

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt

Volym 1

Betänkande av Adoptionskommissionen

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:61

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1265-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-1266-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

En utredares tankar

Att utreda om det har förekommit oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet lät när jag fick frågan som en ganska okomplicerad uppgift. Det har väl inte förekommit några oegentligheter tänkte jag. Det visade sig inte vara så enkelt. Granskningen visar att det inte alltid har gått rätt till.

När barn har adopterats till Sverige har det ibland förekommit olagliga eller oetiska förfaranden som ytterst medfört att det inte funnits underlag för att bedöma om en internationell adoption verkligen kunnat antas vara till det enskilda barnets bästa. Granskningen visar också på svagheter i organiseringen av adoptionsverksamheten som bidragit till att oegentligheter inte kunnat förhindras. Undersökningar i andra länder visar på samma sak.

När detta kommer fram väcker det förstås starka känslor. Alla som varit involverade i internationell adoptionsverksamhet har trott sig och haft en stark önskan att göra gott och det rätta. Adoptivföräldrar har fått ett barn som de var övertygade om behövde en ny familj, ett barn som de älskar som alla föräldrar älskar sina barn. De som arbetat med adoptionsförmedling i Sverige har varit övertygade om att de räddat barn från en osäker framtid och gett svenskar möjlighet till föräldraskap. Tillsynsmyndighetens uppgift har länge varit att underlätta internationella adoptioner. Internationell adoption sågs som någonting bra och som stod under statlig tillsyn. Allt verkade gå rätt till. Och så visar det sig att så inte alltid varit fallet. Det är klart att det väcker känslor.

Mitt uppdrag har varit att klarlägga om det förekommit oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten. Uppdraget har inte varit att utvärdera den svenska internationella adoptionsverksamheten; alltså om det har varit bra eller dåligt att vi i Sverige har tagit emot ett stort antal barn för adoption från andra länder. Många gånger under arbetets gång har jag fått synpunkten

att det inte har förekommit några oegentligheter och alldeles oavsett tjänar det inget till att leta efter sådana, det har ju gått bra för barnen som adopterats. Så är det säkert i många fall. Men att en person har eller inte har haft ett bra liv kan inte påverka svaret på den fråga jag har att utreda, nämligen om den personens mänskliga och andra rättigheter har kränkts. Det är två olika saker som inte alltid är så enkla att hålla isär, men som måste besvaras var och en för sig.

Till min hjälp har jag haft ett enastående sekretariat vars oöverträffade hängivenhet och engagemang gjort utredningen möjlig. Vi har alla, under de år som utredningen har pågått, levt med frågor om vilken innebörd adoption har, hur internationell adoption påverkat dem som på olika sätt varit involverade i verksamheten, hur adoption har uppfattats och vilka följder olika beslut har fått. Vi har tagit del av många starkt berörande livsöden, från adopterade personer, adoptivföräldrar och ursprungsföräldrar. En ofrånkomlig insikt är att den svenska internationella adoptionsverksamheten emellanåt har bedrivits utan förståelse för vad en internationell adoption faktiskt innebär för dem som berörs.

Vi har förstås inte kunnat fullgöra uppdraget utan all den kunskap och de erfarenheter och reflektioner som kommit oss till del genom alla de möten vi haft med adopterade personer, adoptivföräldrar och ursprungsföräldrar, våra experter och referensgruppens ledamöter, forskare, myndighetsföreträdare, Riksarkivet och många fler. De har alla generöst delat med sig av sitt kunnande och sina erfarenheter, både positiva och negativa. Er hjälp har varit ovärderlig och ni ska alla ha ett stort tack.

I utredningsuppdraget ligger också att ge förslag på adoptions-specifikt stöd. Det finns sedan lång tid tillbaka kunskap om att den som har adopterats internationellt kan ha behov av särskilt stöd vid olika tillfällen i livet. Under senare år har ett sådant stöd utvecklats men mycket återstår att göra och det är viktigt att så sker. Jag har inte i uppdrag att överväga ekonomisk kompensation eller annan gottgörelse till enskilda som drabbats av oegentligheter i internationell adoptionsverksamhet. Men redan tillsättandet av utredningen är ett första steg i riktning mot en gottgörelse och slutsatserna och förslagen är ett andra steg i en sådan process. Men fler steg bör tas.

Jag har i betänkandet lämnat ett flertal förslag på hur den fortsatta verksamheten med internationell adoption kan organiseras för att om möjligt förhindra framtida oegentligheter. Det som har skett har skett och det kan vi inte ändra på. Men för framtiden finns lärdomar att dra. Av särskild vikt är att det adoptionsspecifika stöd som föreslås blir verklighet. Jag har också föreslagit att regeringen inleder en process för att ge adopterade personer och deras familjer ett offentligt erkännande och en ursäkt. Det är det minsta vi kan göra för alla de personer som drabbats av oegentligheter i sin adoption.

Uppsala i april 2025

Anna Singer

Tankar från en som blev adopterad till Sverige

Drömmar och fantasier om ett barn. Ett liv. Där.
Drömmar och fantasier om ett liv. Ihop. Här.
Eller isär.

Ett barn som lever någonstans. Som har lukter, smaker, bilder, ljud och känslor. Ett levt liv. Ett riktigt liv. Inte drömt. Inte fantiserat. Ett helt liv, några dagar, några veckor, några år. Någonstans. Med någons händer och någons famn. Del av människors minnen och människors liv. Vad drömmer barnet? Vad fantiserar det? Vad glömmer barnet? Vad vågar det hålla kvar medan det färdas över hav och land för att hamna här?

Barn byter länder. Papper byter händer. Drömmar blir verklighet. Sköna drömmar och mardrömmar. Somriga bilder på ljusbruna barn i folkdräkt. Glittrande, mörkbruna ögon under röda vintermössor i pulkabackar. Ljuvligt skrattande syskon i likadana finkläder. Blonda, raka kalufser bredvid mörka, krulliga tofsar. Här. Samtidigt som. Flera tankar i huvudet samtidigt. Samtidigt som. Familjer faller isär. Föräldrar söker förlorade barn. Människor som saknar makt och medel att kräva sin rätt. Där.

