldrarna får träffa sjuksköterska och psykolog från barnavårdscentralen (BVC) varvid en kontakt etableras. Kontakten tas sedan upp när barnet anländer.

Inom *Region Skåne*, Barnhälsovården i Lund, genomförs en utbildningsdag för blivande adoptivföräldrar. Dagen innehåller frågor om barnhälsovård, barns separationer, barns möjlighet att knyta an, m.m. Härutöver erbjuds föräldrarna fem gruppträffar tillsammans med barnhälsovårdens psykolog. Rekrytering till utbildningen och träffarna sker genom Adoptionscentrums tidskrift och kontaktpersoner och genom att brev skickas till berörda socialsekreterare. Utbildningen är avgiftsbelagd.

#### 8.2.5 De auktoriserade sammanslutningarnas föräldrautbildning

De auktoriserade sammanslutningar som tillhandahåller föräldrautbildning är Adoptionscentrum (AC), Barnen Framför Allt – Adoptioner (BFA-A) och Familjeföreningen för Internationell

Adoption (FFIA). Vissa ursprungsländer kräver att föräldrarna skall ha deltagit i föräldrautbildning. När utbildningen bedrivs i studiecirkel är det vanligt att landstingspersonal deltar, t.ex. psykologer, logoped, barnläkare och BVC-sjuksköterskor.

AC:s studiematerial "Adoptionskunskap" innehåller bl.a. följande. Varför vill man ha barn – adoptivbarn?, Adoptionsetik, Ofrivillig barnlöshet, Jag – adoptivförälder, Utreda, reda ut..., Något om barns utveckling, Drömbarnet, verklighetsbarnet, vårt önskebarn, Att adoptera ett lite äldre barn, Bakgrund och identitet, "Ryggsäcksproblem", Tonårsproblematik, Adopterade och invandrare, Det svåra med att vara förälder och Adoptionsresan. I anslutning till varje kapitel ges hänvisningar till referenslitteratur för egen läsning. AC:s utbildning genomförs i lokalavdelningarna ute i landet och bedrivs i studiecirkelform. Som cirkelledare fungerar oftast föräldrar med egen erfarenhet av adoption. Utbildningen omfattar tio gånger om två timmar vardera med fyra till fem par i varje cirkel. Cirkelarna genomförs via AC:s lokalavdelningar och ofta inom ramen för något studieförbund.

BFA-A:s föräldrautbildning genomförs i första hand som distanscirkel. Kursen bygger på Kerstin Weigls bok "Längtbarnen" samt en del småskrifter och utvalda artiklar. Till kursen hör också en handledning. Cirkeldeltagarna läser in en del av materialet, reflekterar över detta och diskuterar med varandra och cirkelledaren via e-post eller telefon. En eller två gånger träffas cirkeldeltagarna under en helg och får då tillfälle till djupare samtal och diskussioner kring frågor om föräldraskap och adoption. I Stockholm och Göteborg har BFA-A också traditionella studiecirkel.

FFIA:s föräldrautbildning drivs som distansutbildning men också som intensivkurs, t.ex. över en helg, samt när underlaget är tillräckligt stort, som vanlig studiecirkel. Utbildningen omfattar 30 timmar och är uppdelad i tre studieenheter: Förberedelser inför adoption, Drömmen blir verklighet och Hur går det för barnen? Härutöver ges litteraturtips för egen läsning. Under kursens gång håller studiehandledaren kontakt med deltagarna genom brev, fax eller e-post. Ett erbjudande om att delta i "Hämta-barn-kurs" ges också till de blivande föräldrarna.

Stiftelsen Frösunda Solidaritet – Internationella adoptioner har en förberedande kurs för adoptivföräldrar. Den tar upp frågor som t.ex. Innan adoptionen, Adoptionsprocessen, Praktiska frågor

kring barnets ankomst, Att adoptera från Polen, Att vara adoptivföräldrar, Personlighet och utvecklingspsykologi, Att växa upp som adopterad.

#### 8.2.6 Föräldrautbildning i andra länder

##### **Norden**

I *Finland och Island* finns ingen samhällelig utbildning för blivande adoptivföräldrar. I den mån utbildning bedrivs är det i någon sammanslutnings regi. I Finland finns dock en skyldighet för sökandena att genomgå s.k. adoptionsrådgivning, som är en del i utredningsförfarandet. Rådgivningen ombesörjs av utredaren.

*Norge* har inte heller någon föräldrautbildning i offentlig regi. Frågan är emellertid under utredning i Barne- og familie-departementet.

*Danmark* har sedan ett par år obligatorisk föräldrautbildning för blivande adoptivföräldrar. Utbildningen ges under fas 2 i utredningsförfarandet. Kostnaden är f.n. 1 500 DKK (ca 1 850 SEK) per person, vilket inkluderar mat och uppehälle samt skriftligt kursmaterial. Civilrettsdirektoratet, som är centralmyndighet, har tagit fram och ansvarar för kursen som ges på tre orter i Danmark. Kursen omfattar två veckoslut. Civilrettsdirektoratet har anställt 14 kursledare med varierande bakgrund. I varje kurs medverkar två kursledare, där en skall ha egen adoptionserfarenhet och en skall vara psykolog. Upplysningar om sökanden, som framkommit under föräldrautbildningen, får inte inhämtas av den som skall utreda sökanden. Upplysningar får inte heller lämnas av kursledaren till utredaren eller den som beslutar om medgivande.

Utbildningen har nyligen utvärderats och olika berörda grupper har varit positiva. Det som har haft störst betydelse för de blivande föräldrarna är frågan om anknytning och kunskapen om den biologiska familjens betydelse för barnet.

##### **Nederländerna**

Nederländerna har sedan 1989 obligatorisk föräldrautbildning vid adoption av utländskt barn. Sökanden skall ha genomgått utbildning innan utredningen påbörjas. Syftet med utbildningen är

att de blivande föräldrarna skall komma till insikt om varför de vill adoptera och att de skall känna sig säkra på att det val de gör är rätt.

Stiftelsen Stichting Adoptie Voorzieningen i Utrecht har tre enheter varav den ena, Voorlichting en Informatie over Adoptie (VIA), ansvarar för föräldrautbildning för samtliga blivande adoptivföräldrar i Nederländerna. Utbildningen ges vid sex tillfällen och tar upp frågor som biologiska föräldrar till adoptivbarn, adoptivbarns bakgrund, anknytning, separation & sorg, identitet & lojalitet, diskriminering, förvärvsarbete & barnomsorg, föreställningar om adoptivbarnet samt adoptionsprocessen.

VIA har 18 utbildare, varav tre är män. Utbildarna är ofta socionomer eller pedagoger med kunskap i psykologi. VIA har 34 utbildningsgrupper per år och deltagarna betalar 363 EUR (ca 3 330 SEK) per par, vilket motsvarar ungefär hälften av kostnaden. Samma avgift gäller för ensamstående. Resterande del av kostnaden betalas av centralmyndigheten. Det är f.n. lång väntetid till utbildningen.

Föräldrarna är numera positiva till utbildningen. När denna är genomförd väljer knappt 30 %, av olika anledningar, att inte fortsätta adoptionsärendet.

### 8.3 Överväganden och förslag

#### 8.3.1 Adoptivfamiljen

Vi utgår från antagandet att det inte är samma sak att bli adoptivfamilj som att bli biologisk familj. Detta har framhållits av samtliga professionella som arbetar med adoptioner och som vi haft kontakt med. I antagandet ligger ingen värdering att det är bättre eller sämre att bli adoptivfamilj, utan endast att det är annorlunda. Att ta emot någon annans barn, där barnets bakgrund och tillvaro före adoptionen är mer eller mindre okänd, ställer delvis andra krav på föräldrarna än vad ett biologiskt föräldraskap gör.

### 8.3.2 Problembild

#### **Allmänt om adopterades förutsättningar**

Alla adoptivbarn har varit utsatta för separationer, mer eller mindre traumatiska, bl.a. från sina biologiska föräldrar. Vissa barn har varit utsatta för extremt svåra situationer. Barnet kan vidare ha levt under svåra förhållanden på institution, fått byta språk och kultur i samband med adoptionen, m.m. Många gånger finns ingen information om barnets medicinska och biologiska bakgrund, som t.ex. uppgifter om moderns graviditet (inkl. näringsbrist och missbruk), förlossningen och förekomst av ärftliga sjukdomar, som skulle kunna ge signaler om att ett visst barn har extra stora behov. I många fall saknas också uppgift om barnets sociala bakgrund, t.ex. hur barnets liv före adoptionen har gestaltat sig. Ett barn utsätts för en hastig och genomgripande förändring av alla sina livsvillkor i samband med en internationell adoption. Det separeras totalt från sin ursprungliga miljö. Även om förändringen är till barnets bästa innebär den en förlust av den värld barnet känner till, vilket kan vara en traumatisk upplevelse.

Representanter för adopterades intresseorganisationer framhåller att adoptionen följer den adopterade under hela livet. Allt kan se bra ut på ytan, men det är vanligt att adopterade under olika perioder i livet funderar mycket på sitt ursprung och därtill hörande frågor.

#### **Forskning avseende adopterade**

I del 2 av betänkandet finns en sammanställning av viktigare forskning avseende adopterade. Sammanställningen är gjord av professor emeritus i barn- och ungdomspsykiatri Marianne Cederblad, på uppdrag av oss. Av sammanställningen framgår bl.a. följande.

Den stora majoriteten av adopterade får inte några större problem. Adopterade är dock 2–3 gånger överrepresenterade i kliniska material inom barn- och ungdomspsykiatri, psykiatri samt i social dygnsvård. Detta gäller såväl internationellt som i Sverige. De adopterade visar framför allt s.k. externaliseringssymtom under barn- och ungdomen dvs. aggressivitet, trots, hyperaktivitet och asociala beteenden. Detta gäller särskilt pojkarna. Depressiva symtom, självmordstankar och självmordshandlingar förekommer

också oftare, särskilt bland flickorna. Hos vuxna adopterade är självmord, självmordshandlingar, psykisk sjukdom, missbruk och kriminalitet vanligare än hos den övriga befolkningen.

Intervjustudier av barn och ungdom har inte gett en lika entydig bild. Flera studier har visat att misshandel, undernäring, vanvård, känslomässig och intellektuell deprivation före adoptionen påverkar barnens anpassning fortfarande efter flera år i adoptivfamiljen, även om barnens återhämtning av både kroppslig, emotionell och kognitiv försening är imponerande. Man har visat att förekomst av sådana negativa upplevelser, snarare än ankomstaldern i sig, har starkt samband med hur den adopterades liv utvecklas. Dock ökar risken för att barnen skall ha utsatts för negativa upplevelser ju äldre de är vid adoptionen. När det gäller internationella adoptioner är en svårighet att man ofta inte vet någonting om barnets förhistoria.

De skolproblem som adopterade kan ha beror på språk-svårigheter, då det gäller mer abstrakta begrepp och syntax, det s.k. "skolspråket". Hyperaktivitet och koncentrationssvårigheter är också vanligare bland adopterade och försvårade skolarbetet

När det gäller identitet kan adopterade uppleva svårigheter att integrera sina föreställningar om den biologiska familjen och sina upplevelser av adoptivfamiljen under uppväxten. För de adopterade vars ursprung är i andra etniska grupper än adoptivföräldrarnas tillkommer svårigheter att identifiera sig mer eller mindre med två ursprung och/eller två kulturer. Man har funnit att identifikationsprocessen ser mycket olika ut i olika åldrar. Föräldrarna kan underlätta denna genom att själva vara engagerade i och förmedla kunskap om den andra kulturen.

Studier, framför allt av adoptivbarn från extremt dåliga barnhem i Rumänien, har visat att otrygga former av anknytning är vanligare i den gruppen än i mor-barnrelationer i barngrupper med ordinära uppväxtbetingelser. Frekvensen och svårighetsgraden av störningar ökar med ökande längd av barnhemsvistelsen före adoptionen visar de flesta studierna. Viss normalisering har beskrivits, sedan barnet vistats ett par år i adoptivhemmen, särskilt för de barn som vistats kortare tid på barnhem före adoptionen.

Marianne Cederblad framhåller i sin analys av sammanställningen att deltagande i gruppsamtal om adoption bör vara obligatoriskt för att medgivande skall kunna lämnas. Gruppledarna bör få återkommande utbildning på området. I grupperna bör

särskilt diskuteras de situationer som kan uppstå vid adoption av äldre barn.

### **Befintlig utbildning**

Möjligheten att delta i föräldrautbildning är mycket skiftande över landet. Innehållet i befintlig utbildning varierar också, liksom kostnaderna.

Majoriteten av kommunerna lägger ansvaret för föräldrautbildningen på de auktoriserade sammanslutningarna och förlitar sig på att föräldrarna får nödvändiga kunskaper om adoption. Kommunerna har emellertid inte någon kontroll över utbildningarnas innehåll och kvalitet. Kvaliteten blir avhängig den enskilda kursledaren och kan därmed variera kraftigt.

### **Utbildning som konkurrensmedel**

Det kan noteras att anordnande av föräldrautbildning inför adoption har blivit ett sätt för de auktoriserade sammanslutningarna att konkurrera om föräldrarna. Flera sammanslutningar har påtalat att de utifrån rekryteringshänsyn känner sig tvingade att ordna egna utbildningar, trots att de anser att det egentligen inte är deras uppgift att se till att de blivande föräldrarna är förberedda.

Sammanslutningarna känner också ett ansvar inför sina kontakter i utlandet att ha väl förberedda familjer. I vissa fall ställer utlandskontakterna direkta krav på att familjerna skall ha deltagit i föräldrautbildning eller föräldraförberedande kurser.

#### **8.3.3 Utredningens bedömning**

##### **Obligatorisk utbildning**

Vid en internationell adoption medverkar samhället till familjebildningen. Det är därför också rimligt att samhället kan ställa krav på de blivande adoptivföräldrarna i syfte att barnet skall få det så bra som möjligt i sitt nya hem. Adoptivfamiljerna måste i sin tur kunna ställa krav på att samhället har en väl fungerande organisa-



tion för att ta hand om frågor och eventuella problem i samband med adoption.

Alla adoptivbarn har rätt att komma till väl förberedda föräldrar, som gjorts medvetna om internationell adoption som fenomen och vilka etiska och personliga överväganden som bör göras före adoptionen. Det är angeläget att de eller den som vill adoptera, utifrån de forskningsresultat som finns på området, uppmärksammas på adoptivbarns ökade risk för olika svårigheter, så att de får en beredskap att känna igen och hantera olika situationer och så att de kan söka hjälp i ett tidigt skede. Det finns en risk för att de blivande föräldrarna kan uppfatta denna information som negativ, men det är viktigt att förmedla de kunskaper som finns till de blivande adoptivföräldrarna. Vikten av en bra tidig anknytning mellan barnet och adoptivföräldrarna måste också lyftas fram i utbildningen. Hur föräldrarna själva aktivt kan arbeta med anknytningen och att ett sådant arbete kan ta mycket tid är viktigt att förmedla.

Utifrån barnets bästa anser vi att deltagande i föräldrautbildning inför adoption skall vara en förutsättning för att de eller den som vill adoptera skall kunna ges medgivande. Det är dock inte alltid nödvändigt att de eller den som tidigare har adopterat ett barn från utlandet skall ha deltagit i kommunal föräldrautbildning för att medgivande skall kunna lämnas, se vidare avsnitt 9.3.6.

### **Obligatorisk utbildning i samhällets regi**

Alla blivande adoptivföräldrar har rätt till en så bra föräldrautbildning att de efter utbildningen skall ha möjlighet att ta ställning till om adoption är rätt för just dem.

Det är direkt olämpligt att samhället förlitar sig på att aktörer med egna intressen av adoptionsförmedling tillhandahåller utbildning. För att säkerställa att alla blivande adoptivföräldrar får en utbildning som håller hög och över landet jämn kvalitet, och som har fokus på adoptivbarns särskilda behov, kan vi därför inte komma till en annan slutsats än att samhället måste tillhandahålla föräldrautbildning. Detta är nödvändigt för att kunna garantera oberoende, objektivitet och professionalism i utbildningen.

En obligatorisk föräldrautbildning i samhällets regi ligger helt i linje med vad som uttrycktes av Specialkommissionen år 2000

avseende nödvändigheten av noggrannhet och objektivitet hos mottagarländernas myndigheter, när det gäller förberedelse av de blivande adoptivföräldrarna.

Det är angeläget att utbildningen blir tämligen enhetlig över landet och att den fokuserar på adoptivbarnet och dess behov. Adoptionsmyndigheten bör i samråd med Socialstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut få i uppgift att ta fram ett lämpligt studiematerial. Mot bakgrund av att kommunerna redan ansvarar för utredning av dem eller den som vill adoptera och också skall tillhandahålla stöd och hjälp efter en adoption anser vi att det är lämpligt att kommunerna ansvarar för att tillhandahålla föräldrautbildningen.

Kommunal föräldrautbildning inför adoption utgör inte myndighetsutövning och får således överlätas på annan utförare. Ur kompetenssynpunkt är det dock av stort värde att kommunen själv (gärna i samverkan med andra kommuner och med landstinget) faktiskt genomför samtliga adoptionsanknutna uppgifter. Om utbildningen överläts på annan utförare får denne dock inte ha några egna intressen i adoptionsprocessen.

### **Avgiftsbelagd utbildning**

Mot bakgrund av att det inte är någon rättighet att få adoptera menar vi att det är rimligt att kommunerna får ta ut en skälig avgift för deltagande i föräldrautbildning. I såväl Danmark som Nederländerna tas en sådan avgift ut.

Enligt 8 kap. 2 § SoL får kommunerna redan idag ta ut skäliga avgifter för olika sociala tjänster, enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader. Vi anser att kommunens tillhandahållande av föräldrautbildning inför adoption är en sådan "annan liknande social tjänst" som kommunen kan ta ut en skälig avgift för. Något tillägg i socialtjänstlagen är därför inte nödvändigt.

### **Samverkan**

Som framgår ovan, förekommer det inom några landsting att föräldrautbildning ges inför adoption. Även om denna utbildning

har delvis ett annat innehåll än den utbildning vi föreslår, bör den verksamheten tas tillvara. Liksom för utredning av blivande adoptivföräldrar och stöd och hjälp efter en adoption är det, när det gäller utbildning, angeläget med samverkan mellan kommuner och även mellan kommuner och landsting, se vidare kap. 11.

### **De auktoriserade sammanslutningarnas roll**

Sammanslutningarna kan enligt vår mening även i fortsättningen spela en viktig roll när det gäller förberedelse av föräldrar inför adoption. Lång tid kan förflyta, från det att de blivande adoptivföräldrarna deltagit i den kommunala föräldrautbildningen, till dess barnförslag kommer. Förmedling av kunskap om olika länder, kulturer, adoptionsresan m.m. kan med fördel tas om hand av sammanslutningarna.

#### **8.3.4 Utredningens förslag**

Vi föreslår att det blir obligatoriskt för dem eller den som vill adoptera att ha deltagit i kommunal föräldrautbildning inför adoption för att medgivande skall kunna lämnas. Kommunerna skall vara skyldiga att tillhandahålla föräldrautbildning. Ett enhetligt utbildningsmaterial bör tas fram centralt av adoptionsmyndigheten i samråd med Socialstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut.

## 9 Utredning av dem eller den som vill adoptera samt beslut om medgivande

**Utredningens bedömning:** Utredning och bedömning av dem eller den som vill adoptera bör grunda sig på separata bestämmelser i socialtjänstlagen, istället för att utgå från samma bestämmelser som de som avser utredning av familjehem. Barnperspektivet bör i detta sammanhang tydliggöras genom att i lagtexten ange vilka krav de eller den som vill adoptera skall uppfylla för att få medgivande. Det är också angeläget att, såväl den som utreder dem eller den som vill adoptera, som den som fattar beslut om medgivande har goda kunskaper om barns behov och utveckling i allmänhet och särskilda kunskaper om adopterade. Utredaren och beslutsfattaren måste också kunna sätta det okända barnets behov före vuxnas längtan efter barn.

**Utredningens förslag:** Vi föreslår att alla bestämmelser om internationell adoption samlas under rubriken Internationella adoptioner i 6 kap. socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Av lagtexten skall framgå att medgivande får lämnas endast om sökanden har deltagit i kommunal föräldrautbildning inför adoption, har tillfredsställande kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov, är högst 42 år vid ansöknings-tillfället och med hänsyn till samtliga omständigheter är lämpad att adoptera.

Vi föreslår vidare att det är länsstyrelsen som skall fatta beslut om medgivande och att socialtjänstförordningen kompletteras med föreskrifter för handläggning av internationella adoptionsärenden.

### 9.1 Direktiv

Utredningen skall utveckla arbetet kring prövningen av adoptions-sökande. Skälet till varför man i lagstiftningen varit sparsam med

anvisningar om vilka krav som skall ställas på de sökande för att socialnämnden skall lämna medgivande är givetvis att varje föräldrapar är unikt och att så många olika faktorer har betydelse för vad som är ett gott föräldraskap. Några förutsättningar att i socialtjänstlagen ange specifika krav på föräldrarnas egenskaper och förmåga finns inte. – – –

Det är också viktigt att de som bedömer lämpligheten hos potentiella adoptivföräldrar får lämplig utbildning för uppgiften och att de får handledning i arbetet medan de utför dessa uppgifter. Som stöd för utbildning och kompetensutveckling hos berörd personal skall utredningen beskriva de bedömningsproblem personalen möter och ge förslag på hur de kan få hjälp att hantera dem. I detta ligger också att personalen skall ha stöd i situationer där de med hänsyn till barnets bästa inte vill ge medgivande till en adoptionsansökan. Utredningen skall också pröva vad som kan göras för att öka stödet till den berörda personalen.

Frågor om kvalitet och bemötande i hemutredningarna är också en viktig tillsynsfråga. Utredningen skall pröva hur tillsynsfunktionen kan förstärkas i detta avseende.

## 9.2 Aktuella förhållanden

### 9.2.1 Socialtjänstlagen

I 6 kap. 6 § SoL anges bl.a. att ett barn inte utan socialnämndens medgivande får tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne. Socialnämnden får inte lämna medgivande utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet är utredda.

Socialnämnden skall, enligt 6 kap. 7 § samma lag, i fråga om de barn som avses i 6 § medverka till att de får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden, verka för att de får lämplig utbildning och lämna vårdnadshavarna och dem som vårdar sådana barn råd, stöd och annan hjälp som de behöver.

Enligt 6 kap. 12 § SoL skall, om det är fråga om att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det, ett medgivande enligt 6 kap. 6 § inhämtas innan barnet lämnar det land där det har sitt hemvist. Medgivande får lämnas endast om de eller den 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.