- Inte alla!
- Hur vet du det?
- Hade det varit bättre om?
- Inte längre!
- Kanske för dig, men inte för mig.
- Är du inte tacksam?

Jag är tacksam för att jag har fått förtroendet att skriva några inledande tankar till den här utredningen. En utredning tillsatt för att undersöka vad som skett och kan göras i förhållande till internationella adoptioner till Sverige. Hur det ibland kunde bli så fel trots att vi drömde så fint och vad vi kan göra framåt. Jag är tacksam för att jag kan det. För att jag kan skriva, för att jag har livet och hälsan, för att jag har turen att befinna mig på den här platsen i den här tiden med de här möjligheterna. För att jag får tänka efter före. Skriva några ord innan. Några ord att kanske återvända till efter. Jag vet inte säkert, för jag skriver utan att ha läst utredningen. Utan att veta vad som väntar.

Jag skriver i ovisshet och ändå i visshet. Jag menar att vi redan vet saker med visshet. Men bara en del. Vi vet att några har farit illa. Att andra har haft det bra. Att en del har blivit fel. Att annat har blivit rätt. Att en del har blivit fel och rätt och bra och dåligt samtidigt. Men vi vet väldigt lite om hur många, hur ofta, varför och på vilket sätt. Om vad som kan lösas och om vad som är för sent. Och om hur vi kan gå vidare.

Att inte veta sägs vara välsignat. Att vila i okunnighetens hav ger frihet att fantisera och drömma. Att hoppas och glömma. Att önska att allt egentligen bara är bra. Jag försöker vänja mig vid att inte veta. Hela mitt liv har jag försökt vänja mig vid att jag förmodligen aldrig kommer att få veta. Trots att den allra vanligaste frågan jag får rör just det. Trots att jag har letat överallt. Trots att jag har läst och grävt och rest och sökt och testat och väntat och frågat och provat. Trots att varje ny bekantskap till slut leder till samma fråga så vet jag, 53 år senare, fortfarande inte var jag kommer ifrån. Jag vet inte ur vilken jord jag har skapats och kapats vid rötterna. Vet inte vilka som gick på den jorden före mig eller vilka som går där än i dag.

Jag kan bara skriva hur det är för mig. En enda av nära 60 000 personer som har adopterats till Sverige från andra länder. I utredningen som följer föreställer jag mig att du kommer att läsa om hur det är för många, många andra. Jag föreställer mig att just som du tänker att du ser ett mönster, att du förstår hur det hänger ihop, så till-

kommer ett nytt perspektiv, en ny oregelbundenhet, som vrider verkligheten ett halvt varv till.

I mitt liv och i mitt arbete som psykolog och psykoterapeut har jag mött personer som har adopterats som aldrig har känt behov av att söka andra rötter. Personer på stadiga fötter som slagit rot i den svenska myllan. Här. Personer som vet, eller inte vet, vad de har lämnat och som är tacksamma att de har hamnat här. Som funnit trygghet och ro och är nöjda så. Jag har mött några som hela sitt liv har haft kontakt med en familj som lever kvar. Där. Andra har återvänt som vuxna och då funnit den familj de en gång kom ifrån.

Jag har mött dem som inte känt igen sig alls. Där. Som aldrig vill tillbaka. Dit. Och dem som ständigt längtar bort.

Jag har mött personer som har adopterats som vill tillbaka men inte är välkomna. Som först har lämnats för adoption och sedan blivit avvisade en gång till när de sökt och funnit ursprungsföräldrar som inte vill eller inte kan ha kontakt. Jag har mött personer som har adopterats från länder som hukar under krig och korruption. Länder som inte vill eller inte kan ta emot dem som söker sig tillbaka. Jag har mött personer som ville och kunde söka sina släktingar men som kom för sent. Så många som sökt sina rötter och funnit fler frågor än svar och undrat vem som ska hjälpa dem att läka. Här.

Jag har också mött dem som sökt och funnit och känt att de blivit helare. Som funnit en hamn och en famn. De som fått veta att de varit efterlängtrade, saknade och sörjda. Som blivit stulna, kidnappade, köpta och sålda. Som handelsvaror. Jag har sett ursprungsföräldrars förtvivlan. Där. Och uppväxtföräldrars förfäran. Här. Jag har mött adoptivföräldrar som tröstat och kramat, vyssjat och lyssnat på sina älskade barn samtidigt som samma barn fattades deras första föräldrars öppna famnar. Mardrömmar som ingen av oss hade kunnat fantisera om men som nu är verklighet.

Därtill ofta pålagringar av medfödda eller förvärvade sjukdomar och skador. Mer eller mindre massiva. Synliga och osynliga. Tillfälliga och kroniska. Inte sällan mot en fond av kända och okända kriser och katastrofer. Jag har mött dem som först blev lämnade för

adoption där och sedan blev lämnade av sina adoptivföräldrar här. För att uppdraget blev för svårt. För komplext. För att barnet bar på för stora trauman. För att de vuxna som adopterade hade för låg förmåga, för låg kompetens och för få resurser. Fel resurser. För att varken pengar eller kärlek läker alla sår.

Jag har mött socialarbetare och terapeuter, mor- och farföräldrar, syskon, vänner, partners och barn till personer som har adopterats, som förgäves försökt hjälpa och stötta utan att lyckas stävja stormarna. Privata och professionella som har följt dem som aldrig helt hittat in i samhället eller ut ur ett inre mörker. Personer som gått bredvid någon som sårat och skadat, förstört och förlorat. Alla vi som känt någon som verkat må så bra men som plötsligt inte orkat stanna kvar. Eller som vi visste aldrig mådde särskilt bra. Alla de som vi redan har förlorat. Här.

Adoption sägs vara att uppta en annans barn som sitt eget. Att möta det främmande som sitt eget. Att försöka förstå hur det är att gå i någon annans skor och kropp. Att gå runt i samma skor som alla andra men med en kropp som oftast skiljer sig från normen. En kropp olik förälderns kropp. En kropp som får huvuden att vridas, blickar att dröja sig kvar, frågor att hänga i luften. En kropp som oprovocerat kan få ta emot knuffar och kommentarer, oombedda inviter och förnedrande avvisanden. Bara för att den är främmande för någon annan. Som inte ens när den kommer hem om kvällen är av samma sort som den eller de därhemma. Trots att vi alla är människor.

Min förhoppning är att den här utredningen kommer att kasta ljus över delar av vår gemensamma historia som hittills höljts i dunkel. Sedan är det upp till oss andra att välja hur vi vill gå vidare. Ska vi förändra och i så fall vad och hur? Behöver vi reparera? Kan vi kompensera? Vill vi utkräva ansvar? Vad ska vi ta vara på? Många erfarenheter och kunskaper från internationella adoptioner är även relevanta för andra alternativa sätt att bli föräldrar, för andra barn som växer upp utanför sin ursprungliga familj och för andra människor som bär på mer än en kultur och bakgrund.

Adoption är komplext och livslångt. Ofta inlindat i omsorg och ömhet. Att ha blivit adopterad är en väsentlig del av min identitet men det är inte allt jag är. En människa är så oändligt mycket mer än sina omständigheter. En människa vävs samman av både arv och miljö. Ett land som värnar människors rätt att leva fria och lika i värde och rättigheter är en fin miljö att vävas in i. Om det även innefattar ett erkännande av mitt arv, min historia och rätten till kännedom om mitt ursprung, som än så länge fattas mig, skulle jag vara tacksam.

Stockholm den 31 januari 2025

Hanna Wallenstein
Leg. psykolog, leg. psykoterapeut

Till statsrådet

Camilla Waltersson Grönvall

Regeringen beslutade vid regeringssammanträdet den 28 oktober 2021 att uppdra åt en särskild utredare att kartlägga och analysera hur regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet har fungerat tillbaka i tiden fram till i dag. Syftet med uppdraget är att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll. Utredningens lärdomar ska ge vägledning för utvecklingen av Sveriges internationella adoptionsverksamhet genom att föreslå hur nuvarande regelverk, organisering och processer kan förändras och förstärkas i syfte att ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten. Utredaren ska också utreda behov av adoptionsspecifikt stöd och föreslå vilka hjälp- och stödinsatser som bör erbjudas, och föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs. Tilläggsdirektiv beslutades av regeringen den 6 juli 2023 (dir. 2023:113), den 19 september 2024 (dir. 2024:86) och den 10 december 2024 (dir. 2024:120).

Som särskild utredare förordnades den 28 oktober 2021 professor i civilrätt Anna Singer.

Utredaren har biståtts av ett sekretariat. Som huvudsekreterare anställdes den 1 december 2021 utredaren Tina J Nilsson. Som utredningssekreterare anställdes den 1 oktober 2022 juristen Pernilla Krusberg och den 15 november 2022 utredaren Helena Norman. Som utredningssekreterare var också utredaren Anders Tordai anställd från

den 24 januari 2022 till den 31 mars 2023 och utredaren Christina Sundelöf Kellner från den 21 februari 2022 till den 21 november 2022.

Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades den 23 februari 2022 rättssakkunnige Anna Fridh Welin, Justitiedepartementet, departementssekreteraren Andrea Larsson, Socialdepartementet, ämnesrådet Erica Neiglick, Utrikesdepartementet och departementssekreteraren Lisette Wahlroth, Socialdepartementet. Lisette Wahlroth entledigades den 1 februari 2023 och ersattes av departementssekreteraren Sandra Rosenälv. Anna Fridh Welin entledigades den 11 september 2023. Sandra Rosenälv entledigades den 11 december 2024 och ersattes av kanslirådet Christopher Woltén.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 23 februari 2022 verksamhetschefen Kerstin Gedung (Adoptionscentrum), professorn Michael Hellner (Stockholms universitet), chefsjuristen Jonas Hägerlind (Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd), juristen Karin Juhlén (Barnombudsmannen), legitimerade psykologen Jenny Klefbom, biträdande professorn Cecilia Lindgren (Linköpings universitet), socionomen Sarah Lundholm, (Stockholms stad), lagmannen Mats Sjösten (Varbergs tingsrätt), verksamhetschefen Ann-Charlotte Särnbratt (Barnen Framför Allt) och juristen Elin Torebring (Socialstyrelsen). Jonas Hägerlind entledigades den 9 mars 2023 och ersattes av generaldirektören Per Bergling (Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd). Kerstin Gedung entledigades den 19 september 2024 och ersattes av kommunikationsstrategen Patric Nilsson (Adoptionscentrum).

Utredningen har också biträttats av en referensgrupp. Som ledamöter i referensgruppen förordnades den 24 februari 2022 Marit Arnbom, Organisationen för vuxna adopterade och fosterbarn (AFO), Bonnie Berggren, Transnationellt adopterades riksorganisation (TAR), Anna Blades, Adopterade Koreaners Förening (AKF), Maria Diemar, Chileadoption.se, Peter Högman, Sverige Nepal-föreningen, Hanna Sofia Johansson, Svenska koreaadoterades nätverk (SKAN), Pia Ninche, Adopterade etiopiers och eritreaners förening (AEF), Britt-Marie Nygren, Familjeföreningen för internationellt adopterade (FFIA), Elisabet Sundén Ingeström, Nätverket för Bulgarienföreningen för adoptivfamiljer, Katharina Urkko, Koreanska Sällskapet och Carin Walles, Föreningen Forever Families för Sydafrika och Lesotho. Katharina Urkko entledigades den 26 juni 2024 och ersattes av Mats Eklind (Koreanska Sällskapet).

Utredningen har antagit namnet Adoptionskommissionen (S 2021:08).

Den särskilda utredaren står själv för bedömningar, slutsatser och förslag i betänkandet. I övrigt är betänkandet skrivet i vi-form, vilket står för utredaren och sekretariatet tillsammans.