Enligt 6 kap. 13 § SoL är den eller de som vill adoptera skyldiga att anmäla till socialnämnden om deras omständigheter ändras mer väsentligt under den tid medgivandet gäller. Medgivandet skall återkallas, om förutsättningarna för det inte längre finns. Medgivandet kan återkallas även när barnet har tagits emot av den eller de som vill adoptera, om en fortsatt vistelse hos dem inte vore förenlig med barnets bästa.

### **Förarbeten**

Den lämplighetsprövning som görs i samband med ansökan om medgivande inför adoption av ett utländskt barn grundar sig på samma lagrum som den prövning som görs i samband med utredning av blivande familjehemsföräldrar. Därutöver krävs att de eller den som vill adoptera har tillfredsställande kunskaper om barn och deras behov. Det blivande adoptivbarnet är familjehemsplacerat fram till dess att adoptionen är genomförd.

I förarbetena till socialtjänstlagen (1980:620) anförde föredragande statsråd bl.a. följande (prop. 1979/80:1 del A s. 538) vad avser medgivandeprövning i allmänhet.

Vilka kriterier som skall gälla för att ett medgivande skall lämnas har inte särskilt sagts ut i lagen. Vid bedömningen bör ledning hämtas från regeln i 26 §, som uttrycker vilka förhållanden barnet bör kunna tillförsäkras i det nya hemmet. Barnet bör alltså kunna garanteras en god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden. Det bör kunna erbjudas en lämplig utbildning.

I kravet på gynnsamma uppväxtförhållanden bör liksom i barnavårdslagen (1960:97) inbegripas sådana faktorer som en för barnet lämplig familjesammansättning och goda förhållanden både i hemmet och i dess omgivning. Sålunda bör beaktas de blivande vårdarnas och deras närmastes hälsotillstånd. Barnets speciella personlighet eller läggning, dess behov och förutsättningar bör klargöras.

För medgivande inför adoption anges bl.a. följande på s. 539.

När nämnden överväger om ett medgivande skall lämnas måste bedömningen koncentreras på hemmets och de blivande föräldrarnas lämplighet. Man får bedöma om dessa allmänt sett kan antas kunna ge ett barn god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden.

### 9.2.2 1993 års Haagkonvention

I artikel 5 a) i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner framgår att en adoption inom konventionens tillämpningsområde skall ske endast om den mottagande statens behöriga myndigheter har säkerställt att de tilltänkta adoptivföräldrarna är behöriga och lämpade att adoptera.

Enligt artikel 15 1. i konventionen skall centralmyndigheten i den mottagande staten, om myndigheten är övertygad om att de sökande är behöriga och lämpade att adoptera, sammanställa en rapport som innefattar upplysningar om deras identitet, behörighet och lämplighet att adoptera, bakgrund, familjeförhållanden och sjukdomshistoria, sociala miljö, motiv till adoption, förmåga att ikläda sig ansvaret för en internationell adoption, samt uppgifter om vilka barn som de skulle vara kvalificerade att ta hand om.

Specialkommissionen betonade år 2000 nödvändigheten av noggrannhet och objektivitet hos mottagarländernas myndigheter, vad avser färdigställande av den rapport om sökandena som avses i artikel 15.

### 9.2.3 NIA:s handbok för socialnämnder

Enligt sin instruktion skall NIA, 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. NIA utfärdar mot bakgrund härav en handbok för socialnämnder med råd och rekommendationer för hur en hemutredning kan genomföras och därmed närliggande frågor. Syftet med handboken är att ge stöd och vägledning för hemutredningen och för socialnämndens bedömning av familjens möjligheter att ta emot ett utländskt barn för adoption. Om bedömningsproblem uppstår i en utredning, förekommer det ofta att utredaren tar kontakt med NIA:s kansli, för att få rådgivning. NIA ordnar även kurser för socialekreterare kring arbetet med hemutredningar.

### 9.2.4 Hemutredningar

Av kommunenkäten framgår att av samtliga kommuner gjorde 75 % sex hemutredningar eller färre under år 2001. Under perioden

1996–2000 gjorde 53 % tio utredningar eller färre. I gruppen småkommuner gjorde 90 % av kommunerna tre utredningar eller färre under 2001. Av dessa kommuner gjorde 20 % ingen utredning alls under detta år. I gruppen mellankommuner gjorde 80 % av kommunerna tio utredningar eller färre. Under perioden 1996–2000 gjorde 84 % av småkommunerna tio utredningar eller färre och 77 % av mellankommunerna gjorde 40 utredningar eller färre under hela perioden. Se vidare kap. 1, tabell 1 och 2 och bilaga 5.

Under sistnämnda period gjorde så gott som samtliga stora kommuner fler än 100 utredningar, där Stockholm utmärker sig med 788 utredningar under denna period. I Stockholm finns 18 stadsdelsnämnder som alla handlägger ärenden om medgivande, vilket innebär att en enskild stadsdelsnämnd kan handlägga ett mindre antal ärenden. Organisationen med stadsdelsnämnder förekommer också i andra kommuner.

Samverkan med andra kommuner om hemutredningar förekommer i 17 % av kommunerna. Samverkan sker t.ex. när en jävsituation uppstått eller när de eller den som vill adoptera flyttat till en annan kommun. Samverkan sker också i form av utbildnings- och diskussionsträffar för utredare inom ett län eller genom att en kommun tillhandahåller utredning för andra kommuner (tjänsteköp, endast ett fåtal).

Det är ovanligt att socialnämnden avslår en ansökan om medgivande. Detta beror till stor del på att utredaren för ett resonemang med sökanden om sökandens lämplighet i de fall utredaren anser det svårt att föreslå ett medgivande. Sökanden återkallar då oftast sin ansökan.



*Tabell 1: Antal hemutredningar som gjorts i 230 kommuner under 2001*

	Antal invånare						Totalt	
	Färre än 20 000 invånare		20 000 – 99 999 invånare		100 000 eller fler invånare			
Antal utredningar	Antal kn:er	%	Antal kn:er	%	Antal kn:er	%	Antal kn:er	%
<b>0</b>	25	20	1	1			26	11
<b>1–3</b>	87	70	22	23			109	47
<b>4–6</b>	11	9	28	29			39	17
<b>7–10</b>	2	2	26	27	1	11	29	13
<b>11–20</b>			13	14	2	22	15	7
<b>21–50</b>			6	6	4	44	10	4
<b>51–100</b>					1	11	1	0
<b>263</b>					1	11	1	0
<b>Total</b>	125	100	96	100	9	100	230	100

Tabell 2: Antal hemutredningar som gjorts i 218 kommuner under 1996–2000

	Antal invånare						Totalt	
	Färre än 20 000 invånare		20 000 – 99 999 invånare		100 000 eller fler invånare			
Antal utredningar	Antal kn:er	%	Antal kn:er	%	Antal kn:er	%	Antal kn:er	%
0	4	3					4	2
1–6	71	59	3	3			74	34
7–10	26	22	10	11			36	17
11–20	16	13	21	24			37	17
21–40	2	2	35	39			37	17
41–60	1	1	10	11			11	5
61–100			9	10	1	11	10	5
104			1	1			1	0
107					1	11	1	0
112					1	11	1	0
137					1	11	1	0
151					1	11	1	0
282					1	11	1	0
288					1	11	1	0
345					1	11	1	0
788					1	11	1	0
<b>Total</b>	120	100	89	100	9	100	218	100

### 9.2.5 Utredarna

Utredarna är i regel socionomer och de arbetar i större kommuner ofta med familjerätt i allmänhet. I mindre kommuner arbetar utredaren ofta med en mängd olika frågor inom socialtjänsten. Av vår enkät till socionomutbildningarna framgår att ämnet adoption i regel inte tas upp som ett särskilt avsnitt under utbildningen.

### 9.2.6 Ålder och hälsotillstånd hos sökandena

I föräldrabalken finns endast en nedre åldersgräns för adoption. Den som vill adoptera skall ha fyllt 25 år för att få adoptera ett

barn. Även den som har fyllt 18 år har rätt att adoptera om adoptionen avser eget barn, makes barn eller om det annars föreligger synnerliga skäl. Det ankommer på socialnämnden att, som ett led i utredningen, pröva lämplig övre åldersgräns för sökanden. I sin handbok rekommenderar NIA en övre gräns om 45 år vid ett generellt medgivande.

I socialtjänstlagen finns inget krav på sökandens hälsotillstånd. I handboken framhålls att sjukdomens eller funktionshindrets art och prognos är viktiga faktorer vid bedömningen.

### 9.2.7 Andra länder

#### **Norden**

I *Danmark* beslutar Adoptionsrådet i amtskommunen (motsvarighet till län) om godkännande av adoptant. Det finns totalt 16 adoptionsråd i landet. Samrådet består av en socialt utbildad person, en jurist och en läkare. En av medlemmarna i samrådet skall arbeta i amtskommunen. Amtskommunen tar fram de upplysningar som behövs för samrådets avgörande samt förbereder ärendena. De uppgifter som samlas in ingår dels i den redogörelse som ligger till grund för samrådets avgörande, dels i den socialrapport som skall skickas till givarlandet. Samrådets beslut kan överklagas till Adoptionsnaevnet, som också utövar tillsyn över samrådet.

Vid ansökningstidpunkten får en blivande adoptivförälder inte vara mer än 40 år äldre än barnet. Undantag kan göras om 1) ena maken är något äldre men andra maken något yngre, 2) adoptanten ansöker om syskon i rimlig tid efter tidigare adoption, eller 3) det föreligger särskilda skäl.

De eller den som vill adoptera måste ha deltagit i föräldrautbildning som ges av centralmyndigheten, för att bli godkänd som adoptant, se vidare avsnitt 8.2.6.

I *Finland* görs hemutredningarna av socialarbetarna i kommunerna. Hemutredningar kan också göras av organisationer (adoptionstjänstbyråer) som fått tillstånd därtill av Social- och hälsovårdsministeriet. När en adoptionstjänstbyrå gör en hemutredning skall den inhämta ett utlåtande av kommunens

socialvårdsorgan om adoptantens förhållanden. Ministeriet har gett ut en handbok för adoptionsrådgivare.

En person som är bosatt i Finland får adoptera ett barn som är bosatt utomlands endast med tillstånd av Nämnden för internationella adoptionsärenden (centralmyndigheten). Ansökan om tillstånd åtföljs av en hemutredning. Om nämnden ger avslag på ansökan har sökanden rätt att överklaga beslutet hos Helsingfors förvaltningsdomstol.

I Finland tillämpas en praxis med en åldersskillnad på högst 45 år mellan barn och föräldrar.

I *Island* beslutar Justitieministeriet (centralmyndigheten) om godkännande inför adoption, efter yttrande av barnevaern-naevnet på hemorten, grundat på undersökning gjord av socialrådgivare. Ministeriet kan inhämta yttrande från adoptionsrådet som består av tre experter (jurist, läkare och psykolog/socialarbetare), speciellt när det gäller frågor om ålder, funktionshinder och sjukdom. Beslut att inte godkänna sökanden kan inte överklagas, utan sökanden får väcka skadeståndstalan i allmän domstol. Sökanden har dock möjlighet att vända sig till ombudsmannen (jfr svenska Justitieombudsmannen) för bedömning. Om ombudsmannen anser att beslutet är felaktigt kan sökanden komma in med en ny ansökan om godkännande.

Högsta rekommenderade ålder för adoptant är 45 år, men det finns inget lagstöd för rekommendationen.

I *Norge* genomför sökandens hemkommun utredningen, som skickas över till Barne-, ungdoms og familieforvaltningen, BUFA, (centralmyndigheten) med förslag till beslut. Utredningen, som oftast görs av socionomer eller "barnevernpedagoger", görs efter ett fastlagt schema med bl.a. läkarutlåtanden, utdrag ur polisregistret, vigselattest och bekräftelse från en adoptionsorganisation att den kan åta sig att förmedla ett barn från ett visst land. BUFA fattar beslut om förhandsbesked till adoption, vilket avser ett bestämt land och ålder på barnet. BUFA:s beslut kan överklagas till departementet.

Normalt godkänns inte blivande adoptanter som är över 45 år.

## Nederländerna

Innan utredningen påbörjas skall de eller den som vill adoptera ha genomgått föräldrautbildning som ges av en stiftelse, se vidare avsnitt 8.2.6. I Nederländerna görs hemutredningar på 22 olika kontor. Utredningarna görs av socialarbetare, som vanligtvis även har andra arbetsuppgifter. En ny utredningsmodell har nyligen arbetats fram. Modellen bygger på att riskfaktorer vägs mot skyddande faktorer.

När utredningen är slutförd skickas den tillsammans med en rekommendation till beslut till Justitieministeriet (centralmyndigheten) som beslutar om medgivande. Om ministeriet avslår ansökan kan ärendet prövas i domstol. Prövning i domstol är dock mycket ovanligt.

I Nederländerna finns en övre åldersgräns för föräldrarna 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 dock medgivandet att gälla.

### 9.3 Överväganden och förslag

#### 9.3.1 Synpunkter från de auktoriserade sammanslutningarna m.fl.

De auktoriserade sammanslutningarna är de som ser flest hemutredningar och beslut om medgivande. Sammanslutningarna har signalerat att kvaliteten, enligt deras bedömning, är mycket ojämn. Utredningarna kan vara alltför kortfattade eller alltför långa med oväsentliga detaljer. Det händer också att medgivande ges till väl gamla sökande och till sökande med allvarliga hälsoproblem, vilket av sammanslutningarna uppfattas som ett problem. Sammanslutningarna uppger också att det händer att de uppmanar utredare att ändra olika formuleringar i utredningen för att den överhuvudtaget skall kunna skickas till utlandet.

Andra problem uppges vara att bedömningarna mellan olika kommuner skiljer sig markant åt när det gäller synen på t.ex. adoptantens ålder och hälsotillstånd, ensamstående sökande, medgivandeålder för adoptivbarnet, medgivande för syskon m.m.

Det förekommer att kommuner eller stadsdelsnämnder har gjort principiella ställningstaganden att t.ex. aldrig ge ensamstående medgivande eller att aldrig ge medgivande till äldre barn eller syskongrupper. Olikheter i bedömning kompenseras inte av rätten att överklaga till allmän förvaltningsdomstol, eftersom det är stor risk för att utlandet inte vill lämna ett barn för adoption till personer som av någon instans bedömts som olämpliga.

Ett annat problem som påtalats av sammanslutningarna är att de allmänna förvaltningsdomstolarna inte sällan bifaller ett överklagande om medgivande när grunden för socialnämndens avslag är sökandens ålder. Detta uppfattas dels som en följd av brister i lagstiftningen, dels om en okunskap hos domstolen om adoptivbarns särskilda behov.

Medlemmar i Familjerättssociomers riksförening uppger att de ibland kan uppfatta det som överflödigt att använda tid och kompetens till att utreda dem som vill adoptera, eftersom socialnämnd eller förvaltningsdomstol ofta gör en annan bedömning än utredaren, i det fall denne föreslår avslag på ansökan om medgivande. Många utredningar innehåller därför enbart en levnadsbeskrivning av sökanden. Det saknas en beskrivning av sökandens förmåga att tillgodose ett adoptivbarns behov och möjligheten att bli förälder till ett sådant barn, som i anledning av sin bakgrund får anses ha särskilda behov.

Ett antal enskilda personer har kontaktat oss och haft synpunkter på hemutredningarna. De ger uttryck för att de känner sig utsatta för godtyckliga bedömningar och ifrågasätter utredarnas förhållningssätt. Långa väntetider för att påbörja en utredning och utdragna utredningar uppges vara ett problem.

### 9.3.2 Problem som uppmärksammats av utredningen

#### **Socialtjänstlagen**

Socialtjänstlagen är otydlig när det gäller vad som skall bedömas för att sökanden skall kunna få medgivande att adoptera. Det enda krav som finns, och som från början enbart avsett prövning av familjehems lämplighet, är att förutsättningarna för vård i hemmet är utredda. Eftersom socialnämnden enligt 6 kap. 7 § socialtjänstlagen skall medverka till att barn, som växer upp i en annan familj än sin

ursprungsfamilj, får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden och lämplig utbildning är det endast förutsättningarna för att dessa förhållanden kan uppfyllas som kan bedömas. Därutöver krävs att de eller den som vill adoptera har tillfredsställande kunskaper om barn och deras behov och har blivit informerade om den planerade adoptionens innebörd.

När ett mål om medgivande skall prövas i allmän förvaltningsdomstol har således domstolen svårt att med stöd av befintlig lagstiftning neka klaganden medgivande. För att utredare och beslutsfattare skall kunna sätta barnets bästa främst är det nödvändigt med en tydligare lagstiftning.

Vi har noterat att 36–38 §§ i tidigare socialtjänstförordning (1981:750) inte fördes över till nu gällande socialtjänstförordning (2001:937). Bestämmelserna avsåg bl.a. socialnämndens handläggning av ansökningar om medgivande att ta emot ett barn för adoption. Att i socialtjänstförordningen ha föreskrifter för medgivandeprövning inför internationell adoption kan underlätta för utredare och beslutsfattare.

### **Sällan förekommande frågor**

Utifrån svaren i kommunenkäten konstaterar vi att utredning och beslut om medgivande inför adoption av ett utländskt barn är sällan förekommande frågor i de flesta kommuner. Även i större kommuner kan det vara en sällanfråga för utredaren, beroende på hur familjerättsverksamheten är organiserad. I detta ligger en risk för att det är svårt att utveckla hög kompetens på området. För att kunna ha ett uttalat barnperspektiv i samband med utredning och beslut krävs enligt vår mening ingående kunskaper såväl om barns behov och utveckling i allmänhet som om internationell adoption och adoptivbarns särskilda förutsättningar. Att sådan kunskap inte alltid prioriteras är ett bekymmer, även om det är förstäeligt att en kommun som behandlar ett fåtal ärenden, inte alltid anser sig ha möjlighet att fullt ut inhämta och upprätthålla sådan kunskap.

#### **9.3.3 Ansvar för hemutredningarna**

Det finns inget som talar för att någon annan befintlig aktör än kommunen skall ansvara för hemutredningar. Hur utredandet

enligt vår uppfattning skulle kunna organiseras och samordnas på ett sätt som stimulerar kunskapsutveckling och hög kompetens beskrivs närmare i kap. 11. Kommunerna har mycket att vinna på att samverka med varandra när det gäller bl.a. hemutredningar.

#### 9.3.4 Utredarnas kompetens

Det ligger i sakens natur att de eller den som vill adoptera kan uppleva sig ifrågasatta i samband med utredningen. Det är emellertid inte någon som skall behöva känna sig illa bemött i detta sammanhang. Utredarens kompetens och förhållningssätt spelar här en stor roll.

En av de svåraste men också viktigaste uppgifterna i hemutredningen är att bedöma om sökanden har möjlighet att ge ett adoptivbarn god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden. Utredaren behöver kunskaper för att kunna bedöma människors resurser och förmåga till samspel men också kunskaper om barns behov och utveckling i allmänhet och om adoptivbarns särskilda behov och bakgrund. Utredarens uppgift är främst att företräda det okända barnet.

Ett sätt att uppnå hög kompetens på ett område är att arbeta ofta med en viss fråga. Mot bakgrund av att hemutredning inför adoption vanligtvis är en sällanfråga för kommunen, är det inte rimligt att kräva att samtliga kommuner skall ha en spetskompetens i frågan. Vi menar att det därför är nödvändigt med kommunal samverkan i någon form för att koncentrera utredningarna till färre utredare än som är fallet idag. Med färre utredare finns det också större möjligheter att skraddarsy utbildningar om adoption, nå ut till berörda grupper med sådan utbildning och också större möjligheter till erfarenhetsutbyte över landet. Ett färre antal utredare bör ge jämnare kvalitet på utredningarna och utredningsarbetet bör också kunna ske mer effektivt. Även länsstyrelsens tillsynsarbete underlättas.

Det är vidare angeläget med kontinuerlig metodutveckling på området och utvärdering av utredningsmetoder för att så långt det är möjligt säkerställa att det okända barnet får goda uppväxtförhållanden i sitt nya hem.

Under grundutbildningen för socionomer tas i princip ingenting upp om adoption. Mot bakgrund av att adoption är en sällanfråga,



bedömer vi emellertid att det inte är rimligt att särskilda adoptionskunskaper förvärvas under grundutbildningen. Däremot är det nödvändigt att de som arbetar med adoptionsfrågor får kvalificerad fortbildning.

### 9.3.5 Innehåll i hemutredningen

Så vitt vi känner till, saknas forskning om bedömningen av dem eller den som vill adoptera har betydelse för hur barnets liv i det nya landet kommer att gestalta sig. Att det sker en bedömning av dem eller den som vill adoptera förefaller dock ur barnets perspektiv vara helt nödvändigt. Att "sortera bort" sökande som är uppenbart olämpliga är vanligtvis inte något större problem.

De uttalanden som finns i förarbeten till socialtjänstlagen (t.ex. prop. 1979/80:1 del A s. 538) ger stöd för att i arbetet med hemutredningen beakta bl.a. de blivande adoptivföräldrarnas egenskaper och inbördes förhållande, deras allmänna inställning till adoptionen samt deras möjlighet att tillgodose ett adoptivbarns särskilda behov.

I det fall de eller den som vill adoptera har barn sedan tidigare, är det viktigt att det barnets situation noga undersöks och redovisas i utredningen.

En hemutredning skall dels utgöra beslutsunderlag för beslutsfattaren, dels utgöra underlag för den utländska förmedlingskontakten, som har att välja föräldrar till ett barn. Det är också viktigt att tydliggöra det utländska okända barnets behov av en trygg uppväxt. Detta ställer stora krav på utredaren, som också måste ha viss kunskap om ursprungsländernas syn på internationell adoption och vad ursprungsländerna kräver av utredningen.

En väl genomförd utredning genererar en stor mängd information om dem eller den som vill adoptera. Det är angeläget att denna information analyseras och redovisas i utredarens förslag till beslut. Sökandens styrkor och svagheter måste lyftas fram och bedömas. Vid tveksamhet till om de eller den som vill adoptera är lämpliga som adoptivföräldrar, skall utredaren föreslå att ansökan avslås. I det fall utredaren föreslår att ansökan skall avslås måste alla faktorer som talar för detta lyftas fram. Beslutsfattare i olika instanser behöver ett fullständigt underlag för att kunna fatta ett korrekt beslut.

Det är inte ovanligt att sammanslutningarna har invändningar när det gäller formuleringar och innehåll i utredningarna. Vi vill här framhålla att det är utredaren som skall bedöma vad som är viktigt att ta upp i utredningen. Det är dock angeläget att utredningen är välskriven och att den inte tyngs av oväsentligheter.

En undermåligt skriven utredning, som utmynnar i ett medgivande, kan innebära att det inte finns någon förmedlingskontakt utomlands som vill förmedla ett barn till sökanden. Ett sådant beslut kan inte heller överklagas till domstol och sökanden står därför i princip rättslös. Detta styrker ytterligare vikten av att utredningarna är väl genomförda och professionellt dokumenterade.

Sammantaget är det enligt vår mening angeläget att utredningarna beskriver sökandens förutsättningar att tillgodose ett adoptivbarns särskilda behov och att utredningen är skriven på ett sådant sätt att den också kan utgöra ett underlag för förmedlingskontakten i utlandet.

Länsstyrelsen har som tillsynsmyndighet ett ansvar för att regelbundet kontrollera att utredningarna genomförs och dokumenteras på ett professionellt sätt. Länsstyrelsens tillsyn bör inte enbart vara beroende av att enskilda vänder sig till länsstyrelsen med klagomål rörande utredningen.

### 9.3.6 Krav på blivande adoptivföräldrar

#### **Hemutredning**

Att i socialtjänstlagen i detalj ange vilka krav blivande adoptivföräldrar skall uppfylla för att få medgivande är inte aktuellt. De enda krav som finns i socialtjänstlagen idag, är emellertid att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet är utredda, och att sökanden bedöms kunna ge ett adoptivbarn god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden. Vidare skall de eller den som vill adoptera ha tillfredsställande kunskaper om barn och deras behov och ha blivit informerade om den planerade adoptionens innebörd.

Vi anser att det är olyckligt att blivande adoptivföräldrar utreds och prövas utifrån samma bestämmelser som blivande familjehemsföräldrar. Även om det finns vissa likheter, så är skillnaden mellan att bli adoptivförälder och familjehemsförälder stor. Att bli

adoptivförälder innebär, liksom att bli biologisk förälder, att föräldern tar på sig föräldraskapet för all framtid. Att bli familjehemsförälder innebär att familjehemmet tar emot ett av socialtjänsten placerat barn, ofta med målsättning att barnet skall återvända till sin ursprungsfamilj. Det normala är vidare att familjehemmet har kontinuerlig kontakt med barnets biologiska föräldrar, vilket torde vara ytterst ovanligt för en adoptivfamilj. Det ligger vidare i sakens natur att det familjehemsplacerade barnets ursprungsfamilj har någon form av problem, som bedöms påverka barnet negativt, varför familjehemmet är förberett på att barnet kan ha eller få svårigheter. Adoptivbarnets bakgrund är inte sällan okänd.

Vi föreslår att samtliga förutsättningar, för att de eller den som vill adoptera skall få medgivande, förs samman under rubriken Internationella adoptioner i 6 kap. socialtjänstlagen. Detta innebär att man i lagtexten skiljer på regleringen för prövning av familjehem och regleringen för prövning av blivande adoptivföräldrar. De bestämmelser som bör föras in under rubriken internationella adoptioner är att det krävs medgivande för få ta emot ett barn med hemvist utomlands för adoption, i ett hem som inte tillhör någon av barnets biologiska föräldrar. De eller den som vill adoptera skall vidare vara utredda. Det uppföljningsansvar som socialtjänsten har fram till dess adoptionen är genomförd bör också tydliggöras under rubriken Internationella adoptioner.

För att beslut om medgivande skall kunna fattas är de eller den som vill adoptera naturligtvis skyldiga att medverka i utredningen på det sätt utredaren begär. Det kan t.ex. vara fråga om att se till att utredaren får tillgång till journalhandlingar, handlingar från olika myndigheter och diverse registerutdrag.

Vi föreslår vidare att socialtjänstförordningen kompletteras med föreskrifter för utredningsförfarandet.

### **Föräldrautbildning**

Som framgår av kap. 8 anser vi att kommunen skall tillhandahålla föräldrautbildning inför adoption. För att kunna få medgivande skall de eller den som vill adoptera ha deltagit i sådan utbildning. Det är dock inte alltid nödvändigt att personer som tidigare har adopterat barn från utlandet behöver delta i sådan utbildning i

samband med en ny adoption. Det ankommer på utredaren att bedöma om sådana sökande skall delta i kommunal föräldrautbildning inför adoption, för att de skall kunna beviljas medgivande.

### **Kunskaper och insikter om adopterade**

Redan idag finns krav på att de eller den som vill adoptera har tillfredsställande kunskaper om barn och deras behov och har blivit informerade om den planerade adoptionens innebörd. Vi anser att det är viktigt att de eller den som vill adoptera har kunskaper om adoptivbarn och deras behov. I detta ligger också att de eller den som vill adoptera har allmänna kunskaper om barn. Dessutom är det enligt vår mening inte tillräckligt att ha rena kunskaper om adoptivbarn, utan de eller den som vill adoptera måste ha både kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov, något som tidigare framhållits av NIA bl.a. i nedan nämnda rapport från 1997. Med insikter avses att de eller den som vill adoptera skall vara införstådda med adoptionens innebörd för dem själva och för barnet.

Det är därför angeläget att i lagtexten tydliggöra vikten av att de eller den som vill adoptera har tillfredsställande kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov. Vi föreslår därför att tillfredsställande kunskaper kompletteras med tillfredsställande insikter. Det är en uppgift för utredaren att bedöma om de eller den som vill adoptera har fått sådana insikter.

### **Sökandenas ålder**

Många professionella har till oss framfört önskemål om en övre åldersgräns för ett generellt medgivande att få adoptera ett utländskt barn.

NIA tog upp frågan med Socialdepartementet i en rapport år 1997 (dnr 49:240/97), i samband med att NIA utrett frågan om överklagande av socialnämnders positiva beslut om medgivande att ta emot ett barn för adoption. NIA konstaterade bl.a. följande.

Domstolarna har i flera fall ansett sig ha för litet anvisningar i lagen när det gäller bedömningar av vem som skall ges medgivande. Även socialnämnderna torde påverkas av denna brist. NIA menar därför att ett förtydligande av lagen och de krav som måste ställas på den som

skall få medgivande skulle få större effekt på domstolars och socialnämnders beslut och därmed kraftigare stärka barnets skydd än vad möjligheter att överklaga socialnämndernas beslut skulle göra. Ett överklagande av en socialnämnds beslut torde dessutom bli verkningslöst om inte lagen ger domstolen tillräckliga anvisningar om vad som skall krävas av den som ansöker om medgivande.

En sökandes ålder är en faktor som ingår i lämplighetsbedömningen. Det är helt klart att med stigande ålder ökar risken för att drabbas av en svår sjukdom, som i sin tur kan påverka möjligheten till ett bra föräldraskap. Stigande ålder kan också innebära att en person orkar mindre och har svårare att ha ett flexibelt förhållningssätt, detta är dock individuellt. Det är emellertid angeläget att framhålla vikten av att kunna orka vara förälder under minst en 20-års period. En person som är frisk och aktiv vid 50 års ålder kanske inte alltid vid 65 års ålder orkar med en stormig tonårsperiod hos adoptivbarnet, vilket inte är ovanligt. Det finns också en tendens att ge äldre sökande medgivande för äldre barn, vilket inger betänkligheter. Äldre barn har vanligtvis hunnit leva under svåra förhållanden en längre tid och kräver ofta extra stora insatser av sina adoptivföräldrar. Hög ålder hos barnet vid adoption är en riskfaktor och kräver extra kompetenta och starka föräldrar.

Regeringsrätten har i rättsfallsreferatet RÅ 1995 ref. 67 uttalat att ett generellt medgivande att ta emot ett barn för adoption i allmänhet inte bör ges till personer över 45 år. Med gällande lagstiftning förefaller dock beslutsfattarna i praktiken ha svårt att motivera ett avslag på en ansökan om medgivande, enbart på grund av sökandens höga ålder.

Socialstyrelsen redovisar i *Fakta om mammor, förlossningar och nyfödda barn* att medelåldern hos förstföderskor stigit från 23,8 år under år 1973 till 27,7 år under år 2000. Förstföderskor som var 35 år eller äldre utgjorde år 2000 8,7 %.

Många adoptivföräldrar har under en längre tid försökt att få biologiska barn. Tanken på adoption kommer därför ofta sent i livet. Medelåldern för de som adopterar gemensamt är ca 38 år (såväl kvinnor som män) och medelåldern för ensamstående är ca 42 år.

Enligt vår mening kan, ur barnets perspektiv, hög ålder hos dem eller den som vill adoptera i sig vara ett tillräckligt skäl för att ett medgivande inte skall lämnas. Med gamla adoptivföräldrar är

sannolikheten för att föräldrarnas hälsa sviktar och orken tryter större än om föräldrarna är yngre, liksom risken för att den adopterade blir föräldralös i unga år, och därmed utsätts för ytterligare separationer. Därtill är risken för att nätverket runt familjen också är åldrat större. Risken för att barnet inte får syskon ökar, liksom att barnet inte får tillgång till nära släktrationer med t.ex. mor- och farföräldrar. Att växa upp med äldre föräldrar kan vidare vara en sådan avvikelse som ett adoptivbarn inte bör utsättas för. Adoptivbarnet bör inte sättas i en speciell situation i högre grad än vad adoptionen i sig själv innebär.

Vi redogör nedan för två olika synsätt på hur hög ålder hos dem eller den som vill adoptera kan hanteras i lagstiftningen.

#### *Alternativ 1*

Mot bakgrund av att samhället fortlöpande förändras, t.ex. när det gäller ålder för familjebildning, kan det vara tveksamt med en i lagtext angiven högsta åldersgräns för dem eller den som ansöker om medgivande. Den rekommendation som finns i NIA:s handbok och som Regeringsrätten ställt sig bakom, är att ett generellt medgivande inte skall ges till sökande äldre än 45 år, vilket framstår som lämpligt. Rekommendationen ligger i linje med krav och rekommendationer som finns i andra mottagarländer. Att inte ha en övre åldersgräns ställer dock stora krav på utredaren och lägger också ett stort ansvar på beslutsfattaren, som måste ha goda kunskaper om adoptivbarns särskilda behov. Beslut om medgivande måste alltid utgå från barnets behov av föräldrar och inte vuxnas önskan om föräldraskap.

#### *Alternativ 2*

Då barnets bästa alltid skall ha företräde i samband med adoption och då det inte kan anses vara förenligt med ett adoptivbarns bästa att få gamla föräldrar, är det rimligt att i socialtjänstlagen införa en högsta åldersgräns för medgivande. Gränsen kan bestämmas på så sätt att medgivande inte får lämnas till den som är äldre än 42 år vid ansökningstillfället, om det inte föreligger särskilda skäl. I praktiken innebär detta att sökanden är upp mot 45 år när barnet

anländer. Åldersgränsen är vald mot bakgrund av dels att i vart fall kvinnors fertilitet upphör eller är kraftigt nedsatt i 45-årsåldern, dels NIA:s rekommendation som gäller idag och som Regeringsrätten ställt sig bakom.

Särskilda skäl skulle kunna vara att en av sökandena är något äldre än 42 år medan den andra sökanden är något yngre, att det är fråga om adoption av syskon och sökanden ligger strax över åldersgränsen eller att det är fråga om adoption av ett känt barn (t.ex. ett släktingbarn).

Det är dock viktigt att framhålla att sökandens ålder endast är en faktor som skall bedömas i den helhetsbedömning som en hemutredning innebär.

### *Utredningens förslag*

Adoptivbarn har i stort sett alltid äldre föräldrar än biologiska barn. För att adoptivfamiljen inte skall bli alltför avvikande och för att minska risken för att hälsa och ork sviktar hos adoptivföräldrarna, anser vi att det är nödvändigt med en åldersgräns i samband med medgivandeprövningen.

Redan i dag rekommenderar NIA att ett generellt medgivande inte skall lämnas till den som är 45 år eller äldre. Regeringsrätten har ställt sig bakom denna rekommendation. Beslutsfattarna har dock svårigheter att följa rekommendationen, vilket tyder dels på svårigheter att tillämpa ett tydligt barnperspektiv, dels på otydligheter i lagstiftningen.

För att markera att barnets bästa är det som skall avgöra om ett medgivande skall lämnas, och då det i regel inte är förenligt med ett adoptivbarns bästa med gamla föräldrar, anser vi att en övre åldersgräns skall införas i socialtjänstlagen i enlighet med alternativ 2, dvs. 42 år vid ansökningstillfället. Vi väljer att knyta åldersgränsen till ansökningstillfället, eftersom denna tidpunkt kan styras av den sökande själv.

### **Lämpad att adoptera**

I Haagkonventionen uttalas att de blivande adoptanterna skall vara lämpade att adoptera. Även de som adopterar från ett "icke

Haagkonventionsland” skall enligt vår mening vara lämpade att adoptera. Kravet på att vara lämpad måste, för att gälla samtliga adoptioner, föras in i socialtjänstlagen. Lämplighetsbedömningen skall göras med beaktande av samtliga omständigheter.

Det är omöjligt att ge en uttömmande beskrivning av vad som ingår i uttrycket ”lämpad att adoptera”. Det finns dock några faktorer som kan nämnas i sammanhanget. De eller den som vill adoptera måste ha sådana personliga egenskaper och förmåga till samspel att ett adoptivbarns särskilda behov kan tillgodoses. Det är vidare viktigt att de eller den 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 var och en kan bedömas fungera fullt ut i föräldrarollen under hela adoptivbarnets uppväxt. Såväl par som ensamstående måste vidare ha ett fungerande socialt nätverk. 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.

I utredningssituationen kan handboken för socialnämnder vara till stor hjälp. Handboken bör vidareutvecklas i takt med kunskapsutvecklingen på området.

### **Sökandenas hälsotillstånd**

Det är för de flesta personer omöjligt att veta något om hur deras hälsa kommer att utvecklas och förändras. För personer som har en känd sjukdom eller ett funktionshinder kan dock ofta anges en prognos, om hur hälsotillståndet kan komma att utvecklas. Denna prognos är en viktig faktor i lämplighetsbedömningen. Det är omöjligt att exakt ange när hälsotillståndet utgör ett hinder för medgivande. Det måste dock stå klart att hälsotillståndet, såväl det fysiska som det psykiska, inte påverkar möjligheten till ett gott föräldraskap för att ett medgivande skall kunna lämnas. En förälder som förväntas tillbringa längre tider på sjukhus har svårt att kontinuerligt utgöra det stöd som ett adoptivbarn behöver. Ett viktigt instrument i bedömningen av hälsotillståndet är sjukskrivningshistorik hos försäkringskassan.



## Yttrande om hälsotillstånd

### *Allmänt*

Utredaren i kommunen har hittills kunnat be om NIA:s bedömning av sökandens hälsotillstånd i oklara fall. Nämnden har med hjälp av den barnläkare, som är ledamot i nämnden, bedömt behandlande läkares intyg och sjukskrivningshistorik och lämnat ett yttrande till socialnämnden utifrån ett adoptionsperspektiv. Denna NIA:s service grundar sig på att nämnden enligt sin instruktion skall lämna upplysningar och biträde åt myndigheter.

Det som för utredaren är angeläget att få veta är hur prognosen för en viss sjukdom ser ut. Det kan också tänkas vara av värde att få belyst hur sjukdomen kan tänkas påverka ett adoptivföräldraskap. De eller den som vill adoptera kan ha en mängd olika sjukdomar och det är lämpligt att prognosen för en specifik sjukdom bedöms av en läkare med specialistkompetens för just den sjukdomen. Utredaren måste sedan väga in sjukdomsprognosen i helhetsbedömningen av sökanden och i denna helhetsbedömning måste alltid barnperspektivet ha företräde. Att sökandens hälsotillstånd skulle förbättras vid en adoption kan aldrig få ha någon betydelse.

Utredaren skall enbart inhämta yttrande i tveksamma fall. Utredaren bör vanligtvis själv kunna bedöma när sjukdomen är lindrig och inte har någon betydelse för föräldraskapet eller när sjukdomen är allvarlig och utgör ett hinder för medgivande.

### *Adoptionsmyndigheten*

Om den myndighet som ansvarar för internationella adoptionsfrågor även i fortsättningen skall tillhandahålla yttranden över sökandes hälsotillstånd, bör myndigheten ha tillgång till olika specialistläkare på vuxensjukdomar. Myndigheten kan få tillgång till sådana genom att myndigheten knyter några specialistläkare till sig såsom sakkunniga eller att myndigheten vänder sig till Socialstyrelsens Rättsliga råd eller Socialstyrelsens vetenskapliga råd, för att få hjälp med den medicinska bedömningen. Fördelen med att myndigheten har kvar sin service är att myndigheten har stor kunskap om just adopterades behov och kan väga in detta i yttrandet. Nackdelen är att det finns en risk för att utredarna – istället för att vända sig till länsstyrelsen eller Socialstyrelsen –

vänder sig till myndigheten även med andra frågor kring utredningen, se vidare kap. 7 om NIA:s organisation. Vid bedömning av myndighetens framtida inriktning är det viktigt att ta ställning till hur myndighetens verksamhet i övrigt påverkas av uppgiften att lämna yttrande i medicinska frågor.

### *Socialstyrelsen*

Ett annat alternativ är att Socialstyrelsen får i uppgift att tillhandahålla yttranden över sökandes hälsotillstånd med hjälp av Rättsliga rådet eller de vetenskapliga råden. Socialstyrelsen är den myndighet som besitter störst allmän kunskap i medicinska frågor och har också stor kunskap om barn. Därutöver har Socialstyrelsen tillsyn över socialtjänsten i landet. Att den myndighet som ansvarar för internationella adoptionsfrågor får möjlighet att renodla sin verksamhet kan tala för att Socialstyrelsen bör ta över denna fråga. Det krävs dock att Socialstyrelsen har sådan kunskap om adopterade att adoptionsperspektivet kan vägas in i yttrandet.

### *Utredningens bedömning*

Vi anser att den myndighet som i framtiden skall ha huvudansvaret för utarbetandet av handboken för socialnämnderna även borde ha ansvaret för att tillhandahålla yttranden över sökandes hälsotillstånd eftersom dessa frågor i viss mån hänger samman med varandra. Den myndighet som tar hand om frågor av detta slag bör ges möjlighet att samlas och sammanställa kunskapen inom området som underlag för en övergripande vägledning till utredarna. Ansvar för dessa uppgifter bör framgå av myndighetens instruktion.

### **Utredningens förslag**

Som framgår av det föregående lämnar vi flera olika förslag på förändringar som kan stärka barnets rätt i medgivandeprovningen. Vi föreslår att alla bestämmelser om internationell adoption samlas under rubriken Internationella adoptioner i 6 kap. socialtjänstlagen. Av lagtexten skall framgå att medgivande får lämnas endast om

sökanden har deltagit i kommunal föräldrautbildning inför adoption, har tillfredsställande kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov, är högst 42 år vid ansökningstillfället och med hänsyn till samtliga omständigheter är lämpad att adoptera. I kap. 11 i betänkandet lämnar vi förslag med syfte att skapa en mer ändamålsenligt organisation för arbetet med adoptionsanknutna frågor.

### 9.3.7 Beslut om medgivande

#### Allmänt

Redan i departementspromemorian *Internationella adoptioner* (Ds 1983:14 s. 42) framhölls sammanfattningsvis följande, vilket enligt vår mening fortfarande äger aktualitet. Beslut om medgivande är för många socialnämnder en ovanlig fråga och det kan föreligga svårigheter för såväl socialsekreteraren och nämnden att bedöma sökandens lämplighet att ta emot ett utländskt barn. Frågor som rör det okända barnets situation i sitt hemland och situationen för barnet när det kommit till en svensk familj kan också vara svåra att beakta tillräckligt. Det utländska barnets intresse borde emellertid beaktas i första hand.

Vi vill återigen framhålla att adoption av ett barn inte är en rättighet för vuxna. Adoptionen skall vara till för barnets bästa. Detta är något som lätt kan glömmas bort när helt vanliga och välfungerande människor med en längtan efter att få bilda familj, begär företräde i socialnämnden när deras ansökan om medgivande skall prövas, eller medverkar i en muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol efter att socialnämndens beslut överklagats. Det är lätt att göra en jämförelse med föräldrar där barnen skall tvångsomhändertaras och komma fram till att "vem som helst får ju skaffa biologiska barn", att "alla är lika lämpliga eller olämpliga som föräldrar" och att "vem som helst kan bli överkörd i morgon". En stor skillnad med adoptivföräldraskap jämfört med ett biologiskt föräldraskap är dock att samhället medverkar vid familjebildningen och att samhället, enligt vår mening, därmed har ett särskilt ansvar för att adoptivbarn får så goda uppväxtförhållanden som möjligt. Det som inte får glömmas bort är att adoptivbarn ställer extra höga krav på sina föräldrar och att föräldrarna måste fungera i sin

föräldraroll i minst 20 år. I bedömningen måste kända risker som sjukdom, funktionshinder och hög ålder vägas in. Ingen kan veta hur framtiden kommer att se ut, men kända risker får beslutsfattaren inte blunda för eller ta alltför lätt på. Att bedöma om de eller den som vill adoptera är lämpade för uppgiften är svårt, och det är lätt att anta ett vuxenperspektiv, framför allt när det inte finns ett konkret barn att ta hänsyn till.

I en liten kommun finns också en närhet till kommuninvånarna som kan utgöra ett problem i de ärenden där det är tveksamt om sökanden skall få medgivande. Det är inte lätt att neka någon möjlighet att bli förälder.

Mot bakgrund bl.a. av ovan redovisade svårigheter att bedöma om de eller den som vill adoptera är lämpade att adoptera, anser vi att det finns anledning att överväga vilken samhällelig aktör som är bäst skickad att fatta beslut om medgivande, och hur beslutsfattaren skall kunna tillföras mer kunskap om adoptivbarn och deras särskilda behov, för att på ett tydligt sätt kunna utgå från barnets bästa.

Det kan konstateras att av de länder vi undersökt närmare, är det endast Sverige som fattar beslut om medgivande på lokal nivå. I Danmark fattas beslut på regional nivå och i Norge, Finland, Island och Nederländerna fattas beslut på central nivå.

Vi redogör nedan för olika tänkbara förslag om vilken samhällelig aktör som kan vara lämpad att fatta beslut om medgivande. En utgångspunkt för samtliga förslag är att kommunal samverkan i adoptionsanknutna frågor kommer till stånd. Detta kan ske genom att kommuner inom ett viss geografiskt område, t.ex. ett län, samverkar i en regional adoptionsrådgivning, i vilken bl.a. utredningar av dem eller den som vill adoptera skall genomföras. För närmare beskrivning av regionala adoptionsrådgivningar, se kap. 11. Andra samverkansformer kan också vara aktuella, eftersom de lokala förutsättningarna varierar.