Härmed överlämnas betänkandet *Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt* (SOU 2025:61). Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i juni 2025

Anna Singer

Tina J Nilsson
Pernilla Krusberg
Helena Norman

Innehåll

Förkortningar	37
Sammanfattning	43
Summary	51
1 Författningsförslag.....	59
1.1 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken	59
1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	64
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner	67
1.4 Förslag till lag om upphävande av lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.....	69
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer	70
1.6 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2025:000).....	71
1.7 Förslag till förordning om statsbidrag till försöksverksamhet med ursprungssökning för adopterade personer.....	75
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan	82

1.9	Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)	84
1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade.....	85
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen	89
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd	90
2	Vårt uppdrag och arbete	93
2.1	Uppdraget och behovet av en utredning.....	93
2.2	Utgångspunkter och tolkning av uppdraget.....	93
2.2.1	Inledning.....	93
2.2.2	Vad är en oegentlighet?	94
2.2.3	En granskning av ageranden i historiskt perspektiv	96
2.2.4	En granskning av oegentligheter – inte en utvärdering av internationell adoption	99
2.3	Betänkandets disposition	100
2.4	Arbets sätt och metod.....	100
2.4.1	Expertgrupp och referensgrupp	100
2.4.2	Urval av ursprungsländer för fördjupad granskning	102
2.4.3	Arkivgranskning och analys av skriftligt material	103
2.4.4	Intervjuer, möten och resor.....	105
2.4.5	Aktgranskning.....	109
2.4.6	Särskild granskning av AC:s adoptionsakter från 2024	114
2.4.7	Fokusgrupper	115
2.4.8	Externt material som tagits fram på uppdrag av oss eller initierats av andra	116

2.5	Centrala principer och begrepp.....	117
2.5.1	Några centrala principer.....	117
2.5.2	Begrepp och definitioner.....	128
3	Internationella adoptioner i Sverige – framväxt och utveckling	135
3.1	Uppdraget.....	135
3.2	Antalet internationella adoptioner över tid.....	136
3.2.1	Totalt finns nästan 60 000 personer i Sverige som adopterats från ett annat land	136
3.2.2	Antalet adoptioner som förmedlats genom myndighet och adoptionsorganisationer respektive privata och enskilda adoptioner	136
3.2.3	Internationella adoptioner har genomförts från ett stort antal länder.....	139
3.2.4	De tio största adoptionsländerna står för nästan 70 procent av adoptionerna	140
3.3	Internationella adoptioner – attityder, motiv och aktuella frågeställningar från 1960-talet fram till i dag	141
3.3.1	Inledning	141
3.3.2	1960-talet: Ska staten underlätta internationella adoptioner?	142
3.3.3	Slutet av 1960-talet – början av 1970-talet: Internationell adoption blir en folkrörelse	144
3.3.4	1970-talet: Stort intresse för adoption genom NIA och AC men långa väntetider gör att många väljer att adoptera privat.....	147
3.3.5	1980-talet: Oegentligheter i privata adoptioner, betydelsen av de adopterades bakgrund och hur mår de utländska adopterade?	150
3.3.6	1990-talet: Brist på barn och på adoptivföräldrar, ny forskning om adopterade, Haagkonventionen på plats och ökad främlingsfientlighet och rasism	155

3.3.7	2000-talet: Adoptionerna ökar på nytt och ny forskning, en utredning om adoption samt två dokumentärer väcker reaktioner	159
3.3.8	2010-talet och fram till i dag: adopterade börjar kritisera internationella adoptioner och kritiken växer med avslöjanden om oegentligheter.....	165
3.4	Barnperspektiv vid adoption.....	170
3.4.1	Inledning.....	170
3.4.2	Barnets intressen vid adoption	171
3.4.3	Utvecklingen av nationella adoptioner	172
3.4.4	Internationella adoptioner – en annan sorts adoption.....	174
3.4.5	Barn som självständiga rättssubjekt.....	176
3.4.6	Avslutande kommentar	177
4	Aktörer inom den svenska internationella adoptionsverksamheten	179
4.1	Inledning	179
4.2	Socialstyrelsen.....	180
4.3	Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) 1973–2004	182
4.3.1	NIA – nämnd inom Socialstyrelsen.....	182
4.3.2	NIA får nytt uppdrag vid organisationsreformen 1979	183
4.3.3	NIA blir egen myndighet 1981	184
4.3.4	NIA blir 1997 centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention	185
4.4	Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) 2005–2015.....	186
4.5	Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) 2016–	187
4.6	Regeringskansliet och utrikesförvaltningen	188
4.6.1	Socialdepartementet.....	188
4.6.2	Justitiedepartementet.....	189

4.6.3	Utrikesdepartementet	189
4.6.4	Utrikesrepresentationen	190
4.7	Kommunerna.....	191
4.8	Domstolarna.....	193
4.9	Auktoriserade sammanslutningar (adoptionsorganisationer)	194
4.9.1	Sammanslutningarnas roll och ansvar	194
4.9.2	Auktoriserade sammanslutningar över tid.....	196
4.10	Privata aktörer och förmedlare	198
5	Reglering, organisering och processer inom den internationella adoptionsverksamheten	201
5.1	Inledning.....	201
5.1.1	Uppdraget	201
5.1.2	Vår analys	201
5.2	Utgångspunkter för den svenska internationella adoptionsverksamheten.....	202
5.2.1	Den internationella adoptionsverksamheten etablerades för att underlätta adoption av utländska barn.....	203
5.2.2	Barnets bästa har varit centralt men adoption som familjebildningsalternativ har också varit viktigt	207
5.2.3	Privata och enskilda adoptioner ska begränsas och kontrolleras men inte stoppas.....	210
5.3	Organiseringen av adoptionsverksamheten har syftat till att både underlätta adoptioner och säkerställa en statlig kontroll.....	214
5.3.1	Inledning	215
5.3.2	Fram till 1979: Staten ska underlätta adoptioner och ansvara för adoptionsförmedlingen.....	215
5.3.3	Från 1979: Ideella föreningar förmedlar adoptioner medan staten auktoriserar och bedriver tillsyn	219