## **Tänkbara beslutsfattare**

### *Lokala beslut*

När de eller den som vill adoptera genomgått obligatorisk föräldrautbildning och utredning vid en regional adoptions-

rådgivning (eller motsvarande), fattas beslut om medgivande av socialnämnden i sökandens hemkommun. Detta är ingen förändring i beslutsfattandet gentemot idag.

Om utredningarna görs vid en regional adoptionsrådgivning, kan det faktum att utredarna får bättre kompetens förväntas öka beslutsfattarens möjligheter till välgrundade beslut, genom att ett bättre beslutsunderlag kommer att finnas. Med en tydligare lagstiftning, där barnperspektivet stärkts, bör besluten i större utsträckning kunna utgå från barnets bästa.

Beslutsfattarna får dock per automatik inte någon ökad kunskap om adoption och adoptivbarns särskilda behov, eftersom antalet ärenden blir oförändrat. En förutsättning för att kunna behålla nuvarande beslutsordning är att socialnämnderna kontinuerligt får riktad utbildning om adoptivbarn och deras behov för att verkligen kunna ha ett barnperspektiv. Att kontinuerligt ge sådan utbildning till socialnämnderna i 290 kommuner kommer att vara ett stort och krävande arbete. Utbildningsbehovet har för övrigt påtalats tidigare, t.ex. i prop. 1996/97:91 s. 53.

Med undantag för stora utbildningskostnader för socialnämnderna är förslaget kostnadsneutralt.

### *Regionala beslut*

De eller den som vill adoptera ansöker om medgivande hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen kontrollerar att alla formella förutsättningar är för handen och remitterar dem eller den som vill adoptera till den regionala adoptionsrådgivningen (eller motsvarande) för utredning och yttrande. Om det är uppenbart att ett medgivande inte kan lämnas, bör länsstyrelsen kunna avslå ansökan direkt, vilket dock torde bli ovanligt.

Adoptionsrådgivningens utredning och yttrande överlämnas till länsstyrelsen, som efter handläggning fattar beslut om medgivande. Handläggarna skall ha goda kunskaper om barns behov och utveckling i allmänhet och särskilda kunskaper om adopterade och adoptivfamiljer. För att tillgodose kravet på hög rättssäkerhet för såväl adoptivbarn som blivande adoptanter, kan det vara lämpligt att vid länsstyrelserna tillskapa särskilda nämnder med uppgift att besluta om medgivande. En sådan nämnd kan vara sammansatt av olika experter på området. Det kan också finnas anledning att låta

allmänintresset vara representerat i nämnden. Nämnderna bör regleras i förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

Länsstyrelsen skall, efter yttrande av utredaren, också besluta om samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Ett sådant beslut bör kunna fattas av tjänsteman, i det fall det står klart att samtycke skall lämnas. Om länsstyrelsens beslut går sökanden emot kan beslutet överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

För en länsstyrelse uppskattas antalet medgivandeärenden bli i genomsnitt ca 30 per år (de tre storstadslänen ej inräknade). Detta förutsätter att antalet hemutredningar alltså kommer att uppgå till ca 1 500 per år.

Vid en regionalisering av beslutsfattandet koncentreras ärenden om medgivande inför adoption till betydligt färre beslutsfattare än idag. Beslutsfattaren kan genom handläggning av fler ärenden lättare arbeta upp en hög kompetens och det finns då större möjligheter att låta barnperspektivet och det okända utländska barnets intresse få företräde framför vuxnas önskan att få bilda familj. Vidare minskar risken för stora variationer i fråga om ärendenas behandling och en mer enhetlig praxis kan växa fram. Särskild utbildning om adoption och adopterade kan ges på ett bättre och mer koncentrerat sätt när det endast handlar om 21 olika beslutsfattare.

Detta förslag kommer att kräva ökade resurser. Samtidigt behöver inte socialnämnderna i landet avsätta resurser för dessa ärenden. För länsstyrelserna i storstadslänen kommer det att bli fråga om ett större antal ärenden som tillförs. För Stockholms län kan det röra sig om ca 500 ärenden per år. Vidare kommer medgivandeprövningarna att framstå som "en främmande fågel" i länsstyrelsens ordinarie verksamhet, eftersom länsstyrelsen inom det sociala området normalt inte fattar beslut i individärenden. Det kan vidare vara diskutabelt att i en fråga ge länsstyrelsen en dubbel roll som tillsynsmyndighet och beslutsfattare. Utvecklingen har snarare gått mot en renodling av länsstyrelsens tillsynsroll.

### *Centrala beslut*

De eller den som vill adoptera ansöker om medgivande hos den centrala myndighet som ansvarar för internationella adoptionsfrågor. Myndigheten kontrollerar att alla formella förutsättningar

är för handen och remitterar dem eller den som vill adoptera till den regionala adoptionsrådgivningen (eller motsvarande) för utredning och yttrande. Om det är uppenbart att ett medgivande inte kan lämnas bör myndigheten kunna avslå ansökan direkt, vilket dock torde bli ovanligt.

Adoptionsrådgivningens utredning och yttrande överlämnas till myndigheten, som därefter fattar beslut om medgivande. Vid myndigheten bör, för att tillgodose krav på hög rättssäkerhet för såväl adoptivbarn som blivande adoptanter, finnas ett särskilt beslutsorgan som fattar beslut om medgivande. Ett sådant organ skulle kunna bestå av olika experter på området samt några representanter för allmänintresset. Myndigheten skall, efter yttrande av utredaren, också besluta om samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Ett sådant beslut bör kunna fattas av tjänsteman, med undantag för om förfarandet bör stoppas.

I det fall myndighetens beslut går sökanden emot kan beslutet överklagas hos Länsrätten i Stockholms län. Genom att alla medgivandeärenden kommer till en länsrätt kan kompetensen höjas även inom domstolsväsendet. Mål om medgivande är sällan förekommande i domstol och det bedöms inte som nödvändigt att sprida målen över landet.

Vid en centralisering av beslutsfattandet koncentreras ärenden om medgivande inför adoption till en beslutsfattare. Myndigheten har redan idag gedigen kunskap om internationell adoption och kan låta barnperspektivet och det okända utländska barnets intresse få företräde framför vuxnas önskan att få bilda familj. Det finns ingen risk för variationer i fråga om ärendenas behandling och en enhetlig praxis kan växa fram.

Detta förslag kommer att innebära en stor arbetsbörda för myndigheten, med ca 1 500 ärenden per år vid en oförändrad adoptionsfrekvens, och kommer att kräva ökade resurser. Myndighetens inriktning kommer att bli en annan, med en stor mängd ärenden av annan karaktär än myndigheten hittills haft enligt sin instruktion. Vi anser det nödvändigt att en särskild avdelning skapas inom myndigheten för hantering av medgivandeärenden. Vidare kan det bli stora avstånd för sökande som vill ha företräde inför beslutsorganet eller medverka vid muntlig förhandling i Länsrätten i Stockholms län.

## Utredningens förslag

För att kunna sätta barnets bästa främst är det vår uppfattning att den som fattar beslut om medgivande måste ha goda kunskaper om såväl barns behov i allmänhet som adopterades särskilda behov. För dem eller den som vill adoptera och för det okända adoptivbarnet, är det livsavgörande att beslut om medgivandet fattas på grundval av beslutsfattarens goda kunskaper om barn i allmänhet och adopterade i synnerhet, och en väl genomförd utredning.

Det är enligt vår mening inte realistiskt att kräva att socialnämnderna – *den lokala nivån* – i alla Sveriges 290 kommuner skall ha de särskilda kunskaper om adopterade som vi anser krävs för att kunna fatta välgrundade beslut om medgivande, då det handlar om en liten ärendegrupp. När det gäller adoption skall barnets bästa alltid sättas främst. Ur barnets perspektiv finns det inte av rättssäkerhetsskäl någon anledning att behålla en beslutsordning med politiska (lekmanna-) beslut om medgivande. Vi anser att beslutsfattandet inte skall ligga kvar på lokal nivå, eftersom det för de flesta kommuner är i det närmaste omöjligt att ha så goda kunskaper om adoption som vi anser krävs. De utbildningsinsatser som behövs för att höja kompetensnivån hos beslutsfattarna står inte i rimlig proportion till ärendenas omfattning. Beslutsfattandet måste enligt vår mening därför koncentreras till färre beslutsfattare än som är fallet idag.

Om beslutsfattandet läggs på *central nivå* – vilket förekommer i flera närliggande länder – fås en beslutsfattare som redan idag har en mycket god kunskap om adoption och adoptivbarns behov, och det bör inte vara några som helst svårigheter för beslutsfattaren att sätta barnets bästa främst. Utredningar som inte ger ett fullgott beslutsunderlag får återremitteras. En enhetlig praxis kan lätt växa fram. Om problem uppstår efter adoptionen kan det tänkas att adoptivföräldrarna har lättare att vända sig till socialtjänsten om beslut om medgivande fattats centralt. Socialtjänsten får en förberedande och stödjande roll istället för en beslutsfunktion. Dessa positiva effekter skall vägas mot att det förmodligen kommer att krävas en egen avdelning inom adoptionsmyndigheten, vilket kommer att vara resurskrävande. Vidare finns en risk för att adoptionskunskapen ute i landet utarmas om beslutsfattaren finns centralt. För den enskildes del finns det praktiska invändningar



mot en central beslutsfattare. Vi anser att de negativa effekterna är så stora att vi inte förordar ett centralt beslutfattande.

Om besluten istället fattas på *regional nivå* är det vår mening att en tillräckligt god kunskap om adoption och adoptivbarns behov kan byggas upp utan alltför resurskrävande insatser. Om länsstyrelsen har ansvar för såväl tillsyn som beslut om medgivande bör en förhållandevis snabb kunskapsutveckling om adoption kunna ske hos länsstyrelserna. Länsstyrelsen kommer per automatik att kunna utöva en aktiv tillsyn i och med att myndigheten ser samtliga hemutredningar och medgivandeärenden i sitt län. Utredningar som inte håller en tillräckligt hög kvalitet får återremitteras eller kompletteras på annat sätt. Risken för stora variationer i fråga om ärendenas behandling minskar och en mer enhetlig praxis kan växa fram. Att besluten fattas regionalt ligger i linje med våra övriga förslag, som avser att koncentrera kunskap om adoption och adopterade på regional nivå. Även med detta förslag får socialtjänsten en förberedande och stödjande roll. Enligt vår mening skall eventuella problem med beslutsfattande och tillsyn inom samma instans inte överdrivas. Med ett professionellt förhållningsätt bör länsstyrelserna kunna hantera sina olika roller. Ett regionalt beslutsfattande kommer emellertid att kräva nya resurser. Dessa bedöms dock inte bli av den omfattningen att detta är ett hinder mot att välja regionalt beslutsfattande. Vårt förslag blir därför att länsstyrelsen skall vara den aktör som beslutar om medgivande inför adoption.

### 9.3.8 Socialnämndens uppföljningsansvar

Socialnämnden skall enligt 6 kap. 7 § socialtjänstlagen medverka till att barn som inte lever i sin ursprungsfamilj får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden. Nämnden skall vidare verka för att barnen får lämplig utbildning och skall också lämna vårdnadshavarna och dem som vårdar sådana barn råd, stöd och annan hjälp som de behöver.

Socialnämndens uppföljningsansvar för barn som skall adopteras, gäller fram till dess adoptionen är genomförd. Det är angeläget att lyfta fram socialnämndens särskilda ansvar för barn som skall adopteras och att nämnden måste bevaka att adoptionen genomförs. Fram till dess adoptionen är genomförd skall nämnden aktivt

följa barnets utveckling och lämna råd, stöd eller annan hjälp till dem eller den som skall adoptera barnet. Det finns däremot inte någon anledning till att socialnämnden skall verka för att barn som skall adopteras skall få lämplig utbildning.

Socialnämndens särskilda uppföljningsansvar för blivande adoptivbarn bör framgå av lagtexten som följer under rubriken Internationella adoptioner i 6 kap. socialtjänstlagen.

För att socialnämnden skall kunna uppfylla sitt uppföljningsansvar är det viktigt att det i socialtjänstförordningen framgår att blivande adoptivföräldrar är skyldiga att omedelbart meddela utredaren när de fått barnet i sin vård. Denna skyldighet fanns i tidigare gällande förordning, men togs bort i samband med den senaste översynen, med hänvisning till att särskilda föreskrifter skulle utarbetas av Socialstyrelsen. Vi föreslår att socialtjänstförordningen kompletteras med en bestämmelse där det framgår att blivande adoptivföräldrar är skyldiga att omedelbart meddela utredaren när de fått barnet i sin vård.

## 10 Stöd och hjälp efter en adoption

**Utredningens bedömning:** Forskningen visar att adopterade löper ökad risk för att utveckla bl.a. psykiska och sociala problem. Eftersom samhället medverkar till familjebildning genom internationell adoption, är det angeläget att samhället möter de behov som kan finnas på grund av adoptionen, i ett så tidigt skede som möjligt.

Sedan den 1 januari 1998 har socialnämnden ett förtydligt ansvar för adopterade barn och ungdomar, men i de flesta kommuner har detta inte fått något genomslag. I socialnämndens stöd och hjälp bör ingå att en socialsekreterare med goda kunskaper om adopterades och adoptivfamiljens särskilda förutsättningar kan vara en samtalspart och ge stöd t.ex. vid relationsproblem inom familjen, svårigheter i föräldrarollen och vid livskriser som har sin grund i adoptionen.

Alla som i sitt yrke möter adopterade och adoptivföräldrar bör ha allmän kunskap om adopterade och de som arbetar med stöd och behandling till adopterade och adoptivföräldrar måste ha särskild kunskap om adopterade. Arbetsgivarna har ansvar för att personalen har den kompetens som behövs. Det är också angeläget att staten medverkar till en fortsatt kunskapsutveckling på området.

### 10.1 Direktiv

Från den 1 januari 1998 finns i 12 § socialtjänstlagen (1980:620) en ny bestämmelse som innebär att socialtjänsten har ett särskilt ansvar för att ge stöd till adopterade barn. Det är ännu oklart hur den nya bestämmelsen fungerat i praktiken. Ett problem som adoptivföräldrar och adoptionsorganisationer ofta pekar på är att socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatrien sällan har tillräckliga kunskaper om de särskilda problem adoptivbarn kan uppleva. Identitetsbildningen i tonåren är ofta problematisk för adoptivbarnen. Frågor kring varför

barnet lämnades för adoption, de biologiska föräldrarnas situation etc. kan förstärka de vanliga tonårsproblemen. Adoptivbarn har också ofta med sig traumatiska upplevelser av förändringar och av att ha blivit övergivna.

Adoptivbarnen är så få att endast några stora kommuner i landet har möjlighet att skaffa sig kunskap om och vana vid dessa problem. Olika försök har gjorts att bygga upp särskilda rådgivningar för dessa barn i privat eller frivillig regi. Det är dock svårt att få ekonomin att bära sig i dessa verksamheter och att göra dem tillräckligt tillgängliga, särskilt som det är olämpligt att ta ut höga avgifter av ungdomar som själva söker hjälp. – – –

Det finns i dag uppenbara svårigheter när det gäller att tillgodose de särskilda behov av socialt stöd som adoptionssituationen ger upphov till. Adoptivbarnen är så få att samhällets ordinarie resurser har svårt att bygga upp kompetens kring dessa frågor. Frågor om barn med traumatiska upplevelser från barndomen, särskilda sjukdomar eller funktionshinder bör ägnas särskild uppmärksamhet.

Utredningen skall analysera problemet och föreslå åtgärder som bättre tillgodoser familjernas och barnens behov. Samarbete mellan kommuner och landsting kan vara en lösning. En annan kan vara att adoptionsorganisationerna får ekonomiska möjligheter att driva någon form av egen social rådgivning. Utredningen bör lyfta fram de goda exempel som finns i Sverige och i andra länder.

## 10.2 Aktuella förhållanden

### 10.2.1 Socialtjänstlagen

Enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, skall socialnämnden i sin omsorg om barn och ungdom tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts.

### 10.2.2 1993 års Haagkonvention

Enligt artikel 9 c) i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner skall centralmyndigheterna direkt eller genom offentliga organ eller andra i staten auktoriserade sammanslutningar, vidta alla lämpliga åtgärder för att framför allt i sina stater främja rådgivning i adoptionsfrågor och möjligheter till hjälp och stöd efter adoption.

### 10.2.3 Kommunerna

I kommunenkäten frågade vi hur kommunen tillgodoser de behov som kan uppkomma efter en adoption. Frågan var öppen och flera svar fick anges. 17 % av kommunerna har inte svarat alls på frågan. 29 % av kommunerna uppger att de tillgodoser behoven genom att skriva de uppföljningsrapporter som utlandet kräver, oftast två stycken. Rapporterna skrivs vanligen efter hembesök. 23 % uppger att behoven tillgodoses genom att kommunen informerar om att stöd kan ges vid behov och 21 % uppger att det finns kommunalt stöd vid behov. Såvitt framgår är det fråga om ett allmänt stöd, som inte är riktat särskilt till adoptivfamiljer. 3 % av kommunerna har särskilda kommunala program för stöd efter en adoption och lika stor andel har en regelbunden kontakt med familjen efter adoptionen. 6 % förmedlar kontakt med andra aktörer som kan hjälpa familjen. Temakvällar om adoption och öppen förskola för adoptivfamiljer förekommer i några kommuner.

I olika sammanhang har flera socialsekreterare uppgett att det är oklart vad som ingår i kommunens uppföljningsansvar.

Göteborgs kommun är en av de få kommuner som bedriver en tydlig stöd- och hjälpverksamhet för adopterade och deras familjer. *Adoptionsrådgivningen i Göteborg* är tillgänglig för dem som bor i Göteborgs kommun. Där bor ca 3 300 internationellt adopterade barn och vuxna. Verksamheten startade 1993, som ett projekt med statliga medel, utifrån iakttagelsen att adoptivfamiljer hade särskilda problem som "ingen annan tog sig an". År 2000 permanentades verksamheten. Två psykologer, varav en har egen erfarenhet av adoption, arbetar tillsammans halvtid med adoptionsfrågor. Övrig tid arbetar de med andra frågor inom kommunens psykiologienhet. Rådgivningen har i princip inga väntetider och är kostnadsfri för den som söker. Arbetet bedrivs främst konsultativt gentemot föräldrar men i viss mån också med samtal och terapi för ungdomar. Rådgivningen menar att det är viktigt att skilja på föräldrars behov av "navigeringshjälp" och behandlingskrävande sjukdom. Rådgivningen omfattar vanligtvis 5–6 tillfällen. Ca 90 % av föräldrarna får genom rådgivningen insikt om problemen.

#### 10.2.4 Landstingen

Landstingens ordinarie verksamhet är naturligtvis tillgänglig även för adopterade och adoptivföräldrar. Efter hemkomsten är det brukligt att barnet undersöks av barn- eller infektionsläkare för att upptäcka eventuella sjukdomar. Vissa landsting har också, som en förlängning av sin föräldrautbildning för adoptivföräldrar (där sådan förekommer), vissa uppföljande aktiviteter som kan betecknas som rådgivande. Exempel på sådan verksamhet ges nedan.

*Västmanlands läns landsting* har sedan 1991 en samrådsgrupp mellan Adoptionscentrums (AC) lokalavdelning, barnhälsovården och infektionskliniken i Västerås. Till gruppen har även knutits psykolog från barn- och ungdomspsykiatri (BUP), företrädare för skolhälsovården samt en logoped med särskild erfarenhet av adoptivbarn. Gruppens ambition är att informera varandra och bevaka forsknings- och erfarenhetsutvecklingen inom området, att ge information till personal inom barnsjukvård, skolor, auktoriserade sammanslutningar och olika utbildningar. Gruppen sörjer vidare för ett kontinuerligt stöd till de blivande adoptivföräldrarna, den nybildade familjen och de uppväxande barnen genom att samordna resurser. Gruppen medverkar också vid AC:s föräldrautbildningar och veckoslutskurser.

*Örebro läns landsting* och Örebro kommun har en gemensam grupp för adoptionsfrågor med stöd till alla adoptivfamiljer och alla som i sin yrkesutövning möter adoptivbarn och deras familjer. Gruppen erbjuder konsultation och rådgivning och vill medverka till att adoptivbarn får ta del av de extra resurser som finns i samhället för dessa barn. Gruppen vill också fungera som referensgrupp med samlad kunskap om adoptivbarn och deras familjer. I gruppen ingår adoptivföräldrar, representant för AC:s lokalavdelning, barnomsorgschef, socialsekreterare som handlägger adoptionsärenden, barnhälsovårdspsykolog, förskollärare, lärare, skolsköterska, barnläkare, psykolog inom barnhabiliteringen och utbildningsledare vid barnhälsovården.

### 10.2.5 Staten

*Folåsa behandlingshem* utanför Linköping är ett särskilt ungdomshem och drivs av Statens institutionsstyrelse. Folåsa har specialiserat sig på adopterade ungdomar med sociala och känslomässiga problem av sådan omfattning att socialtjänsten i hemkommunen bedömt det nödvändigt med en placering utanför föräldrahemmet. Kriminalitet och missbruk förekommer sällan och då endast i begränsad omfattning. Behandlingstiden är lång, från 18 månader upp till tre år. En plats på Folåsa kostar ca 3 000 kr per dygn (exklusive statsbidrag). I behandlingen läggs särskild tonvikt på familjearbete och att återupprätta relationer. Verksamheten har utvärderats vid två tillfällen.

### 10.2.6 Övriga aktörer

Nedan ges exempel på andra aktörer på området.

*Adoptionsrådgivningen i Skaraborg* har funnits sedan 1998 och drivs inom ramen för AC:s lokalavdelning i Skaraborg. Finansiering sker bl.a. med projektmedel. Inom kommunförbundet i Skaraborg finns en referensgrupp till rådgivningen med representanter för kommuner, länsstyrelsen, kommunförbundet, BUP och barnhälsovården. Rådgivningens verksamhet består bl.a. i telefonrådgivning två timmar varje torsdag. Vissa samtal kan leda till fortsatt kontakt med besök på rådgivningen. Mötena kan innebära stödsamtal och i några få fall terapi. Telefonrådgivning är kostnadsfri medan besök kostar 400 kr per timme. Rådgivningen medverkar i utbildning och handledning för de professionella som kommer i kontakt med adopterade. Vissa kommuner har tecknat avtal med rådgivningen om stöd till adoptivfamiljer. Avtalet omfattar vanligtvis tre träffar med familjen. Den första träffen sker när föräldrarna fått barnförslag, den andra tre månader efter hemkomsten och den tredje träffen sex månader efter hemkomsten. De flesta som kontaktar rådgivningen har förgäves sökt hjälp inom den vanliga hjälpapparaten. Rådgivningen anser att det inom reguljär verksamhet ofta saknas den kompetens som krävs för att kunna skilja ut vilka problem som är avhängiga adoptionen och vilka problem som har annan orsak.

*Adoptionsrådgivningen i Stockholm* bildades 1988 och drivs i handelsbolagsform. Verksamheten består av konsultation, rådgivning, utbildning och terapi på förfrågan av enskilda, professionella, organisationer och olika institutioner. En timmes rådgivning eller terapi kostar 600 kr och telefonrådgivning längre än 15 minuter kostar 200 kr. Rådgivning ges främst till adoptivföräldrar, medan terapi mestadels ges till adopterade ungdomar. Det förekommer även familjeterapi. De som kontaktar rådgivningen har oftast sökt hjälp inom hälso- och sjukvården och hos kommunernas socialtjänst, utan att få den hjälp som de anser sig behöva. Långa väntetider inom den ordinarie hälso- och sjukvården är en annan anledning till att någon vänder sig till rådgivningen. Det händer också att kommuner och landsting hänvisar hjälpsökande direkt till rådgivningen.

*Nätverket för adoptionsfrågor i Stockholms län* består av ett 20-tal professionella som i sitt arbete har kontakt med adopterade. Nätverket startades i början av år 2002 med syftet att skapa en kunskapsbank gällande råd, stöd och behandling för adoptivfamiljer. Tankar om att skapa intresse för ett framtida rådgivnings- och behandlingscentrum fanns också med vid starten.

*Adopterades linje* är en jourtelefon som administreras av Forum För Adopterade, en av AC:s lokalavdelningar. Jourtelefonen finansieras av AC. Jouren har öppet tre timmar en kväll i veckan och bemannas av personer i åldern 18–35 år som själva är adopterade och som fått viss utbildning. Syftet med jourtelefonen är att unga adopterade skall ha någonstans att vända sig för att samtala om olika saker.

*De adopterades intresseföreningar* är ett komplement till samhällets stöd, då det där ges möjlighet att tala om t.ex. identitet och ursprung, se vidare avsnitt 14.1.

## 10.2.7 Andra länder

### **Norden**

I *Danmark* har "post adoption service" hittills varit begränsad i sin omfattning. Adopterade och adoptivföräldrar är hänvisade till den ordinarie verksamheten. Amtskommunen skall dock göra hembesök i familjen när barnet varit hemma en vecka respektive tre



månader. Syftet med besöken är dels att ge föräldrarna vägledning och rådgivning, dels att sammanställa uppföljningsrapporter till utlandet. Besöken tillför också amtskommunen erfarenhet i adoptionsfrågor. Civilrettsdirektoratet kan ge visst stöd i samband med att en adopterad person söker sitt ursprung.

I *Finland* har adoptionstjänstorganen i uppgift att hjälpa och stödja adoptivfamiljen också efter att adoptionen fastställts. Adoptionstjänstorganen har i gemensam regi och med ekonomisk hjälp från Penningautomatföreningen anställt en telefonkurator som per telefon kan bistå med råd till adopterade, adoptivföräldrar och socialarbetare som arbetar med adoptionsfrågor. Kommunernas socialvårdsorgan har en allmän skyldighet att hjälpa barnfamiljer.

I *Island* är adopterade och adoptivfamiljer hänvisade till den ordinarie hjälpapparaten.

I *Norge* är adopterade och adoptivfamiljer hänvisade till den ordinarie hjälpapparaten. De auktoriserade sammanslutningarna har emellertid ställt sig till förfogande för föräldrar med problem, men kapaciteten är långt ifrån tillfredsställande.

## **Nederländerna**

Ungefär 25 % av de adopterade får enligt centralmyndigheten problem relaterade till adoptionen. Stiftelsens Stichting Adoptie Voorzieningen i Utrecht enheter Video Interactie Begeleiding bij adoptie (VIB) och Wegwijzer Adoptie Nazorg (WAN) arbetar med viss post adoption service.

VIB arbetar i förebyggande syfte med videointeraktion (samspelsträning) under det första året efter hemkomsten. Verksamheten bygger på att föräldrarna tar kontakt med VIB, vilket ca 15 % gör. Föräldrarna, som får betala 115 EUR, är ofta oroliga för att anknytningen till barnet inte fungerar. Föräldrarnas samspel med barnet videofilmas vid några tillfällen och filmen analyseras i efterhand av VIB:s personal tillsammans med föräldrarna. Metoden bygger på professor Femmie Juffers forskning som visar att en bra tidig anknytning förebygger senare problem. Om familjen har svåra problem hänvisar VIB till den ordinarie vårdapparaten. Adoptivföräldrarna upplever emellertid att den ordinarie barnhälsovården inte kan ge den hjälp och stöd som

behövs, eftersom råden bygger på holländska friska barn och deras utveckling.

WAN arbetar också med stöd efter adoptionen. Enheten är tillgänglig för telefonkonsultation i vid mening, dvs. adoptivföräldrar, adopterade, andra familjemedlemmar och olika professionella kan kontakta WAN. WAN bedriver ingen egentlig rådgivningsverksamhet men försöker strukturera den medicinska och psykosociala rådgivningen för adoptivfamiljen genom att använda den etablerade vårdorganisationen. WAN utbildar olika grupper av professionella som kommer i kontakt med adoption. WAN ger vidare ut skrifter om adoption.

Det normala är att adoptivfamiljer som har problem får vända sig till det ungdomsvårdscentrum (Youth Care Center) som finns lokalt. Centrumen handhar sociala och psykologiska problem för alla barn och ungdomar. Centrumen diagnostiserar problemen och bedömer svårighetsgraden av dem och ger sedan råd om vart den enskilde skall vända sig. På centrumen finns vanligtvis ingen särskild kunskap om adoption.

## 10.3 Överväganden

### 10.3.1 Allmänt

De allra flesta adopterade lever sina liv på samma sätt som de som vuxit upp i sin ursprungsfamilj. Alla adopterade måste dock förhålla sig till adoptionen och i olika skeden av livet kan det finnas behov av stöd från samhället för att kunna hantera svårigheter av skilda slag.

Stöd och hjälp i offentlig regi efter en adoption är ett eftersatt område i Sverige, liksom i många andra länder. De som har stora kunskaper om adoption är dock medvetna om, att adopterade kan få problem som kan ha sin grund i själva adoptionen, vilket nedan redovisade forskning ger stöd för.

### 10.3.2 Forskning

Professor emeritus i barn- och ungdomspsykiatri Marianne Cederblad har på vårt uppdrag gjort en sammanställning av

viktigare forskning på adoptionsområdet. Sammanställningen återfinns i del 2 av betänkandet.

Den samlade forskningen visar att den stora majoriteten av de adopterade inte får några större problem. Adopterade är dock 2–3 gånger överrepresenterade i kliniska material inom barn- och ungdomspsykiatri, psykiatri samt i social dygnsvård. Pojkarna uppvisar aggressivitet, trots, hyperaktivitet och asociala beteenden medan flickor har mer depressiva symtom, självmordstankar och självmordshandlingar. Intervjustudier ger inte lika entydiga resultat. Flera studier har visat att misshandel, undernäring, vård, känslomässig och intellektuell deprivation före adoptionen påverkar barnens anpassning fortfarande efter fler år i adoptivfamiljen. Det har visats att förekomsten av sådana negativa upplevelser snarare än ankomstaldern i sig har starkt samband med hur den adopterades liv utvecklas. Hög ålder hos barnet vid adoptionen anses dock genomgående vara en riskfaktor för att utveckla olika problem. Skolproblem bottnar ofta i språksvårigheter, men hyperaktivitet och koncentrationssvårigheter är också vanligare hos adopterade, vilket försvårar skolarbetet. Adopterade kan ha svårigheter att integrera sina föreställningar om den biologiska familjen och sina upplevelser av adoptivfamiljen under uppväxten. Det kan också vara svårt att identifiera sig med två ursprung och/eller två kulturer. Adoptivföräldrarna kan underlätta identifikationsprocessen genom att engagera sig i ursprungslandets kultur m.m.

Ny svensk forskning (Hjern m.fl.) visar att åtminstone 10 % av de adopterade får mycket allvarliga problem. Självmord är hos adopterade 4,4 gånger vanligare än hos icke-adopterade syskon och 3,7 gånger vanligare än för resten av befolkningen. När det gäller självmordsförsök och psykiatrisk vård är motsvarande siffror något lägre (4,2 resp. 2,7 samt 3,5 resp. 2,7). För adopterade är risken för att begå ett allvarligt brott 4,8 gånger högre än hos icke-adopterade syskon och 1,7 gånger vanligare än för resten av befolkningen. Motsvarande siffror för alkoholmissbruk är 2,9 respektive 2,1.

I ett annat nytt arbete (Rooth) visas att utlandsadopterade i åldern 20–32 år har en högre arbetslöshet än vad man skulle förvänta sig med tanke på gruppens utbildning och sociala förutsättningar i övrigt. Rooth lyfter fram diskriminering på grund av avvikande utseende som en möjlig förklaring till detta. I en annan studie (Lindblad m.fl.) beskrivs en liknande bild, med högre

arbetslöshet och socialbidragsberoende än förväntat, hos utlands-adopterade i åldern 25–30 år.

En ännu inte publicerad svensk studie (Landegren m.fl.) avseende 76 adoptivbarn från Östeuropa, pekar på att de adopterade barnen från Östeuropa sannolikt har ett betydligt större behov av stödinsatser än tidigare mottagna grupper av adoptivbarn. Alkohol exponering och tillväxthämning under graviditeten, missbildningar, utvecklingsneurologiska avvikelser och inlärningssvårigheter är vanligt förekommande bland de undersökta barnen.

### 10.3.3 Adoptionen är livslång

#### **Föräldrarnas förutsättningar**

Många adoptivföräldrar bär med sig en barnlöshetskris. En obearbetad kris kan påverka bl.a. föräldrarnas möjlighet att knyta an till adoptivbarnet. Det är angeläget att blivande adoptivföräldrar ges möjlighet att bearbeta sina problem i anslutning till barnlösheten, före beslutet att adoptera. IVF-klinikerna (IVF= invitrofertilisering) har här en viktig uppgift att fylla. Det kan också vara av stort värde att ta upp frågor som rör barnlöshetsproblematiken under den obligatoriska föräldrautbildning som vi föreslår i kap. 8.

#### **Småbarnsären**

Oavsett om man får barn biologiskt eller genom adoption innebär familjebildning en stor omställning. För adoptivföräldrar tillkommer många frågor som har med adoptionen att göra. Det är särskilt viktigt att stöd finns när det gäller anknytning mellan barn och föräldrar. Ett barn som utsatts för flera separationer före adoptionen, kan ha svårt att omedelbart knyta an till adoptivföräldrarna. Anknytningsproblem kan visa sig i form av t.ex. hyperaktivitet, uppmärksamhetsstörning, ohämmat kontaktsätt, autistliknande beteende och låg kognitiv funktion. En bra och tidig anknytning kan förebygga framtida problem. Forskningen (Juffer) visar att det går att identifiera vissa tidiga samspelsmönster, som

förutser framtida beteendeproblem i adoptivfamiljer, och att dessa mönster är påverkbara genom rådgivning.

För barnet innebär en förflyttning i samband med internationell adoption en genomgripande förändring av barnets totala livsvillkor. Även om adoptionen innebär en förbättring av livsvillkoren, behöver barnet reagera på och bearbeta den stora förändring som det utsatts för.

### **Skolåldern**

Skolstarten kan accentuera de svårigheter som vissa adopterade har. Eventuella språkproblem kan tydliggöras och det kan finnas behov av stöd i skolsituationen. Även hyperaktivitet och koncentrations-svårigheter kan försvåra skolarbetet. Skolan skall svara upp mot varje barns behov. Adopterade som inte får hjälp med att komma till rätta med språkproblem och andra problem i skolarbetet, kan efterhand utveckla sociala problem.

### **Tonårstiden**

Alla tonåringar har normala behov av att frigöra sig från sina föräldrar. Frigörelseprocessen är mer eller mindre problematisk. För adopterade kan frigörelseprocessen dock bli extra stark. "Vanliga" utvecklingsproblem kan bli mer lästa och få en särskild karaktär. Asocialitet, utagerande beteende, relationsproblem till föräldrar och andra och skolproblem förekommer.

Identitetsutvecklingen är mer komplex när olika dimensioner av annorlundaskap såsom utseende, etniskt och kulturellt ursprung eller handikapp finns med i en individs liv. För adopterade handlar det också om att i sin identitet integrera delar av sin historia före adoptionen, en historia som kan handla om olika former av utsatthet (se Irhammar del 2).

Adopterade har inte sällan ett avvikande tillväxtmönster, som betingas av tidig undernäring och kompensatorisk hög tillväxttakt efter ankomsten till Sverige. Detta tillväxtmönster medför ofta en tidig pubertet och en kort slutlängd, som kan vålla betydande psykologiska problem. Tidig pubertet utgör också en riskfaktor för missbruk och sexuellt överförda sjukdomar. För barn med mycket

tidig pubertet aktualiseras inte sällan behov av medicinsk behandling och professionellt psykologiskt stöd.

Främlingsfientlighet i samhället kan påverka adopterade på ett negativt sätt, särskilt dem som har ett ickenordiskt utseende.

För adoptivföräldrarna handlar det, liksom för alla tonårsföräldrar, både om normal gränssättning och att kunna separera från det barn som de tidigare fått arbeta extra mycket med att knyta an till.

### **Vuxenlivet**

Adoptionen är livslång. Forskningen (Lindblad m.fl.) tyder på att adopterade i högre grad än andra kan ha en relationsskörhet. Detta kan bli särskilt påtagligt när adopterade själva bildar familj eller när de upplever separationer under uppväxten eller senare i livet. I dessa sammanhang kan adopterade ha behov av stöd.

Utlandsadopterade har vidare en högre arbetslöshet och är i högre grad socialbidragsberoende än förväntat, vilket kan skapa ytterligare problem.

#### **10.3.4 Samhällets ansvar**

Samhället medverkar på ett speciellt sätt till familjebildning genom internationell adoption, och har enligt vår mening därför ett särskilt ansvar för att adopterade får goda levnadsvillkor i Sverige. För att överhuvudtaget kunna upptäcka adoptionsanknutna problem krävs, enligt dem som specialiserat sig på området, särskild kunskap om adoption.

De adoptivföräldrar och adopterade som har hört av sig till oss, liksom auktoriserade sammanslutningar och NIA, upplever att det är mycket svårt för adopterade och deras familjer att få hjälp inom den vanliga hjälpapparaten. Det är först när de besöker någon adoptionsrådgivning, eller av en händelse träffar på någon inom den offentliga vården med adoption som specialintresse, som de adopterade kunnat få förståelse för och hjälp med sina problem.

Socialnämnden har sedan den 1 januari 1998 ett uttalat ansvar för att tillgodose de hjälpbehov som kan finnas efter en adoption. Av

enkätsvaren framgår dock att de flesta kommuner inte har någon strukturerad verksamhet för adopterade och deras familjer.

Övriga samhällsaktörer som kommer i kontakt med adopterade har inte något uttalat ansvar för just adopterade barn och ungdomar.

Specifik adoptionskunskap saknas i grundutbildningar, och är inte heller allmänt förekommande bland de yrkesgrupper, som kommer i kontakt med adopterade och deras familjer. Det finns härmed en risk för att de adopterade och adoptivföräldrar, som behöver stöd eller behandling, inte får det alls eller att de får fel stöd och behandling.

### 10.3.5 Kunskap om adoption

#### **Allmän kunskap**

Alla som i sitt arbete kommer i kontakt med adopterade, bör ha kunskap om att adopterade kan ha vissa svårigheter. Det går inte att bortse från att problem av olika slag kan förekomma trots en socialt stabil familjesituation. Eventuella problem i t.ex. skolarbetet måste tas på allvar innan de vuxit sig allt för stora. Det viktiga är att problemen uppmärksammas tidigt och att den adopterade kan få hjälp av någon som besitter särskilda kunskaper om adopterade. En del i den allmänna kunskapen om adopterade är att känna till vart adopterade och adoptivföräldrar kan vända sig när problem som kräver särskild kunskap om adoption uppstår.

#### **Särskild kunskap**

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.

Kunskap om tidiga separationers påverkan på möjlighet till anknytning, språkutveckling, identitetsutveckling, skuldproblematik etc. är sådan särskild kunskap som de som ger hjälp måste besitta. En allmän kunskap om adoptionsfrågor är också angelägen.

Teoretisk kunskap kan inhämtas genom fortbildning. Ännu viktigare är förmodligen att i det dagliga arbetet få möta adopterade

och adoptivföräldrar regelbundet, vilket på sikt kan medföra att egen erfarenhet kan läggas till teoretisk kunskap och hög kompetens kan på så sätt utvecklas.

### **Kompetensutveckling**

Alla som i sitt yrke ofta möter adopterade måste göras uppmärksamma på gruppens behov. De professionella måste också få tillgång till fortbildning på området. Det är vår utgångspunkt att de förslag vi lägger i kap. 11 och 12, skall bidra till en ökad kunskap om adopterade på såväl lokal som regional nivå.

Vi föreslår att kommuner och landsting samverkar i regionala adoptionsrådgivningar, se vidare kap. 11. Med en regional adoptionsrådgivning kommer adoptionsfrågor inte längre att vara sällanfrågor för socialtjänsten och barnhälsovården, och en hög kompetens bör kunna arbetas upp. Adoptionsrådgivningarna skall inom sin region utgöra en kunskapsbank om adopterade. Rådgivningarna skall kunna ta emot förfrågningar från olika yrkesgrupper men också aktivt föra ut kunskap om adopterade, t.ex. i samband med utbildnings- och informationsdagar för olika yrkesgrupper.

Det nationella forsknings- och kunskapscentrum, som vi föreslår skall bildas, se vidare kap. 12, kommer att fylla en viktig funktion i spridandet av kunskap om adopterade. Detta centrum skall bl.a. se till att forskningsresultat görs tillgängliga för dem som arbetar ”på fältet”, t.ex. genom seminarier, konferenser, utbildningspaket och skriftsammanställning. Det är här viktigt att betona arbetsgivarens ansvar för att personalen har den kunskap som krävs för att arbetet skall kunna utföras på ett bra sätt.

#### **10.3.6 Stöd och hjälp enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen**

##### **Bakgrund**

Socialnämndens särskilda ansvar för adopterade infördes den 1 januari 1998, och kom till efter att FN:s kommitté för barnets rättigheter år 1993 påtalade att Sverige saknade ett särskilt system för uppföljning av hur det faktiskt går för adopterade från utlandet i svenska familjer. Kommittén rekommenderade att åtgärder skulle vidtas för att närmare övervaka situationen för dessa barn.



Adoptionslagstiftningsutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1994:137 s. 156) ett tillägg i socialtjänstlagen, för att åtgärda kritiken. Utredningen ansåg att ett förtydligande behövde göras i socialtjänstlagen när det gäller socialnämndens särskilda ansvar för de adopterade.

Socialnämndens förtydligade ansvar för adopterade fördes in i samma bestämmelse som reglerar socialnämndens särskilda ansvar för barn och unga, efter det att ett mål eller ärende om vårdnad eller umgänge har avgjorts.

Vi konstaterar att FN:s kommitté efterlyste ett system för uppföljning och att detta tillgodosågs genom att socialnämnden gavs ett förtydligt ansvar att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om adoption har avgjorts. Det har emellertid i förarbetena till bestämmelsen, inte klart definierats vad stöd och hjälp innebär i detta sammanhang.

Under våren 1999 anordnade Allmänna Barnhuset i samarbete med NIA en konferens om socialtjänstens ansvar för stöd och hjälp efter en adoption. Arrangörerna ville lyfta fram den förändring som gjordes i socialtjänstlagen den 1 januari 1998 och bidra till att ge lagtexten ett konkret innehåll. I den rapport, *Adopterad – och sedan...?*, som publicerades efter konferensen framkommer bl.a. följande (s. 47).

Vid konferensen återkom två aspekter som en röd tråd i arbetet med adoptioner: behovet av samverkan och ökad kunskap. Samverkan behöver utvecklas både över förvaltningsgränserna och inom förvaltningarna. Mer kunskap behövs hos samtliga yrkesverksamma som kommer i kontakt med adoptivfamiljer. Det är socialnämnden som har ålagts ansvaret för att tillgodose det särskilda behov som kan finnas hos adoptivbarn. Många behov rör emellertid sådant som ligger utanför socialtjänstens ansvarsområde. Det kan gälla medicinska och psykiska problem eller problem i skolan. En förutsättning för att socialtjänsten skall kunna ta sitt uppföljningsansvar är därför att samarbetet utvecklas med barnhälsovården, barnomsorgen, skolan, barn- och ungdomspsykiatri etc.

### **Utredningens definition av stöd och hjälp**

För att socialnämnden skall kunna tillhandahålla stöd och hjälp efter en adoption, måste det stå klart vad som avses med begreppet.

Såvitt vi känner till har stöd och hjälp efter en adoption inte definierats tidigare.

Avsikten med att ge stöd och hjälp är enligt vår mening att givaren bidrar till att mottagaren kan lösa ett problem eller hantera en situation på ett bättre sätt. I socialnämndens stöd och hjälp kan ingå att en socialsekreterare, med goda kunskaper om adopterades och adoptivfamiljens särskilda förutsättningar, kan ge tips om olika förhållningssätt och lämplig litteratur och socialsekreteraren skall också kunna vara en samtalspart. Exempel på situationer när stöd kan behövas är vid relationsproblem inom familjen, svårigheter i föräldrarollen och vid livskriser som har sin grund i adoptionen. Stöd kan ges enskilt eller i grupp.

Stöd kan också behöva ges till en ung adopterad person. Under olika skeden i uppväxten kan det finnas behov av att få samtala med någon utanför familjen om bakgrund, känslor av tillhörighet och utanförskap och andra existentiella frågor. Behov av samtal kan t.ex. uppstå i samband med att en adopterad person söker sitt ursprung och därmed får tillgång till känslomässigt svårhanterliga uppgifter i adoptionsdokumenten. Att få hjälp med strategier för att kunna förhålla sig till sitt livsöde kan vara värdefullt.