5.3.4	Inga förändringar har gjorts i organiseringen efter 1979	221
5.4	Roll- och ansvarsfördelning i adoptionsprocessen	224
5.4.1	Inledning	225
5.4.2	Staten har förmedlingsansvaret fram till 1979	227
5.4.3	Auktoriserade ideella sammanslutningar får ansvar för den internationella adoptionsförmedlingen 1979	232
5.4.4	Ansaret att pröva och kontrollera privata och enskilda adoptioner	238
5.4.5	Socialnämndernas ansvar för prövning av fortsatt samtycke	243
5.4.6	NIA:s ansvar att godkänna utländska adoptionsbeslut	249
5.4.7	Domstolarnas ansvar att utreda och besluta om adoption	252
5.4.8	Dokumentationsansvar för adoptionsförmedlingen	261
5.4.9	Det har inte funnits och finns inget ansvar att utreda historiska oegentligheter i internationella adoptionsärenden	264
5.5	Auktorisationsverksamheten	266
5.5.1	De svenska adoptionsorganisationerna har haft auktorisation för ett stort antal länder	267
5.5.2	NIA:s auktorisation fokuserade fram till 2005 på prövning av sammanslutningarna och inte på länderna	269
5.5.3	Bristande möjligheter att pröva och avslå auktorisationsansökningar	276
5.5.4	Auktorisationsprövningen skärptes 2005 men fortfarande kvarstår problem	279
5.5.5	Kontroll av sammanslutningarnas kostnader i utlandet	287
5.6	Tillsynsverksamheten	296
5.6.1	Fram till 1979 hade inte någon aktör tillsynsansvar över den internationella adoptionsförmedlingen	297

5.6.2	Tillsynen av den internationella adoptionsverksamheten etablerades 1979 och har skärpts över tid.....	298
5.6.3	Tillsynen har fokuserat på tillsyn av sammanslutningarna och inte på verksamheten i ursprungsländerna.....	303
5.6.4	Resor till ursprungsländer.....	306
5.6.5	Ett särskilt återrapporteringskrav 1995–1997 om utvecklingen i länderna	309
5.6.6	Tillsynsmyndigheten har inte skaffat sig detaljkunskap om adoptionsärenden i olika länder vilket påverkat förutsättningarna för en effektiv tillsyn	310
5.6.7	Tillsynsmyndigheten har inte ansett sig ha mandat att granska och kontrollera verksamheten i ursprungsländerna	312
5.7	Samarbetet mellan tillsynsmyndigheten och adoptionsorganisationerna	314
5.7.1	AC har tillåtits ha en drivande roll och har ofta uppfattats som den svenska myndigheten i utlandet	314
5.7.2	Utbytet mellan tillsynsmyndigheten och auktoriserade adoptionsorganisationer	316
5.7.3	Adoptionsorganisationerna och inte tillsynsmyndigheten har tagit fram etiska principer för adoptionsverksamheten.....	317
5.7.4	Tillsynsmyndigheten har varit för passiv och förlitat sig på de auktoriserade adoptionsorganisationerna.....	318
5.8	Aktörernas förutsättningar att fullgöra sitt ansvar.....	319
5.8.1	NIA, MIA och MFoF har haft ett omfattande och komplext uppdrag med få anställda över tid ..	319
5.8.2	Det stora antalet samarbetsländer har påverkat tillsynsmyndighetens förutsättningar för kontroll och tillsyn	321
5.8.3	Tillsynsmyndigheten har vid flera tillfällen lyft frågor om förutsättningar för verksamheten till regeringen	322

6	Oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten	325
6.1	Inledning	325
6.1.1	Utgångspunkter för analys av oegentligheter	325
6.1.2	Övergripande om förekomst av oegentligheter, omfattning och systematik	327
6.1.3	Kort om oegentligheter i de sju länder vi gjort fördjupad granskning av	329
6.1.4	Olika utmaningar i att granska oegentligheter i de olika länderna	332
6.1.5	Hur har svenska aktörer hanterat oegentligheter?	332
6.1.6	Kapitlets disposition	333
6.2	Sverige har varit involverat i flera fall av handel med barn under 1970–2000-talet	334
6.2.1	Inledning	334
6.2.2	Handel med barn i adoptioner från Sri Lanka på 1970- till 1990-talet	335
6.2.3	Svensk koppling till handel med barn i privata adoptioner från Colombia på 1970- och 1980-talet	339
6.2.4	En etiopisk man som dömdes till fängelse 1977 förmedlade adoptioner till Sverige på 1970-talet	340
6.2.5	Handel med barn har förekommit i adoptioner från Polen till Sverige på 1990- och 2000-talet	341
6.2.6	Systematisk handel med barn i Kina på 2000- talet – några bekräftade fall med koppling till Sverige	342
6.2.7	Uppgifter om handel med barn har även förekommit i andra länder från 1970-talet till 2010-talet	344
6.3	Ibland saknas samtycken och svenska aktörer har inte säkerställt att samtycke inhämtats	349
6.3.1	Inledning	350

6.3.2	Ursprungsföräldrar har inte alltid fått rätt information för att kunna ge ett informerat samtycke.....	351
6.3.3	Mycket talar för att samtycke ibland har lämnats under påtryckning	353
6.3.4	I Sydkorea och Chile finns exempel på bortförda barn och samtycke från andra än föräldrarna.....	355
6.3.5	I Colombia och Sri Lanka har det förekommit att andra än barnets mor har undertecknat moderns samtycke	359
6.3.6	Särskilda samtyckeshandlingar från föräldrarna saknas ofta i adoptionsakterna – även när deras namn finns angivna	360
6.3.7	Svenska aktörer har inte säkerställt att det finns erforderliga samtycken	363
6.3.8	Än i dag saknas särskilda samtyckeshandlingar i mer än hälften av adoptionsakterna.....	364
6.4	Bristande dokumentation och felaktigheter innebär att rätten till ursprung inte tillgodosetts	366
6.4.1	Inledning	367
6.4.2	Det saknas relativt ofta uppgifter om barnets bakgrund i akten, men vissa förbättringar har skett över tid.....	368
6.4.3	Felaktiga eller motsägelsefulla uppgifter kan indikera förfalskning eller döljande av ursprung.....	374
6.4.4	Adoptionshandlingar har ibland förstörts eller hållits oåtkomliga för adopterade	383
6.5	I adoptionsakterna finns ofta oklarheter kring hur och varför barnen lämnats för adoption	385
6.5.1	Inledning	385
6.5.2	Det framgår inte alltid av akterna hur det säkerställts att adoptionen är till barnets bästa....	386
6.5.3	För övergivna barn finns inte alltid uppgifter om när, var och hur barnet hittades	389
6.6	Tveksamt om subsidiaritetsprincipen efterlevts	390