Möjligheten till familjesamtal (familjestöd) bör också finnas under barnets uppväxt, inte minst under tonårstiden då problem kan accentueras. Det är dock här viktigt att känna till att familjebehandling inte alltid är den självklart bästa behandlingen under den adopterades tonårsperiod. Den adopterade kan behöva få individuellt stöd i form av samtal och egen kontaktperson, som gärna kan vara en vuxen adopterad person.

Socialnämndens förtydligade ansvar enligt 5 kap. 1 § SoL omfattar inte vuxna adopterade. Kommunen har dock det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Eftersom särskild kunskap om adoption skall finnas hos socialtjänsten är det lämpligt att ta tillvara denna kunskap även när det gäller vuxna adopterade. Vuxna adopterade skall således också kunna vända sig till socialtjänsten om de behöver stöd och hjälp i anledning av adoptionen.

För att uppfattas som ett reellt stöd är det viktigt att socialsekreterarna har den särskilda kunskap om adopterade som krävs och att kontinuerlig fortbildning ges. Marknadsföring av stöd- och hjälpverksamheten är också viktig. I samband med föräldrautbildning kan blivande föräldrar nås på ett naturligt sätt. Att andra

yrkesgrupper får kännedom om verksamheten, är naturligtvis avgörande för att kunskap skall kunna spridas, så att adoptivfamiljer, adopterade och professionella får kännedom om var stöd och hjälp finns att få.

Stöd och hjälp gränsar mot medicinsk vård och behandling. Sådan vård och behandling skall ges av landstingen. Om den hjälpsökande bedöms vara i behov av vård och behandling skall socialsekreteraren kunna hänvisa till landstinget och någon med rätt kompetens för det aktuella problemet. Det är här mycket angeläget att socialsekreteraren har goda kunskaper om vilken "adoptionskompetens" som finns inom landstinget.

### 10.3.7 Andra kommunala aktörer

#### **Förskola, skola och skolhälsovård**

Enligt 2 a kap. 3 § tredje stycket skollagen (1985:1100) skall förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen 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. Enligt 2 § första stycket har skolhälsovården till ändamål att följa elevernas utveckling, bevara och förbättra deras själsliga och kroppsliga hälsa och verka för sunda levnadsvanor hos dem. Enligt andra stycket skall skolhälsovården främst vara förebyggande. Den skall omfatta hälsokontroller och enkla sjukvårdsinsatser.

Som framgår ovan har förskola och skola samma ansvar gentemot alla barn. Det är emellertid angeläget att förskole- och skolpersonal har åtminstone allmän kunskap om adopterades särskilda förutsättningar. Det finns annars en risk för att eventuella problem inte uppmärksammas förrän de blivit allvarliga. Att de adopterade i regel kommer från socialt väletablerade familjer kan

vara en faktor som fördröjer förskolans och skolans stödjande insatser, vilket inte är acceptabelt. En ökad kunskap om adopterade är nödvändig för att adopterades behov skall kunna uppmärksammas. Att det finns specialpedagoger som kan ge adopterade rätt stöd i skolarbetet är viktigt.

Det är inte ovanligt att adopterade har problem med språkutvecklingen och det är angeläget att eventuella sådana problem uppmärksammas tidigt, så att den adopterade kan få hjälp av en logoped.

### 10.3.8 Landstingets ansvar för vård och behandling

#### Allmänt

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 lika stor rätt till en god hälso- och sjukvård som alla andra grupper med olika behov av behandling. Det gäller dock att hälso- och sjukvårdspersonalen har kunskap om de problem som en adoption kan medföra, så att adopterade kan få adekvat behandling. Att föra in adoptionskunskap i alla grundutbildningar för dem som i sitt framtida yrkesliv kan tänkas möta adopterade, är enligt vår mening inte befogat. Däremot är det angeläget att alla som i sitt yrke kommer i kontakt med adopterade är medvetna om gruppens särskilda svårigheter, så att eventuella problem uppmärksammas så tidigt som möjligt. Det är dock inte rimligt att kräva att alla skall ha en särskild kunskap om behandling av adopterade. Att den adopterade kan hänvisas till någon med särskilda kunskaper är dock nödvändigt för att adekvat behandling skall kunna ges. För att detta skall uppnås krävs att hälso- och sjukvårdens behandlingsresurser organiseras på ett sådant sätt att det är lätt att identifiera var den särskilda kunskapen finns. Ett sätt kan vara att skapa nätverk med representanter för olika yrkesgrupper eller att arbeta i multidisciplinära team, där särskild kunskap om adopterade och adoptionsrelaterade problem måste finnas.

Nedan ges exempel på olika aktörer som kan tänkas komma i kontakt med adopterade i högre grad än andra.

## Barnhälsovården

Många familjer med adopterade barn har kontakt med barnavårdscentralen (BVC) när barnen är relativt nyanlända i Sverige. Hur ofta de träffar BVC-sköterskan varierar dock. När det gäller frågor om t.ex. anknytning har BVC en viktig roll. Det är särskilt angeläget att anknytningsprocessen mellan föräldrar och barn följs upp av psykolog under en längre tid efter adoptionen. Att ta fram särskilda omhändertagandeprogram för adoptivbarn är ett sätt att stödja barnet och föräldrarna i ett tidigt skede, så att allvarliga problem inte behöver utvecklas.

Att en barnavårdscentral, tillsammans med socialtjänsten, samverkar om adoptivbarn i t.ex. en familjecentral, kan vara ett annat sätt att öka barnhälsovårdens kunskap om adoptivbarn, se vidare avsnitt 11.3.3.

## Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) samt vuxenpsykiatri

Många av de adopterade som får problem vänder sig till BUP eller vuxenpsykiatri. Barnpsykiatrikommittén skrev i sitt betänkande *Det gäller livet* (SOU 1998:31 s. 378 f.) följande.

De problem som man möter inom adoptionsrådgivningarna handlar i mycket om att de tidiga erfarenheterna gjort att "vanliga" utvecklingsproblem blivit mer låsta och fått en särskild karaktär. Erfarenheter från § 12-hemmet Folåsa visar på liknande sätt att de adopterade ungdomarna inte har riktigt samma problem som andra ungdomar som får vård vid behandlingshemmet. Adoptivbarnen inom tvångsvården rapporteras ha uttalat svårt att knyta an till mer än en person och de är extremt känsliga för svek. Det är en samstämmig uppfattning att det krävs specialiserad barn- och ungdomspsykologisk kompetens för att rätt förstå adoptivbarns behov och psykiska problem för att kunna ge rätt sorts stöd och hjälp.

Det kan enligt vår mening inte nog poängteras vikten av att såväl BUP som vuxenpsykiatri har särskild kunskap om adoptivbarn, adoptivföräldrar och vuxna adopterade och om adoptionsrelaterade problem. Inte minst de alarmerande forskningsresultaten rörande självmord och självmordsförsök, visar att det är viktigt att de adopterade och deras familjer tas på allvar när de söker hjälp.

Barn- och ungdomspsykiatri får under perioden 2002–2004 genom den s.k. försvarsuppgörelsen särskilda medel, som bl.a. skall

stimulera metodutveckling. Detta borde även komma adopterade till del.

### **Ungdomsmottagningar**

Ungdomsmottagningarna är en verksamhet som vänder sig till ungdomar i åldern 13–ca 20 år. Mottagningarna hjälper till med allt från preventivmedel till relationsproblem. Berg-Kelly och Erikssons studie från 1997 (se del 2) visar att adopterade flickor tidigare än andra jämnåriga lagt sig till med "vuxenbeteende", dvs. gjort sexuella erfarenheter och prövat på droger. Det finns därmed anledning att tro att adopterade flickor kan ha behov av att tidigt söka sig till en ungdomsmottagning. Givetvis kan även adopterade pojkar behöva stöd i frågor om relationer m.m. Att ha god kunskap om adoptionsrelaterade problem är angeläget för att kunna möta adopterade ungdomar på ett bra sätt.

### **Mödrahälsovården**

Allt fler internationellt adopterade har kommit upp i den ålder då det är naturligt att själv bilda familj. Det är därför angeläget att de tankar och funderingar som en graviditet hos en adopterad person kan ge upphov till, kan mötas på ett kvalificerat sätt av såväl barnmorskor som mödrahälsovårdsspsykologer.

#### **10.3.9 Adopterades intresseorganisationer**

De adopterades intresseorganisationer har en viktig roll att fylla. Vi vill dock understryka att organisationerna inte skall ta över samhällets ansvar för stöd och hjälp. Att möta andra adopterade, kanske från samma land, och komma till insikt om att andra har liknande tankar och erfarenheter, kan dock utgöra ett stort stöd för den som är adopterad. Organisationerna kan ha särskilt stor betydelse för tonåringar och unga vuxna, se vidare avsnitt 14.1.

# 11 Organisation och genomförande i arbetet med adoptionsanknutna frågor

**Utredningens bedömning:** Adoptionsanknutna frågor är för de flesta kommuner och för barnhälsovården sällan förekommande frågor. De allra flesta kommuner har mycket att vinna på att samverka med varandra i adoptionsanknutna frågor. Kommunal samverkan med landstinget i föräldrautbildning och stöd- och hjälpverksamhet kan ge vinster för båda parter. Fördelen med regional samverkan i adoptionsanknutna frågor är att de som arbetar med dessa frågor kan få den särskilda kunskap om adoption som behövs, för att tillgodose de adopterades och deras familjers behov. Samverkan mellan kommuner behöver uppmuntras och stärkas i adoptionsanknutna frågor.

**Utredningens förslag:** Vi föreslår att kommuner och landsting som samverkar med varandra i adoptionsanknutna frågor skall kunna ansöka om och beviljas ett statligt stimulansbidrag, som bör utgå under flera år. Socialstyrelsen bör få ansvar för att administrera bidraget och följa upp effekten av detta.

## 11.1 Inledning

Adoptionsanknutna frågor är vanligtvis inte stora frågor för vare sig kommuner eller landsting. För att säkerställa att barnets bästa alltid sätts främst, och att rätt kompetens finns för att möta de särskilda behov som kan finnas såväl före som efter en adoption, är det enligt vår mening nödvändigt att färre professionella arbetar med dessa frågor, men att de gör det oftare. Såväl kommuner som landsting har mycket att tjäna på att samverka i dessa frågor, inte minst ur effektivitets- och resurssynpunkt. En önskvärd utveckling är enligt vår uppfattning att handläggning av adoptionsanknutna

frågor sker på en regional nivå. I det följande ger vi exempel på hur samverkan skulle kunna komma till stånd.

## 11.2 Socialtjänstlagen

Enligt 2 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453), SoL, svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Enligt 2 kap. 5 § samma lag får kommunen sluta avtal med annan om 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.

Enligt 3 kap. 3 § SoL skall insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet. För utförande av socialnämndens uppgifter skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

## 11.3 Överväganden och förslag

### 11.3.1 Problembild

Som framkommit tidigare är socialtjänstens arbete med adoption sällanfrågor. Det är enligt vår mening svårt att uppnå hög kompetens i frågor som är sällan förekommande och det är inte heller rimligt att begära att varje enskild kommun skall ha särskilda kunskaper på adoptionsområdet.

Det är vidare svårt för barnhälsovården att på varje barnavårdscentral (BVC) ha särskilda kunskaper om adoptivbarn.



### 11.3.2 Samverkan inom adoptionsområdet

#### **Kommunal samverkan**

För att socialtjänsten skall kunna ha ett uttalat barnperspektiv i samband med adoption krävs, förutom kunskap om barns behov och utveckling i allmänhet, särskild kunskap om adopterade och stor erfarenhet av utredning av blivande adoptivföräldrar i synnerhet. Sådan kunskap och erfarenhet är svår att få om adoptionsanknutna frågor är sällanfrågor för handläggarna. För att adoptionsanknutna frågor skall bli vanligt förekommande talar, enligt vår mening, mycket för att kommuner bör samverka med varandra. Vid en sådan samverkan koncentreras socialtjänstens arbete med adoption till färre handläggare, som genom erfarenhet och fortbildning kan arbeta upp en hög kompetens.

#### **Regional adoptionsrådgivning**

Med uttrycket regional adoptionsrådgivning avses en regional verksamhet där kommuner i samverkan tillhandahåller föräldrautbildning inför adoption, utredning inför beslut om medgivande samt stöd och hjälp efter en adoption. Uttrycket är inte knutet till någon särskild form för samverkan.

Enligt vår uppfattning kan områdena föräldrautbildning, utredning inför beslut om medgivande samt stöd och hjälp efter en adoption alla ses som en form av rådgivning. Utbildningen skall ge de blivande föräldrarna den information som de behöver för att kunna göra ett väl grundat ställningstagande till om de vill adoptera. Utredningen kan, utöver den bedömning av de blivande föräldrarna som görs, också ses som rådgivande. I andra länder förekommer t.ex. att uttrycket adoptionsrådgivning används för det vi i Sverige kallar utredning (se t.ex. Finland). Att stöd och hjälp efter adoptionen kan vara rådgivande är uppenbart. Vad stöd och hjälp enligt vår mening innebär, framgår av avsnitt 10.3.6.

Hur samverkan kan gå till i praktiken beskrivs i avsnitt 11.3.3.

### **Samverkan med landstinget**

I föräldrautbildningen och när det gäller stöd och hjälp efter en adoption är det angeläget att kommunerna samverkar med landstingets barnhälsovård. För att tillföra barnhälsovården särskild kunskap om adoption kan en barnavårdscentral i en region utses att samverka med den regionala adoptionsrådgivningen.

För ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser kan socialtjänst och barnhälsovård med fördel samverka vid föräldrautbildning inför adoption. Detta skulle förhindra att två utbildningar, med en hel del gemensamma beröringspunkter, ges parallellt och också medföra en bredare utbildning.

### **Öppen förskola**

Det är enligt vår mening av stort värde att den regionala adoptionsrådgivningen samverkar med en öppen förskola. Att någon dag i veckan ha förskolan öppen enbart för adoptivfamiljer kan vara positivt för familjerna. Med ett större upptagningsområde kan detta vara realistiskt. Såväl BVC-sjuksköterska som socialsekreterare kan vid behov medverka i verksamheten.

### **Annan samverkan**

Den regionala adoptionsrådgivningen kan med fördel samarbeta med de adopterades intresseorganisationer. Ett sådant samarbete kan vara värdefullt i föräldrautbildningen, men också i stöd- och hjälpverksamheten, t.ex. i gruppverksamhet för unga adopterade.

### **11.3.3 Organisatoriska frågor**

#### **Allmänt**

Som framgår ovan har kommunerna mycket att vinna på att samverka dels med varandra, dels med landstinget i frågor kring adoption. 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.

Ett län skulle kunna utgöra ett lämpligt geografiskt underlag för samverkan mellan i länet ingående kommuner och landstinget. I de tre storstadslänen är det dock tänkbart att det finns utrymme för flera samverkansenheter, medan befolkningsunderlaget i glesbygds-länen kan vara väl litet. Ett litet befolkningsunderlag måste dock vägas mot behovet av närhet.

Kommunal samverkan i adoptionsanknutna frågor kan ske på olika sätt. En tänkbar lösning är att en kommun i länet åtar sig att mot ersättning ansvara för föräldrautbildning, göra samtliga hemutredningar och ge stöd och hjälp efter en adoption. I lämpliga delar kan kommunen samverka med landstinget. En annan lösning är att kommunerna i länet avtalar om samverkan i frågan och att några särskilt kunniga, intresserade och lämpade socialsekreterare från olika kommuner ansvarar för nyss nämnda områden och samverkar med landstinget i lämpliga delar. Flera lösningar kan finnas.

### **Olika former för samverkan**

Vi väljer att nedan närmare beskriva hur samverkan i adoptionsanknutna frågor kan se ut, inom ramen för en familjecentral. Familjecentraler finns dock inte överallt och det kan också finnas andra skäl för att kommuner och landsting inom en region vill samverka i adoptionsanknutna frågor på annat sätt än i en familjecentral. Det måste vara de lokala behoven som styr hur samverkansformen skall se ut. Det viktiga är inte att samverkan sker i en viss form utan att samverkan överhuvudtaget kommer till stånd.

Vi vill dock framhålla vikten av att resurserna samlas och att verksamheten bedrivs på en plats i en region, eftersom verksamheten måste få en viss storlek. En avvägning måste dock göras så att det geografiska underlaget inte blir så stort att individen får orimligt lång väg till adoptionsrådgivningen.

### **Stöd till andra aktörer**

Den regionala adoptionsrådgivningen och dess samverkanspartner skall utgöra en regional kunskapsbank om adoption.

En mycket viktig uppgift för adoptionsrådgivningen är att aktivt föra ut kunskap om adoption till olika professionella grupper som kommer i kontakt med adopterade och adoptivföräldrar. Utbildnings- och informationsdagar kan hållas för olika målgrupper. Viktiga grupper är t.ex. skol- och förskolepersonal, psykologer, familjeterapeuter, personal inom barn- och ungdomspsykiatri och barn- och mödrahälsovården och personal på ungdomsmottagningar. De professionella skall givetvis också kunna vända sig till adoptionsrådgivningen i olika frågor som rör adoption.

### **Samarbete med nationellt forsknings- och kunskapscentrum**

Adoptionsrådgivningen skall ha nära kontakt med det nationella forsknings- och kunskapscentrum som vi föreslår skall inrättas, se kap. 12.

### **Familjecentraler**

#### *Allmänt om familjecentraler*

Familjecentraler är exempel på när kommun och landsting samverkar i olika frågor som rör familjen. Fram till år 2002 har minst ett hundratal familjecentraler bildats runt om i Sverige.

Föreningen för familjecentraler (FFF) bildades för att ta över efter dåvarande Folkhälsoinstitutet, som tidigare fungerade som nationell myndighet för familjecentraler. Idag är det FFF som fungerar som samlande organ för de verksamheter och yrkesgrupper som ingår i en familjecentral.

FFF beskriver familjecentralen som följer (se [www.familjecentraler.org.se](http://www.familjecentraler.org.se)).

En familjecentral bedriver en verksamhet som är generellt hälsofrämjande, tidigt förebyggande och stödjande samt riktar sig till föräldrar och barn. En familjecentral bör minst innehålla mödrahälsovård, barnhälsovård, öppen förskola och socialtjänst med inriktning mot förebyggande arbete.

På en familjecentral arbetar flera olika yrkeskategorier tillsammans kring barnfamiljen. Förutom barnmorskor, sjuksköterskor, förskollärare och socialsekreterare kan det även finnas familjerådgivare, fritidsledare, psykologer och läkare.

Kännetecknande för verksamheten är att huvudmännen, t.ex. kommun och landsting, samordnar sina resurser för att möjliggöra en tvärfacklig samverkan.

Det finns många benämningar på det som FFF valt att kalla familjecentral. Men oavsett om det heter familjecentral, familjecentrum, familjens hus eller något annat så är det ovan nämnda kriterier som avgör om verksamheten är en familjecentral.

Hur familjecentralens verksamhet ser ut beror till stor del på barnfamiljernas behov och önskemål. Basen är den allmänna mödra- och barnhälsovården i samverkan med öppna förskolan samt en förebyggande individ- och familjeomsorg (socialtjänst). Målet för verksamheten är att utifrån hela familjens livssituation främja en god hälsa hos barn och föräldrar.

Samverkan mellan de olika yrkesgrupperna är en förutsättning för en fungerande familjecentral. Den främsta vinsten med samverkan mellan många yrkeskategorier kring barn och barnfamiljer är att den ökar förmågan att upptäcka och tillgodose behov bland barnfamiljer i ett upptagningsområde. Samverkan innebär också att man får bättre förutsättningar att skraddarsy lösningar för ett specifikt behov.

Personliga kontakter i det löpande arbetet tillsammans med samordning av resurser skapar enligt FFF samverkan.

En vanlig invändning mot samverkan är att det skulle finnas risk för att yrkesrollerna flyter ihop. Men tvärtom har det visat sig att yrkesrollerna blir tydligare. Det beror på att man kan remittera vidare istället för att ikläda sig en yrkesroll man kanske inte behärskar. Alla kan istället koncentrera sig på sin egen yrkesroll. Genom att arbeta så nära andra yrkeskategorier, framstår den egna yrkeskompetensen tydligare.

### *Familjecentraler som plattform för samverkan i adoptionsanknutna frågor*

Vi är av den uppfattningen att socialtjänstens verksamhet med föräldrautbildning och utredning inför adoption samt stöd och hjälp efter en adoption skulle passa väl in i en familjecentral. Att adoptionsrådgivningen skall vara regional, medan familjecentraler ofta har en lokal prägel, är enligt vår mening inte ett problem. Eftersom landstinget redan finns inom familjecentralen är det

naturligt att samverka även kring adoptivbarn. Inom familjecentralen finns också öppen förskola. På en familjecentral är samverkan redan en etablerad arbetsform, varför inkörsproblemen inte bör bli särskilt stora.

Att föräldrautbildning och utredning inför adoption samt stöd och hjälp efter en adoption lokaliseras till en plats som familjer med biologiska barn har kontakt med kan ha ett värde i sig, då många människor drar sig för att kontakta den ordinarie socialtjänsten.

Vi gör bedömningen att familjecentraler kommer att finnas kvar och att de har möjlighet att utvecklas. Landstingsförbundet har till oss framfört att verksamheten med familjecentraler bedöms vara stabil. Regeringen uttalar i prop. 2002/03:53 s. 62, *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*, följande om familjecentraler.

Folkhälsoinstitutet har utvärderat verksamheterna med familjecentraler (Familjecentraler, 14/2000) och funnit att modellen är framgångsrik såväl ur ett brukarperspektiv som ur ett samverkansperspektiv. Familjecentraler är enligt institutet framtidens stöd till föräldrar och barn. Regeringen anser att familjecentralerna som nu funnits under en längre tidsperiod är en angelägen verksamhet med stor framtida utvecklingspotential.

### *Genomförande*

Vi ger här ett exempel på hur samverkan i en familjecentral skulle kunna gå till.

En familjecentral i ett län skulle kunna utses att, utöver sin lokala verksamhet, också inrymma en regional adoptionsrådgivning. Adoptionsrådgivningen skulle kunna bemannas av kommunalt anställda socialsekreterare som ansvarar för föräldrautbildning inför adoption, utredning inför beslut om medgivande och för stöd och hjälp efter en adoption. Andra yrkeskategorier kan också vara aktuella. I föräldrautbildningen och i stöd- och hjälpverksamheten bör adoptionsrådgivningen samverka med landstingets BVC-sjuksköterska och BVC-psykolog som finns på familjecentralen.

För nyblivna föräldrar i allmänhet spelar barnavårdscentralen en stor roll. Det är önskvärt att adoptivföräldrarna erbjuds att tillhöra den barnavårdscentral som skall samverka med adoptionsrådgivningen på familjecentralen, och som skall ha särskild kunskap om adopterade. Vissa familjer kan dock komma att få lång väg till barnavårdscentralen eller kan av andra skäl föredra en annan

lösning. Familjerna har naturligtvis alltid möjlighet att välja att gå till sin lokala barnavårdscentral, som vid behov bör kunna få adoptions specifika råd från den barnavårdscentral som har särskild kunskap om adopterade. Det är dock vår förhoppning att kontakten som uppstår mellan föräldrar och personal på adoptionsrådgivning och BVC under föräldrautbildning och utredning är av så stor betydelse, att föräldrarna efter hemkomsten gärna vänder sig till den barnavårdscentral som samverkar med adoptionsrådgivningen.

Om ett landsting väljer att lokalisera även behandlingsresurser till familjecentralen kan detta vara till fördel för de adopterade.

Det är angeläget att från början göra klart hur huvudmännens resurser skall fördelas, t.ex. när det gäller föräldrautbildning.

Samverkan skall också ske med den öppna förskola som finns på familjecentralen.

Adoptionsrådgivningen bör ha en så stor personalgrupp att verksamheten inte blir sårbar. De som arbetar med adoptionsanknutna frågor måste dock få möjlighet att göra det ofta, eller i vart fall regelbundet, varför personalgruppen vid en normalstor rådgivning inte bör vara alltför stor. Genom en regionalt samlad adoptionsrådgivning får man en personalgrupp, som efterhand samlar en allt större kunskap i adoptionsanknutna frågor.

#### 11.3.4 Utredningens förslag – stimulansbidrag

##### **Samverkan och behov av ökade resurser**

Kommunerna har redan idag möjlighet att samverka såväl med varandra som med landstinget inom ramen för socialtjänstens uppgifter. Någon utbredd samverkan förekommer dock inte på adoptionsområdet, trots att behov av detta påtalats tidigare (se SOU 1994:137 s. 156). Ur de adopterades och deras familjers perspektiv är det dock mycket angeläget att kvalitet och tillgång på utbildning, utredning och stöd och hjälp efter en adoption blir jämn över hela landet. Enligt vår mening är samverkan på området nödvändig.

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

Föräldrautbildning i kommunal regi är dock en ny uppgift för kommunerna. Utbildningen bör kunna finansieras med deltagaravgifter, se vidare avsnitt 15.1.

Att styra adoptivfamiljerna till en barnavårdscentral i landstinget kräver inte heller några nya resurser. Att landstinget medverkar i den kommunala föräldrautbildningen bör innebära lägre kostnader för landstinget, jämfört med om landstinget bedriver egen utbildning för blivande adoptivföräldrar.

För att en bra verksamhet kring adoption skall komma till stånd genom samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och landsting, är det enligt vår uppfattning, nödvändigt att staten ser till att föra ut budskapet om vad staten anser måste göras på området. Detta kan ske exempelvis genom att Socialstyrelsen får i uppdrag att anordna konferenser riktade till kommuner och landsting.

Att komma igång med samverkan kan i ett inledningsskede kräva nya resurser för främst administration. För att stimulera kommuner att samverka med varandra och med landstingen och för att tydliggöra det offentliga ansvaret för adoptionsfrågor, föreslår vi att ett statligt stimulansbidrag lämnas till de kommuner och landsting som väljer att samverka kring adoption och adoptivfamiljer. Nedan ges ett exempel på hur stimulansbidrag i andra sammanhang drivit fram nya arbetssätt och skapat en bättre verksamhet för brukarna.

### **Stimulansbidrag i samband med psykiatrireformen**

Den svenska psykiatrireformen trädde i kraft 1995. Reformen syftade till att förbättra livssituationen för psykiskt funktionshindrade genom effektivare insatser och ett förtydligt kommunalt ansvar för boende och sysselsättning för målgruppen.

Urban Markström, Institutionen för socialt arbete vid Umeå universitet, studerar i sin avhandling *Den svenska psykiatrireformen* planeringen och genomförandet av reformen samt den historiska utvecklingen på psykiatriområdet. I avhandlingen beskrivs en långsam process där frågan om gränsen mellan socialtjänstens och psykiatrins ansvarsområden utretts under flera decennier, men där kommunerna i praktiken erbjudit få insatser till de psykiskt funktionshindrade, trots ett lagstiftat ansvar.



Resultaten visar att arbetet burits upp av ett fåtal nyckelpersoner inom kommunerna, som haft ett stort eget handlingsutrymme. Den politiska nivån och stora delar av förvaltningen har inte involverats.

Trots många problem i genomförandet är en slutsats i avhandlingen att reformen inte kan ses som ett misslyckande. Nya fungerande arbetssätt har utvecklats inom socialtjänsten, fler insatser ges psykiskt funktionshindrade ute i samhället och brukarna och de anhörigas organisationer har flyttat fram sina positioner. Emellertid måste, enligt avhandlingen, många av framstegen tillskrivas de treåriga stimulanspengar (ca 400 miljoner kronor per år) som staten betalade ut i samband med reformen. Det långsiktiga utfallet avgörs till stor del av hur uthålliga de tidiga initiativen visar sig vara.

### **Stimulansbidrag för att stimulera samverkan i adoptionsanknutna frågor**

De kommuner och landsting – förhoppningsvis de flesta – som är positiva till att samverka i adoptionsanknutna frågor, skall kunna ansöka om stimulansbidrag, för att snabbt komma igång med sådan samverkan. För att kunna beviljas stimulansbidrag måste en tydlig plan över hur samverkan skall ske bifogas ansökningen. Det är angeläget att regeringen noga överväger vilka villkor som skall vara uppfyllda för att bidrag skall kunna beviljas. Stimulansbidrag skall kunna beviljas under förslagsvis tre år och effekten av bidraget skall fortlöpande utvärderas av den som får i uppdrag att administrera stimulansbidragen.

Socialstyrelsen eller länsstyrelserna skulle kunna komma ifråga för att administrera stimulansbidragen. Det som talar för att Socialstyrelsen skall administrera bidragen är bl.a. följande. Socialstyrelsen skall enligt vårt förslag ansvara för att skapa förståelse för vikten av samverkan på adoptionsområdet och vad verksamheterna bör innehålla. Om Socialstyrelsen ansvarar för administrationen blir bedömningen av vilka villkor som skall gälla för bidrag enhetlig. Att bidragen skall fördelas till såväl kommuner som landsting talar också för att Socialstyrelsen bör administrera bidragen liksom att det förmodligen kommer att röra sig om ett mindre antal ansökningar (ett tjugotal), och att det inte kommer

att vara några stora summor som skall fördelas. Det som talar för att länsstyrelserna skall administrera bidragen är att länsstyrelserna har en större närhet till dem som kan komma ifråga för bidrag. Vi anser att det mesta talar för att Socialstyrelsen bör få ansvar för att administrera bidraget.

I det fall vårt förslag om stimulansbidrag inte leder till ökad samverkan bör andra åtgärder, som t.ex. lagstiftning, övervägas.

Det är vidare viktigt att regeringen följer upp kommunernas och landstingens arbete med adoptionsanknutna frågor, för att se om stimulans av samverkan och kompetensutveckling ger de positiva effekter för adopterade och deras familjer som vi eftersträvar.

### 11.3.5 Övriga frågor

#### **Tillsyn**

I en familjecentral samverkar vanligtvis åtminstone två kommunala förvaltningar (socialtjänst och skola) och landstingets mödra- och barnhälsovård.

Länsstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten. I tillsynen ligger bl.a. att ge råd i enskilda ärenden. För att länsstyrelsen skall kunna utgöra ett reellt stöd för socialsekreterarna behövs även hos länsstyrelsen en ökad kunskap om adopterade och om utredning av blivande adoptivföräldrar. Enligt vår mening är det en förutsättning för att uppnå hög kvalitet i adoptionsanknutna frågor att socialtjänsten anammar ett nytt arbetssätt kring adoptioner, med samverkan mellan kommuner och med landstinget. Det är särskilt viktigt att länsstyrelserna följer denna utveckling för att säkerställa hög kvalitet i socialtjänstens arbete kring adoption. I det fall länsstyrelsen skall fatta beslut om medgivande (se vårt förslag i avsnitt 9.3.7) kommer länsstyrelsen att se i stort sett alla medgivandeutredningar i respektive län. Länsstyrelsen kan då lätt upptäcka om det brister i kompetens och kvalitet någonstans och gripa in som tillsynsmyndighet.

Socialstyrelsens regionala tillsynsenheter har tillsyn över hälso- och sjukvården, vari mödra- och barnhälsovården ingår.

## Sekretess

Kommunen skall ansvara för föräldrautbildning, utredning av blivande adoptivföräldrar och stöd och hjälp efter en adoption. För att de blivande adoptivföräldrarna skall kunna tala fritt under föräldrautbildningen bör verksamheten om möjligt organiseras på så sätt att sökanden utreds av någon annan än den eller de som hållit i utbildningen. I ett professionellt arbetssätt ligger, enligt vår mening, att den eller de som har hållit i utbildningen inte lämnar information om sökanden till dem som skall utreda sökanden. Eventuella "märkliga" frågeställningar under utbildningen skall inte belasta sökanden under utredningen.

Att, som i Danmark, i lagstiftningen ta in ett uttryckligt förbud mot att information överförs mellan utbildare och utredare är dock inte lämpligt. Av olika skäl kan det ibland vara nödvändigt att samma person utbildar och utreder sökanden. Det kan också vara så att adoptionsrådgivningen arbetar med integrerad utbildning och utredning (jfr Sundsvalls kommun avsnitt 8.2.3).

Sekretess råder dels mellan olika kommunala förvaltningar, dels mellan kommunens och landstingets verksamhet, även om kommun och landsting samverkar i en familjecentral eller på annat sätt. Samverkan på ett övergripande plan påverkas dock inte av bestämmelser om sekretess. I ett enskilt ärende kan den enskilde lämna samtycke till att information överförs, i annat fall råder sekretess.

Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06) har bl.a. i uppdrag att uppmärksamma några frågor som rör sekretess och myndigheternas möjligheter att samverka (se Dir. 1998:32, 2003:24). Enligt uppgift skall kommittén lämna sitt betänkande i slutet av 2003.

## 12 Forskning och kunskaps- utveckling

**Utredningens bedömning:** Staten accepterar och legitimerar internationell adoption och har därmed också ett ansvar för att uppföljning och utvärdering sker på området. Forskning och kunskapsutveckling om internationell adoption är ett eftersatt område som måste prioriteras.

**Utredningens förslag:** Vi föreslår att regeringen inrättar ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum för internationella adoptionsfrågor. Det yttersta syftet med centrumet är att de adopterade skall få så bra uppväxt- och livsvillkor som möjligt i sitt nya hemland genom bättre kunskapsunderlag för de professionella som arbetar med adoptionsanknutna frågor. Ett sådant centrum kan med fördel knytas till annan befintlig verksamhet.

### 12.1 Aktuella förhållanden

#### 12.1.1 Bakgrund

Svensk forskning om internationell adoption har hittills förekommit i förhållandevis liten omfattning. De som har bedrivit forskning på området har ofta varit personer som på ett eller annat sätt haft en personlig anknytning till adoption. I vissa sammanhang har det dock varit en ren tillfällighet att en forskare uppmärksammat internationellt adopterade som grupp och att detta lett till fortsatta studier.

Vi har gett professor emeritus i barn- och ungdomspsykiatri Marianne Cederblad i uppdrag att göra en sammanställning av viktigare nationell och internationell forskning på området, se del 2 i betänkandet.

Ett skäl till att internationell adoption inte varit föremål för svensk forskning i någon större omfattning, är naturligtvis att internationell adoption är en relativt ny företeelse och att gruppen adopterade och adoptivföräldrar varit förhållandevis liten.

Ett annat skäl till den sparsamma forskningen kan vara den attityd till adoptivfamiljer som har funnits hos såväl adoptivfamiljerna själva, de auktoriserade sammanslutningarna som berörda myndigheter. Utgångspunkten har under många år varit att adoptivfamiljer inte skiljer sig från familjer med biologiska barn. Strävan efter acceptans och normalisering av adoptivfamiljen kan ha lett till att befintliga problem hellre har negligerats än uppmärksammats.

Ytterligare ett skäl kan vara att adoption varit en fråga främst för "de närmast berörda". Samhället har avhämt sig en stor del av ansvaret på området. De auktoriserade sammanslutningarna har tagit hand om föräldrautbildning, förmedling av barn och stödet efter adoptionen.

Det finns inte någon offentlig aktör som har i uppgift att t.ex. inventera forskningsbehov på området, samordna forskning, analysera forskningsresultat och föra ut forskningsresultat till alla de professionella som i sitt dagliga arbete möter adopterade och adoptivföräldrar.

Inom de auktoriserade sammanslutningarna finns en stor kunskap om adopterade och det är ofta sammanslutningarna som drivit kunskapsutvecklingen framåt och som uppmärksammat samhället på gruppens behov.

Det som beskrivits ovan har inneburit att kunskapsutvecklingen inom området varit beroende av enskilda personers ambitioner, vilket lett till en ojämn kompetensutveckling inom t.ex. socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård.

### 12.1.2 FN:s barnrättskommitté

FN:s kommitté för barnets rättigheter påtalade i sina kommentarer till Sveriges första rapport 1993, som tidigare nämnts i avsnitt 10.3.6, att Sverige saknade ett särskilt system för uppföljning av hur det faktiskt går för adopterade från utlandet i svenska familjer. Kommittén rekommenderade att åtgärder skulle vidtas för att närmare övervaka situationen för dessa barn.

### 12.1.3 NIA:s roll

NIA har stor kunskap om internationell adoption och skall enligt sin instruktion följa den internationella utvecklingen inom sitt område. NIA skall också bedriva informationsverksamhet. Inom ramen för detta uppdrag har NIA viss utbildningsverksamhet för bl.a. socialsekreterare, som arbetar med adoptionsanknutna frågor.

Under hösten 2001 anordnade NIA i samarbete med Göteborgs universitet, AC och FFIA en forskarkonferens i Göteborg under rubriken "35 år med internationella adoptioner". Konferensen dokumenterades i rapporten *Viljen I veta och viljen I förstå...* Konferensens huvudtema var: inläring, specifik språklig kompetens, och framtida forskningsbehov i vid mening. I rapporten konstateras sammanfattningsvis följande. Internationella adoptioner har funnits i Sverige i mer än 30 år och Sverige är ett av de länder som har flest internationellt adopterade sett i relation till folkmängden. Det är en självklarhet att samhället har en skyldighet att ta reda på vad det är samhället gjort, vad internationella adoptioner har betytt för i första hand dem som adopterats. Blev det så bra som man avsåg? Hur ser de adopterades liv i Sverige ut? Kunde man ha gjort det bättre? Eller skulle man inte ha gjort det alls? Och om det nya livet inneburit svårigheter för de adopterade – vad kan man göra för att hjälpa? Hur ser de själva på sina liv? Samhället bör också fråga sig vad de internationella adoptionerna betytt för Sverige som samhälle och för ursprungsländerna. Adoption är en individuell lösning för ett enskilt barn. I organiserad form för många barn påverkas dock både ursprungslandet och mottagarlandet. Sett ur akademisk synvinkel finns ett forskningsfält för många discipliner: juridik, sociologi, psykologi, medicin, socialantropologi, statsvetenskap, pedagogik m.m.

NIA anordnade en liknande konferens under 1991.

I NIA:s tidning, *NIA informerar*, som sänds ut till socialsekreterare som arbetar med hemutredningar och till auktoriserade sammanslutningar, redovisas ofta artiklar om aktuell forskning. Vidare anordnar NIA kurser flera gånger varje år för socialsekreterare och andra yrkesgrupper som kommer i kontakt med adopterade. Vid dessa kurser redovisas vanligen aktuell forskning och nya rön inom adoptionsområdet.

#### 12.1.4 Utredningens hearing

Vi har från många enskilda och olika organisationer, fått påpekanden om bristen på strukturerad forskning och kunskapsutveckling inom området. Även förslag på tänkbara lösningar har lämnats till oss.

Vi anordnade den 9 oktober 2002 en hearing för att vid ett och samma tillfälle få presenterat viktiga svenska forskningsresultat rörande internationell adoption. Till hearingen var några aktiva svenska forskare inbjudna för att presentera sina resultat. Därutöver skulle forskarna lämna konkreta förslag till förbättringar, särskilt när det gäller stöd och hjälp till adopterade och adoptivföräldrar. Övriga inbjudna till hearingen var Socialdepartementet, NIA, Barnombudsmannen, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, de auktoriserade sammanslutningarna, adopterades och adoptivföräldrars intresseorganisationer och olika professionella inom adoptionsområdet. Sammanfattning av hearingen finns i bilaga 6.

Flertalet av dem som deltog i hearingen framhöll behovet av ett nationellt kunskapscentrum för adoptionsanknutna frågor. Det fanns dock inte någon enighet om vad ett sådant centrum bör innehålla. En vanligt förekommande ståndpunkt var att handledning och stöd till professionella i enskilda ärenden borde ges vid ett sådant centrum. Det framhölls att det är viktigt att noga tänka igenom syftet med ett nationellt centrum, så att det arbete som görs verkligen kommer de adopterade och deras familjer till del.

På hearingen framkom även att nationellt adopterades och fosterhemsplacerades situation i långa stycken är jämförbar med de internationellt adopterades. Även på dessa områden saknas sammanhållen forskning och kunskapsutveckling. Ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum för adoptionsfrågor skulle kunna vidgas till att omfatta även dessa grupper.

#### 12.1.5 Adoptionsforskning i Nederländerna

Vi besökte i oktober 2002 Nederländerna, för att ta del av nederländsk forskning och för att studera hur Nederländerna har organiserat adoptionsforskningen.

Sedan mitten av 1980-talet finns det i Nederländerna en professur i adoptionsvetenskap. Till att börja med fanns professuren vid Universitetet i Utrecht, men den finns sedan år 2000 vid Universitetet i Leiden, där ett särskilt Adoptionscentrum har bildats. Initiativet till att inrätta professuren kom från adoptionsorganisationerna, som också bidrog med ekonomiska medel. Organisationerna ger alltjämt ekonomiskt stöd till professuren.

Vid universitetet finns stiftelsen Adoptie Driehoek Onderzoeks Centrum (ADOC). Stiftelsen är en sammanslutning av adoptionsorganisationerna och universitetet. ADOC bildades år 2000 med ekonomiskt bidrag från bl.a. centralmyndigheten. Idag finansieras verksamheten dels med pengar från adoptionsorganisationerna, dels med projektpengar, som söks från olika håll. ADOC:s uppgifter är att fästa uppmärksamhet på sådana adoptionsfrågor där forskning är nödvändig, att stimulera och koordinera forskning och att agera länk mellan adoptionsområdet och forskarvärlden. Beslut om forskningsprojekt fattas i samförstånd mellan ADOC och forskningsledningen för Adoptionscentrumet. Arbetet vid ADOC leds av en professor, som till sitt stöd har en styrelse med representanter för adopterades organisationer och auktoriserade sammanslutningar, en organisation som förefaller ha skapat förutsättningar för en fruktbar dialog kring verksamhetens inriktning.

ADOC har i en serie rapporter tagit fram ny kunskap om bl.a. det tidiga samspelet i adoptivfamiljer och samhällets stöd till adoptivfamiljer efter adoption. Denna nya kunskap har direkt kunna användas för att förbättra det tidiga stödet till adoptivfamiljer i Holland.

## 12.2 Överväganden och förslag

### 12.2.1 Problembild

Synen på adoptivfamiljen håller på att förändras. En växande grupp vuxna adopterade förmedlar att adoptionen kan innebära svårigheter för den adopterade. Personer som har stor kunskap om adoption uppger numera ofta att adoptivföräldraskap delvis är



något annat än biologiskt föräldraskap, och att adoptivfamiljen kan ses som en familj med särskilda behov.

En stor del av den forskning som har gjorts rörande internationell adoption har varit inriktad på att identifiera problem. Det finns forskning som visar att adopterade är 2–3 gånger överrepresenterade i kliniska material inom barn- och ungdomspsykiatri, psykiatri samt i social dygnsvård. Det har visats att förekomsten av negativa upplevelser (misshandel, undernäring, vanvård, känslomässig och intellektuell deprivation) före adoptionen snarare än ankomstaldern i sig har starkt samband med hur den adopterades liv utvecklas. Skolproblem bottenar ofta i språksvårigheter. Adopterade kan vidare ha svårigheter i identitetsutvecklingen.

Vi ser forskningens inriktning som en del av problembilden. Det är mycket angeläget att forskning, inriktad på hur de problem som finns kan förebyggas och behandlas på bästa sätt, kommer till stånd. Ett annat viktigt forskningsområde är vad en utredning av dem eller den som vill adoptera bör innehålla, för att adoptivbarnet skall få så goda förutsättningar som möjligt.

Det är vidare angeläget att samhället kan möta de särskilda behov som finns i anledning av adoptionen och för det krävs en ökad kunskap om adoption bland alla dem som möter adopterade och deras föräldrar.

Staten har hittills inte prioriterat forskning och kunskapsutveckling på adoptionsområdet. Detta är inte acceptabelt när det handlar om organiserad förflyttning av barn från utlandet till Sverige. Om Sverige även i fortsättningen skall ha en internationell adoptionsverksamhet, är det nödvändigt att staten prioriterar dessa frågor.

### 12.2.2 Statens ansvar för forskning och kunskapsutveckling

Staten accepterar och legitimerar internationella adoptioner. Staten har då också ett ansvar för att följa upp hur internationella adoptioner påverkar de adopterade och deras familjer. Senare års forskningsresultat och de adopterades egna berättelser om hur det är att leva med adoptionen ger anledning till eftertanke. Kontinuerlig uppföljning och utvärdering av adoptionsverksamheten borde vara en självklarhet.

Det är enligt vår mening nödvändigt att staten tar ett tydligt ansvar för att forskning och kunskapsutveckling sker. Staten måste ta ansvar för att inventera vilken forskning som finns och vilken forskning som bör prioriteras och också stimulera att nödvändig forskning genomförs. Staten bör också ta ansvar för att befintlig forskning ställs samman och att forskningsresultat görs lätt tillgängliga för dem som i sitt dagliga arbete möter adopterade och deras familjer. Internationell adoption är en verksamhet som fortlöpande måste utvärderas.

Att staten tar ett tydligt ansvar för uppföljning av de adopterades situation i Sverige, är ytterligare en åtgärd som tillgodoser vad FN:s barnrättskommitté påtalade år 1993.