6.6.1	Inledning.....	391
6.6.2	Det framgår sällan att ursprungslandet sökt nationella lösningar innan barnet adopteras till Sverige	391
6.6.3	I Sydkorea och Chile har processen varit så snabb att risken ökar för att subsidiaritetsprincipen inte följts.....	394
6.6.4	I de fall barnen beskrivits som övergivna framgår sällan vilka ansträngningar som gjorts för att finna föräldrarna	395
6.6.5	Ett fall i Colombia visar att man inte gjort tillräckliga eftersökningar efter barnets familj	395
6.7	Avsteg från en rättssäker adoptionsprocess.....	396
6.7.1	Inledning.....	397
6.7.2	Barn har ibland förts till Sverige utan adoptionsbeslut.....	397
6.7.3	I Chile har barn ibland registrerats med svenska namn före beslutet om adoption	400
6.7.4	”Falsa födslar” och ”kuddadoptioner” i bland annat Chile på 1980-talet	401
6.7.5	Polska gravida kvinnor har på 1990-talet rest till Sverige för att lämna barn för adoption till svenska par.....	401
6.7.6	Falsa faderskapsärenden i Polen på 1990-talet och i Thailand på 1970-talet.....	402
6.7.7	Adoptivföräldrar har adopterat barn utan giltiga medgivanden och tillstånd	403
6.8	Svenska aktörers agerande när oegentligheter uppdagats ..	405
6.8.1	Svenska aktörer har i många fall känt till oegentligheter när de skedde.....	406
6.8.2	En del oegentligheter har framkommit långt senare	409
6.8.3	Svenska aktörer har inte vidtagit tillräckligt kraftfulla åtgärder för att undvika oegentligheter.....	410

6.9	Sverige har samarbetat med länder där det funnits ökad risk för oegentligheter samt accepterat sådant som inte accepterats i Sverige.....	427
6.9.1	Svenska aktörer har betalt generösa avgifter och donationer – vilket kan ha skapat ekonomiska drivkrafter och ökade risker	428
6.9.2	Organiseringen av adoptionsverksamheten har i vissa länder medfört en ökad risk för oegentligheter.....	434
6.9.3	Svenska aktörer har förmedlat adoptioner från länder med svagheter i samhällssystemen	438
6.9.4	Sverige har accepterat vissa förfaranden i ursprungsländerna som inte hade accepterats vid nationell adoption.....	444
7	Slutsatser om oegentligheter, konsekvenser och förslag	447
7.1	Inledning.....	447
7.2	Den internationella adoptionsverksamheten växte fram utifrån en vilja att ge barn en bättre framtid	448
7.3	Oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten.....	449
7.4	De svenska aktörernas medvetenhet om och åtgärder vid oegentligheter.....	452
7.5	Svagheter i systemet har bidragit till att oegentligheter inte kunnat förhindras	456
7.5.1	Det har funnits en hög risktolerans och verksamheten har präglats av tillit	456
7.5.2	Regeringen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att motverka oegentligheter i privata adoptioner.....	458
7.5.3	Regleringen och organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten har anpassats efter den verksamhet som redan bedrevs.....	461

7.5.4	Organiseringen har speglat ett okritiskt förhållningssätt och gett incitament att förmedla så många adoptioner som möjligt	463
7.5.5	NIA:s uppdrag att både underlätta adoption och bedriva tillsyn har försvagat kontrollen av adoptionsverksamheten.....	465
7.5.6	Tillsynsmyndigheten har tolkat sitt uppdrag för snävt vilket har försvagat tillsynen och kontrollen av förmedlingsverksamheten	467
7.5.7	Tillsynsmyndigheten har inte haft tillräckliga verktyg och förutsättningar.....	469
7.5.8	Socialnämnderna och domstolarna har getts en central men otydlig roll.....	470
7.6	Konsekvenser av oegentligheter i adoptioner.....	471
7.6.1	Oegentligheter kan begränsa de potentiella fördelarna med internationell adoption	471
7.6.2	Oegentligheter kan utgöra brott och allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter.....	472
7.6.3	Oegentligheter kan skapa bestående och djupa trauman och skador.....	473
7.6.4	Oegentligheter kan försvåra ursprungssökning..	474
7.6.5	Personer som adopterats i svensk domstol är inte alltid registrerade som adopterade i sitt ursprungsland	474
7.6.6	Förlust av namn och urfolksrättigheter.....	475
7.7	Sverige bör ratificera konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden	476
7.7.1	Sverige har inte ratificerat konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden.....	477
7.7.2	Olagliga adoptioner kan vara en form av påtvingat försvinnande	477
7.7.3	Regeringen bör påskynda processen för att ratificera UNCED	478
7.8	En offentlig ursäkt till adopterade personer och deras familjer	479
7.8.1	Begränsningar i uppdraget	479

7.8.2	Offer för oegentliga adoptioner har rätt till erkännande och gottgörelse.....	479
7.8.3	Regeringen bör utan dröjsmål inleda en dialog om förutsättningarna och formerna för en ursäkt	483
8	Vägen framåt för internationella adoptioner	485
8.1	Uppdraget.....	485
8.2	Nuvarande organisering och ansvar vid internationell adoption.....	485
8.2.1	Den som vill adoptera ett barn från ett annat land måste ha medgivande och gått föräldrautbildning.....	485
8.2.2	Internationella adoptioner ska som regel förmedlas genom en auktoriserad organisation...	488
8.2.3	MFoF kan ge tillstånd till enskild adoption i enstaka fall.....	493
8.2.4	Samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta	494
8.2.5	Beslutet om adoption	496
8.3	De internationella adoptionerna minskar kraftigt	498
8.3.1	Under 2024 adopterades 54 barn till Sverige	498
8.3.2	Den sista adoptionsorganisationen kan behöva avveckla sin förmedlingsverksamhet inom en snar framtid.....	499
8.4	En internationell jämförelse	500
8.4.1	I Danmark har staten tagit över ansvaret för förmedlingsverksamheten	501
8.4.2	Finland har tre auktoriserade adoptionsorganisationer.....	503
8.4.3	Island har en auktoriserad adoptionsorganisation som finansieras till 75 procent av staten	505
8.4.4	Norge har två auktoriserade adoptionsorganisationer som i princip helt finansieras av avgifter från sökanden.....	506

8.4.5	Nederländerna har beslutat om att upphöra med internationell adoptionsförmedling	509
8.4.6	Australien har ett statligt ansvar för den internationella adoptionsförmedlingen	511
8.5	Behovet av internationell adoption i dag.....	512
8.5.1	De flesta barn som adopteras till Sverige i dag uppges ha särskilda behov.....	512
8.6	Bedömningen av vad som är barnets bästa vid internationell adoption är komplex	516
8.6.1	Barnets bästa vid adoption måste bedömas utifrån flera av barnets rättigheter.....	516
8.6.2	Barnets bästa på lång- och kort sikt.....	519
8.6.3	Barnets bästa på mikro- och makronivå	520
8.7	Internationell adoptionsförmedling är en högriskverksamhet	523
8.7.1	Forskning visar att systemet med adoptionsförmedling skapar incitament för oegentligheter.....	523
8.7.2	Forskare och internationella organ har uppmärksammat risk för oegentligheter	523
8.7.3	Risker i dagens svenska adoptionsverksamhet	528
8.8	Det finns olika uppfattningar om internationell adoptionsförmedling ska reformeras eller avslutas	538
8.8.1	Debatten om internationell adoptionsförmedling är polariserad	538
8.8.2	Organisationer och nätverk för adopterade anser att förmedlingsverksamheten ska avvecklas	538
8.8.3	Adoptionsorganisationerna anser att förmedlingsverksamheten ska upprätthållas	539
8.8.4	Nederländerna och Schweiz har beslutat att permanent avsluta sin förmedlingsverksamhet ...	540
8.9	Tidigare förslag för att stärka rättssäkerheten vid internationella adoptioner.....	543
8.9.1	2008 års adoptionsutredning föreslog skärpta regler för enskilda adoptioner	543

8.9.2	Statskontoret har utvärderat den nuvarande organiseringen.....	545
8.9.3	MFoF har lämnat förslag för att stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen	545
8.10	Överväganden och förslag.....	548
8.10.1	Inledande överväganden.....	548
8.10.2	Verksamheten med att förmedla barn för adoption till Sverige avvecklas	549
8.10.3	Det ska vara tillåtet med adoption över landgränser men det krävs en starkare statlig kontroll.....	559
8.10.4	Prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta flyttas från socialnämnderna till MFoF	566
8.10.5	Om sökanden saknar tillstånd från MFoF ska domstolen avvisa ansökan om adoption	569
8.10.6	Om regeringen inte vill avsluta förmedlingsverksamheten måste systemet reformeras	574
9	Adoptionsspecifikt stöd	577
9.1	Uppdraget.....	577
9.2	Inledning.....	577
9.3	Övergripande bedömning av behovet av stöd.....	578
9.3.1	Det har länge funnits kunskap om att adopterade personer kan behöva särskilt stöd	578
9.3.2	Visst adoptionsspecifikt stöd erbjuds redan i dag.....	582
9.3.3	Det nuvarande stödet är otillräckligt.....	584
9.3.4	Sammanfattning av hur stödet behöver förbättras	588
9.4	Ett resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor	589
9.4.1	Det har länge efterfrågats ett ”centrum” där adoptionsspecifik kompetens samlas	590

9.4.2	Liknande centrum inrättas i andra länder	592
9.4.3	Kompetenscentrum är en etablerad form för att samla kunskap och erbjuda stöd	593
9.4.4	Det adoptionsspecifika stödet bör samlas i ett nationellt resurscentrum	594
9.5	Resurscentrumet ska erbjuda ett samtalsstöd med hög kompetens och tillgänglighet som bygger på valfrihet	598
9.5.1	Det finns ett stort behov av adoptionsspecifikt samtalsstöd	599
9.5.2	Dagens samtalsstöd genom MFoF.....	600
9.5.3	Ett framtida samtalsstöd ska vara långsiktigt och erbjuda hög kompetens och tillgänglighet samt bygga på valfrihet	603
9.5.4	Samtalsstödet ska bygga på valfrihet.....	607
9.6	Det nationella resurscentrumet ska erbjuda forum och mötesplatser för adopterade personer och deras familjer ..	610
9.6.1	Det finns ett stort behov av mötesplatser för adopterade personer och deras familjer	611
9.6.2	Fysiska och digitala mötesplatser.....	612
9.6.3	Volontärt arbete som en ”adopterads kompis” ...	612
9.7	Det nationella resurscentrumet ska bistå adopterade personer med ursprungssökning	613
9.7.1	Adopterade personer behöver erbjudas ett bättre stöd i ursprungssökning än vad som finns i dag.....	614
9.7.2	Resurscentrumet ska erbjuda stöd i ursprungssökning.....	618
9.7.3	Överväganden vad gäller breddning av kompetens och gränsdragningen mellan aktörerna.....	620
9.7.4	Svenska utlandsmyndigheter ska bistå vid ursprungssökning.....	621
9.7.5	Resurscentrumet behöver involvera den kompetens som finns i civilsamhället i verksamheten med ursprungssökning	622

9.7.6	Det finns möjligheter att involvera civilsamhället och enskilda i det adoptionsspecifika stödet.....	624
9.8	Det nationella resurscentrumet ska bistå vid misstankar om oegentligheter i adoptioner.....	625
9.8.1	Misstankar om oegentligheter ska utredas och drabbade ska få stöd	626
9.8.2	MFoF har ett tillfälligt uppdrag att vara nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter	629
9.8.3	Resurscentrumet ska erbjuda individuellt stöd till adopterade personer som misstänker oegentligheter i sin adoption	631
9.9	MFoF och Rättsmedicinalverket ska utreda förutsättningarna för en nationell DNA-databas	632
9.9.1	Adopterade personer efterfrågar gratis DNA- test och en nationell DNA-databas	633
9.9.2	FN:s människorättsorgan uppmanar staterna att skapa DNA-databaser för att återförena familjer	633
9.9.3	Förutsättningarna för inrättande av en nationell DNA-databas för adopterade personer ska utredas	634
9.10	Vägledning till arkivsökning.....	636
9.10.1	Ökad samordning av adoptionshandlingar och förbättrad vägledning till var handlingarna finns	637
9.10.2	Adoptionshandlingar bör förvaras hos färre aktörer och det måste finnas bra vägledningar	638
9.10.3	Privatpersoner som förmedlat adoptioner kan inte avkrävas att lämna dokumentation till Riksarkivet men de bör göra det	639
9.11	Kunskapsstöd till yrkesverksamma.....	640
9.11.1	Det behövs kunskapshöjande insatser till kommuner och regioner om adoptionsrelaterade frågor	641