### 12.2.3 Utredningens förslag – nationellt forsknings- och kunskapscentrum

#### **Nationellt forsknings- och kunskapscentrum**

För att få ett samlat grepp om forskning och kunskapsutveckling på adoptionsområdet, föreslår vi att ett nationellt centrum för forsknings- och kunskapsutveckling inom det internationella adoptionsområdet inrättas. Det är angeläget att centrumet prioriterar forskning som kan tillämpas i kommuners och landstings konkreta arbete med utlandsadopterade och deras familjer. För att skapa förutsättningar för detta fordras en ändamålsenlig organisation. Det holländska forskningscentrumet ADOC kan i detta avseende ses som ett intressant exempel.

#### **Arbetsuppgifter**

Centrumets arbetsuppgifter kan enligt vår mening vara följande.

- Hålla kontakt med adoptionsfältet för att fånga upp forskningsbehov,
- hålla sig à jour med internationell forskning,
- stimulera och koordinera forskning,
- besluta om och genomföra olika forskningsprojekt,
- arbeta med kvalificerade utvärderingar av olika behandlingsinsatser,

- ansvara för registrering och systematisering av resultat,
- samarbeta med lokala och regionala forsknings- och utvecklingsenheter inom landsting och kommun och andra vetenskapliga miljöer som arbetar med närliggande frågor,
- ansvara för att nya resultat görs tillgängliga för adoptionsfältet genom seminarier, konferenser, utbildningspaket och skriftsammanställning,
- verka i nära samarbete med myndigheter och institutioner inom området, och
- fungera som kunskapsbank för kommunernas adoptionsanknutna verksamhet och de samverkansformer som utvecklas.

### **Rådgivning i enskilda ärenden**

Som framgår ovan anser vi att centrumet inte skall tillhandahålla handledning och rådgivning i enskilda ärenden. De arbetsuppgifter som vi föreslår för centrumet bygger dock på att regionala adoptionsrådgivningar bildas, se kap. 11. De regionala adoptionsrådgivningarna skall bl.a. ge stöd och hjälp till enskilda efter en adoption och också förmedla kunskap om adoption till olika professionella grupper i regionen. Vi anser att det är viktigt att enskildas behov av stöd kan tillgodoses på regional nivå, dels av geografiska skäl, dels för att det är angeläget att kunskap om adoption finns i hela landet. Att skapa nätverk kring adoptionsanknutna frågor blir också mer hanterligt på en regional nivå.

I det fall en central rådgivning skulle skapas finns, enligt vår uppfattning, en uppenbar risk för att professionella på det lokala och regionala planet inte utvecklar den kompetens som behövs på området.

Ett av de viktigare skälen för att inte skapa en exklusiv rådgivningsverksamhet för den här gruppen är dock att adopterade och deras föräldrar, precis som alla andra olika grupper med särskild problematik, skall erbjudas kvalificerad hjälp inom den ordinarie hjälpapparaten. Det är av såväl resursskäl som rättviseskäl inte rimligt att en viss grupp skall erbjudas särskild rådgivning på nationell nivå.

Det finns enligt vår mening också en risk för att ett centrum, som har i uppgift att både stimulera och genomföra forskning och

att fungera som rådgivningsorgan i enskilda ärenden, förlorar i tydlighet och effektivitet.

## Organisation

Ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum kan organiseras på olika sätt. Ett sådant centrum bör, för att få dignitet och legitimitet, knytas till en vetenskaplig miljö där tvärvetenskaplig forskning och kunskapsutveckling kan ske, och där en dialog med klinisk verksamhet möjliggörs. Det är viktigt att adopterade själva får komma till tals, så att adopterades situation inte enbart beskrivs av adoptivföräldrar och professionella.

Det är lämpligt med någon form av styrgrupp där olika aktörer från adoptionsfältet är representerade. Gruppen skall bl.a. medverka i att definiera forskningsbehovet.

Vi har haft kontakt med olika tänkbara aktörer, hos vilka ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum för adoptionsfrågor skulle kunna inrättas. Ett centrum kan med fördel inordnas i en redan befintlig verksamhet. Exempel på några sådana aktörer ges nedan.

### *Institutet för psykosocial medicin – IPM, Karolinska Institutet*

IPM är ett nationellt forskningscentrum för kunskap om stress och psykosocial hälsa. IPM inrättades 1981 som myndighet under Socialdepartementet och har till uppgift att värdera, utveckla och sprida kunskap om psykosociala och psykosomatiska aspekter på olika hälso- och sjukdomsprocesser.

Inom området sociala miljöer och hälsa finns bl.a. delområdena barn och trauma, invandrare och flyktingar och utbrändhet. Inom området barn och trauma finns delområdena alternativ tillblivelse (adoption och konstgjord befruktning), sexuella övergrepp och psykologiska effekter efter medicinska ingrepp. Ett nytt delområde kommer snart att starta med inriktning mot barns livsmiljöer.

Forskningen är tvärvetenskaplig och innefattar både experimentella studier i laboratoriemiljö och studier under fältförhållanden samt epidemiologiska kartläggningar. Utöver forskning ingår också dokumentation, utbildning, rådgivning och

information till olika myndigheter, kommuner, landsting och företag, massmedia samt arbetsmarknadens parter.

Forskningen inom IPM sker i samarbete med Avdelningen för stressforskning vid Karolinska Institutet, som också är WHO:s psykosociala samarbetscentrum och Nationellt centrum för Suicidforskning och prevention av psykisk ohälsa vid Stockholms Läns Landsting. Mer information finns på hemsidan [www.ki.se/ipm](http://www.ki.se/ipm).

#### *Psykologiska institutionen, Göteborgs universitet*

Inom Områdesgruppen för utvecklings- och klinisk psykologi, bedrivs i första hand utvecklingspsykologisk samt barn- och vuxenklinisk forskning. Forskningen är av såväl teoretisk som praktisk art och rör t.ex. uppfostringsmönster hos föräldrar, förskolebarn som far illa, stabilitet och förändring i barns och ungdomars utveckling, datoriserad läsinlärning för kommunikationshandikappade barn och språkets betydelse i psykoterapi-processen. Inom gruppens ram finns två terapimottagningar, där viss forskning bedrivs. Mer information finns på hemsidan [www.psy.gu.se](http://www.psy.gu.se).

#### *Institutionen för psykologi, Lunds universitet*

Institutionens avdelning för utvecklingspsykologi ser barnets utveckling i ett livslöppsperspektiv. Händelser i barns levnad studeras longitudinellt eller som s.k. snittstudier, antingen utifrån ett individ- eller grupperspektiv. Exempel på ett par forskningslinjer ges nedan.

En av de grundläggande teorierna inom utvecklingspsykologin är anknytningsteori, som beskriver hur förmågan att uppleva trygghet i relationer grundläggs i den tidiga kontakten mellan föräldrar och barn. Utifrån de tidiga samspelserfarenheterna formar individen föreställningar om sig själv och andra, föreställningar som ligger till grund för individens sociala beteende under barndomen men som också påverkar individens vuxna relationer och eget föräldraskap. Tidigare var anknytningsforskningen fokuserad på den tidiga barndomen men anknytningsbegreppet har utvidgats och inne-

håller nu även anknytningsbeteende i vuxenlivet. En forskargrupp arbetar med problematiken kring "adult attachment".

Föreställningar om föräldraskap och dess påverkan på barnet/individerna är en annan gren av avdelningens forskning. Forskning pågår även om hur tidiga interventioner kan stödja föräldraskapet när barnet föds mycket för tidigt eller när barnet föds med Downs syndrom. I båda dessa fall skiljer sig barnet från det förväntade "önskade" barnet och barnets bidrag till anknytningsprocessen är annorlunda än när ett friskt fullgånget barn föds. Mer information finns på hemsidan [www.psychology.lu.se](http://www.psychology.lu.se).

#### *Avdelningen för barn- och ungdomspsykiatri, Lunds universitet*

Avdelningen ligger under storinstitutionen OPUS (obstetrisk-gynekologisk/pediatrik, och urologisk) vid Medicinska fakulteten. Vid avdelningen bedrivs forskning som i huvudsak fokuserar på olika grupper av barn som far illa eller riskerar att fara illa och därmed utveckla tecken på psykisk ohälsa. Möjliga områden för forskning är barn som växer upp i familjer med psykisk ohälsa eller missbruk, barn som utsatts för misshandel och/eller sexuella övergrepp, barn och ungdomar som förövare av sexuella övergreppshandlingar, utanförskap och mobbning hos barn med funktionsnedsättningar och handikapp, samband mellan tidig och/eller långvarig stress och dess betydelse för utvecklingen av psykosomatisk och psykisk ohälsa, förståelse för utveckling av posttraumatiskt stressyndrom och dissociation.

Vid avdelningen har tidigare bedrivits forskning om adoptivbarns situation och hälsa. Denna tradition skulle kunna tas upp och föras vidare.

Företrädare för avdelningen framhåller att centrumbildning kan ske i samverkan med Socialhögskolan i Lund och Institutionen för psykologi vid Lunds universitet. Mer information finns på hemsidan [www.opus.lu.se](http://www.opus.lu.se).

#### *Tema Barn, Linköpings universitet*

Forskningen vid Tema Barn rör sig mellan ett studium av barn och studiet av barndom. Det handlar om hur barn tolkar, förstår och

kommunicerar sin erfarenhet och det handlar om hur barndom avgränsas och ges en utformning i olika kulturer och i olika historiska perioder. Utgångspunkten är i båda fallen en strävan efter ett barnperspektiv och ett viktigt mål är att knyta samman kunskaper på individnivå med kunskaper på samhällsnivå. Forskningen vid Tema Barn är organiserad i olika områden: barndomens historiska förändring under 1900-talet, socialisation i olika kulturer, barns världsbild och kulturella beredskap samt samtalskulturer och barns kommunikationsmönster. Studier av dessa fenomen bedrivs med tvärvetenskapliga ansatser. Mer information finns på hemsidan [www.tema.liu.se/tema-b](http://www.tema.liu.se/tema-b).

### *Barnrättscentrum i Örebro*

Örebro kommun planerar att tillsammans med landstinget och Rädda barnen bygga upp ett nationellt barnrättscentrum. Centrumet skall drivas som en ideell förening. Uppgifterna skall vara att utifrån barnkonventionen utveckla kunskap, kompetens och metoder som bidrar till att konventionen får ett brett genomslag. Centrumet skall ta hand om forskning, men också initiera forskning inom området. Centrumet avser att ha ett visst samarbete med Örebro universitet. Universitetet planerar att utifrån en tvärvetenskaplig bas tillskapa en ny magisterutbildning i mänskliga rättigheter och barnrätt.

Centrumet planerar att ha kontakt med Unicefs forskningscentrum i Florens och också med universiteten i Gent och Sofia. Kansliet kommer till att börja med ha 4–5 tjänster och ekonomiska medel kommer bl.a. att sökas från Allmänna arvsfonden. Tillhandahållande av utbildning skall ge intäkter. Arbetet förväntas komma i gång under 2003.

### *Centrum för invandringsforskning – CEIFO – vid Samhällsvetenskapliga fakulteten, Stockholms universitet*

Centrumets forskningsverksamhet omfattar praktiskt taget alla aspekter av internationell migration och det mångkulturella samhället. Etnicitet, främlingsfientlighet och rasism, relationer mellan etniska grupper, integration och segregering, etnisk

diskriminering, nationalitet och nationalism, nynazism och antisemitism samt migrations- och flyktingpolitik är några av de frågor som står i fokus för forskningen. Inom centrumet finns en utpräglat tvärvetenskaplig profil men en avsaknad av koppling till socialt arbete och hälso- och sjukvård. Mer information finns på hemsidan [www.ceifo.su.se](http://www.ceifo.su.se).

## Övrigt

### *Samordning med annat nationellt centrum*

Vi vill lyfta fram möjligheten till samordning av ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum inom det internationella adoptionsområdet med centrum inom närliggande områden. Socialstyrelsen skall, enligt prop. 2002/03:53 *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.* (s. 55), få i uppdrag att utreda förutsättningarna för inrättandet av ett nationellt riskbarncentrum. Av propositionen framgår att ett sådant centrum skall inrättas i syfte att förbättra kvaliteten i framtida insatser för barn i utsatta situationer. Kunskapspridning och kunskapsanvändning bör också vara centrala uppdrag för en nationell samordningsfunktion.

### *Nordiskt samarbete*

De nordiska länderna har gemensamma intressen i internationella adoptionsfrågor. Det finns anledning att överväga om ett centrum skulle kunna tillskapas inom ramen för ett nordiskt samarbete.

### *Annan adoptionsforskning*

Det är angeläget att bred forskning kommer till stånd rörande internationella adoptioner. Att följa upp hur det går för de adopterade i Sverige är självklart viktigt. Det är emellertid också viktigt att sätta in internationell adoption i Sverige i ett större sammanhang och studera hur internationell adoption som fenomen påverkar såväl ursprungsländer som mottagarländer. Denna typ av bredare uppföljning ligger, enligt vår mening, dock utanför forsknings- och kunskapscentrumets område.



## 13 Adoptionskostnadsbidrag – åldersgräns m.m.

**Utredningens bedömning:** De allra flesta adoptioner av barn äldre än nio år är enskilda adoptioner, där kostnadsbilden rimligtvis är en helt annan, än vid adoption genom en auktoriserad sammanslutning. Mot bakgrund härav anser vi att åldersgränsen för adoptionskostnadsbidraget inte skall höjas.

**Utredningens förslag:** Vi föreslår att åldersgränsen för adoptionskostnadsbidraget inte skall höjas. Vi föreslår vidare att regeringen överväger om det alltjämt är motiverat att adoptionskostnadsbidrag utgår vid enskild adoption.

### 13.1 Direktiv

Åldersgränsen för att få adoptionsbidrag – i dag får barnet inte vara äldre än tio år vid adoptionen – har uppmärksammats i en riksdagsfråga (fråga 2000/01:609). Ett fåtal barn i åldersgrupperna kring åldersgränsen adopteras varje år. Frågan om en höjning av åldersgränsen skall ingå i utredningens uppdrag.

### 13.2 Aktuella förhållanden

#### 13.2.1 Allmänt

Sedan den 1 januari 1989 lämnas ett statligt bidrag vid adoption av utländska barn. Bidraget uppgick från början till hälften av adoptionskostnaderna, dock högst 20 000 kr. Maxbeloppet höjdes den 1 juli 1991 till 24 000 kr. Den 1 juli 1997 slopades prövningen av kostnaderna och alla som var berättigade till bidraget erhöll 24 000 kr. Ändringen gjordes då det visat sig att kostnadsvariationerna var mycket mindre än vad som förutsågs när bidraget

infördes. Sedan den 1 januari 2001 uppgår bidraget till 40 000 kr per adoptivbarn.

### 13.2.2 Lagstiftning

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 dem eller den 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.

### Förarbeten

I början av 1980-talet behandlade riksdagen vid ett flertal tillfällen frågan om de höga kostnaderna vid internationella adoptioner. De förarbetsuttalanden (Ds S 1987:1, 1987/88:SoU14, prop. 1988/89:3, 1988/89:SoU8) som så småningom ledde fram till nuvarande lagstiftning kan sammanfattas enligt följande.

För att förhindra att ekonomiskt svaga grupper utestängs från möjligheten att adoptera och att adoptivbarn inte får syskon, bör ett bidrag till adoptionskostnader införas. Bidraget är avsett att ersätta familjen för i genomsnitt hälften av deras kostnader vid adoptionen, dock högst 20 000 kr vid varje adoptionstillfälle. Bidraget bör utgå lika per barn, oavsett om de adopteras vid samma tillfälle eller vid olika tillfällen. Kostnadsschabloner är en nödvändig förutsättning för en enkel administration. Det finns inte

skäl för att ha en annan ordning vid privata adoptioner än vid dem förmedlade av auktoriserade sammanslutningar. Svensk lagstiftning accepterar också privata adoptioner, när förmedlingssättet kontrollerats och när den adopterande familjens lämplighet fastställts. Visserligen varierar kostnaderna vid privata adoptioner beroende på omständigheterna i de enskilda fallen, men även om det i några fall kan finnas risk för viss överkompensation väger fördelarna över. Schablonerna och därmed bidragen bör därför vara desamma för båda adoptionsformerna. Bidraget bör utgå endast för adoptivbarn som inte fyllt tio år vid adoptionstillfället. Denna åldersgräns är densamma som gäller för föräldrapenning inom föräldraförsäkringen.

### 13.2.3 Adoption av barn äldre än nio år

Enligt uppgift från Riksskatteverket har under perioden 1992–2001 i genomsnitt 52 barn mellan tio och 17 år adopterats från utlandet varje år. Det är ovanligt att barn äldre än nio år förmedlas genom de auktoriserade sammanslutningarna. För den största sammanslutningen rör det sig om ett par barn per år, medan det knappt har förekommit hos de andra sammanslutningarna. De äldre barn som är aktuella hos sammanslutningarna kan t.ex. vara det äldsta barnet i en syskonskara eller s.k. ferie barn.

Uppgifterna talar för att adoption av barn som är äldre än nio år huvudsakligen är enskilda adoptioner. För att få genomföra en enskild adoption krävs enligt 4 § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling att det föreligger särskilda skäl. Särskilda skäl kan vara att det är fråga om adoption av släktingbarn, att sökanden har en anknytning till ursprungslandet eller att sökanden har en anknytning till ett visst barn.

### 13.2.4 Frågor i riksdagen

Den riksdagsfråga som uppmärksammas i direktiven tar upp frågan om tioårsgränsen och att denna innebär problem för en växande grupp människor. Många svenskar kommer i kontakt med barn på institution i t.ex. Östeuropa och inte sällan leder detta till önskemål att få adoptera ett barn. Att inte få adoptionskostnadsbidrag,

föräldrapenning och ersättning för vård av barn är dock ett svårt hinder för adoption.

I en motion (Mot. 1999/2000:Sf259) tas frågan om ersättningar och bidrag till adoptivföräldrar till barn som är tio år och äldre upp. I motionen framhålls att vid adoption av äldre barn är en jämförelse med "normala" barn i samma ålder inte rättvis. Ett barn som adopteras vid lite högre ålder har samma, om inte ännu större, behov av föräldrarnas tillsyn och omsorg jämfört med ett litet barn. Ett äldre barn behöver oerhört mycket stöd för att kunna ta till sig språk och för att komma in i skolundervisningen.

### 13.3 Överväganden och förslag

#### 13.3.1 Höjning av åldersgränsen

Syftet med adoptionskostnadsbidraget är att ersätta familjen för kostnader vid adoptionen, samt att underlätta så att adoptivbarn får syskon. De allra flesta adoptioner av barn äldre än nio år är enskilda adoptioner. Kostnadsbilden är mot bakgrund av de situationer som kan vara aktuella rimligtvis en helt annan, än vid adoption genom en auktoriserad sammanslutning. Med anledning härav bedömer vi att det inte finns anledning att höja åldersgränsen. De få adoptioner av barn äldre än nio år, som förmedlas genom auktoriserade sammanslutningar, motiverar inte ett annat ställningstagande.

En höjning av åldersgränsen kan stimulera internationell adoption av halv vuxna barn. Mot bakgrund av att forskningen visar att barn som adopteras vid hög ålder oftare får problem än barn som adopteras vid låg ålder (se del 2 i betänkandet) kan en sådan signal från samhällets sida ifrågasättas. Vi vill i det här sammanhanget ännu en gång erinra om subsidiaritetsprincipen. Ett äldre barn har en djup förankring i sitt ursprungsland. Vissa barn har levt under så svåra förhållanden, att det kan ifrågasättas om barnet bör utsättas för den påfrestning som en adoption innebär. Hög ålder vid adoptionen innebär en ökad risk för att barnet varit utsatt för sådana umbäranden att det kan ha svårt att anpassa sig till ett nytt liv i ett annat land, vilket kan tala emot en förflyttning. Att barnet får större möjligheter till utbildning och i övrigt bättre materiella förutsättningar skall inte vägas in i bedömningen av om internationell adoption är det bästa alternativet för barnet. Om

Sverige vill bidra till att äldre barn på institution får bättre livsvillkor, bör detta istället ske genom långsiktiga biståndsinsatser i ursprungslandet.

Vi ifrågasätter inte att de barn som adopteras vid hög ålder har ett stort omsorgsbehov. Barns omsorgsbehov tillgodoses bl.a. inom ramen för föräldraförsäkringen. Frågan om åldersgränsen inom föräldraförsäkringen ingår dock inte i vårt uppdrag.

### 13.3.2 Övrigt

#### **Adoptionskostnadsbidrag vid enskild adoption**

Vi anser att det kan ifrågasättas att adoptionskostnadsbidrag utgår vid samtliga adoptioner av barn under tio år oavsett förmedlingssätt. Mot bakgrund av de situationer som kan vara aktuella vid enskilda adoptioner, är det rimligt att anta att kostnaderna för dessa adoptioner vanligtvis är lägre än vid adoption genom en auktoriserad sammanslutning. Vid adoption av släktingbarn genom den största sammanslutningen, kan noteras att familjen ofta har lägre kostnader än vid adoption av ett okänt barn, vilket talar för att kostnaderna är ännu lägre vid enskild adoption.

Frågan, som ligger utanför vårt uppdrag, kräver emellertid noggranna överväganden och ekonomiska analyser och bör ses över i annan ordning.

#### **Adoptionskostnadsbidrag vid vissa utländska adoptionsbeslut**

Adoptanter – bosatta i Sverige såväl när de får barnet i sin vård som när adoptionen blir giltig i Sverige – som genomför en adoption i ett ursprungsland där adoptionsbeslutet är direkt giltigt i Sverige, är inte berättigade till adoptionskostnadsbidrag. Särskilda bestämmelser finns dock för ursprungsländer som är anslutna till 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

Frågan har tagits upp bl.a. i prop. 1996/97:91 (s. 85 f och 115), där Lagrådet föreslog en ändring som innebar att även ovan nämnda adoptanter skulle vara berättigade till adoptionskostnadsbidrag. Lagrådet föreslog vidare ändringar som avsåg medborgarskap för adoptivbarn. Regeringen ansåg att det saknades

underlag för att göra de ändringar som Lagrådet föreslog och hänvisade till att en översyn av lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap skulle göras. När det gäller medborgarskap för adoptivbarn har lagstiftningen sedermera ändrats. Villkoren för att beviljas adoptionskostnadsbidrag är dock desamma. Om adoptionskostnadsbidrag även fortsättningsvis skall utges vid enskilda adoptioner, kan det finnas anledning för regeringen att se över om olika typer av adoptionsbeslut alltjämt skall behandlas olika när det gäller möjligheten att beviljas adoptionskostnadsbidrag.