9.11.2	Det behövs ny kunskap och forskning inom adoptionsområdet.....	642
9.11.3	Forskning inom adoptionsområdet bör stimuleras.....	644
9.11.4	Adoptionsspecifik kompetens bör synliggöras i ordinarie verksamheter	645
9.11.5	Utgångspunkten är att befintliga verksamheter och strukturer ska nyttjas	646
9.12	Adopterade personer ska ha rätt till ekonomiskt bidrag för en resa till ursprungslandet	648
9.12.1	Adopterade personer ska få ett ekonomiskt bidrag till återresa.....	649
9.12.2	Bidrag till återresa ska administreras av Försäkringskassan.....	652
9.13	Statsbidrag till organisationer som bistår adopterade personer med ursprungssökning	653
9.13.1	Den kunskap om ursprungssökning som finns inom civilsamhället måste tas till vara.....	654
9.13.2	Staten ska bidra till etablering av verksamheter inom civilsamhällesorganisationer som erbjuder stöd i ursprungssökning.....	655
9.14	Placering av ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor.....	659
9.14.1	Valet av placering är viktigt	660
9.14.2	Kompetenscentrum är placerade vid olika verksamheter och värdorganisationer	660
9.14.3	För- och nackdelar med olika placeringar	661
9.14.4	Ett resurscentrum bör placeras på en myndighet.....	662
9.14.5	Tre alternativ för placering av ett resurscentrum.....	662
9.14.6	Ett resurscentrum ska etableras som en separat enhet inom MFOF med placering i Stockholm.....	671

10	Konsekvensutredning, kostnader och förslag till finansiering	675
10.1	Uppdraget.....	675
10.2	Konsekvenser för barn och barns rättigheter.....	676
10.2.1	Förslaget om att avveckla den internationella adoptionsförmedlingsverksamheten	676
10.2.2	Förslaget om skärpta regler för tillstånd till internationell adoption	677
10.2.3	Förslaget om att prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta flyttas från socialnämnderna till MFoF	678
10.2.4	Förslaget om att domstolen ska avvisa en ansökan om adoption om sökanden saknar tillstånd från MFoF	679
10.2.5	Förslaget om inrättande av ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor	679
10.3	Konsekvenser för statliga myndigheter.....	681
10.4	Konsekvenser för de auktoriserade sammanslutningarna	685
10.5	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	686
10.6	Konsekvenser för företag och marknad	686
10.6.1	Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.....	686
10.7	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	687
10.8	Konsekvenser och förenlighet med Sveriges internationella konventionsåtaganden.....	687
10.9	Jämställdheten mellan kvinnor och män	689
10.10	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	690
10.11	Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	691
10.12	Samhällsekonomisk analys	692

10.13 Ekonomiska konsekvenser av förslagen och förslag till finansiering	698
10.13.1 Inledning.....	698
10.13.2 Beskrivning av målgruppens storlek och utveckling över tid som underlag för efterfrågeprognoser.....	698
10.13.3 Kostnader för det adoptionsspecifika stödet	703
10.13.4 Totalkostnad och finansiering av förslagen.....	720
11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	723
11.1 Ikraftträdande	723
11.2 Övergångsbestämmelser	724
12 Författningskommentar	725
12.1 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken.....	725
12.2 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	732
12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner	736
12.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer	737
12.5 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2025:000)	738
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2021:95.....	743
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2023:113.....	759
Bilaga 3 Kommittédirektiv 2024:86.....	761
Bilaga 4 Kommittédirektiv 2024:120.....	763

Förkortningar

1904 års lag	Lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap
1917 års adoptionslag	Lagen (1917:378) om adoption
1971 års lag	Lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption
1979 års lag	Lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp
1986 års deklaration	FN:s deklaration om sociala och rättsliga principer rörande skydd av och omsorg om barn, särskilt med hänsyn till nationell och internationell placering i fosterhem och adoption
1993 års Haagkonvention	Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner
AC	Adoptionscentrum
ACCA	Adoption & Child Care Association
AEF	Adopterade etiopiers och eritreaners förening
AFO	Organisationen för vuxna Adopterade och Fosterbarn

AGS	Adoptionsgruppen Skaraborg
AHA	African Hope Adoptions
AKF	Adopterade Koreaners Förening
Barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter
Barnrättskommittén	FN:s kommitté för barnets rättigheter
BFA	Barnen Framför Allt
Bris	Barnens rätt i samhället
Bufdir	Barne-, ungdoms- og familie-direktoratet (Norge)
BUP	Barn- och ungdomspsykiatri
BV	Barnens Vänner-Internationell adoptionsförmedling
CARA	Central Adoption Resource Agency (Indien)
CCAA	Chinese Centre for Adoption Affairs (Kina)
CCCWA	China Centre for Children´s Welfare and Adoption (Kina)
CPS	Child Placement Service (Sydkorea)
Dir.	Kommittédirektiv
Dnr	Diarienummer
DPCCS	Department of Probation and Child Care Services (Sri Lanka)
Ds	Departementsserien
Europakonventionen	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

FABV	Föreningen Alla Barns Vänner
FB	Föräldrabalken
FFIA	Familjeföreningen för Internationell Adoption
FN	Förenta nationerna
FSA	Föreningen Sydindiska Adoptioner (FSA)
HCCH	Haagkonferensen för internationell privaträtt
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HSLF-FS	Gemensam författningssamling avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m.
ICBF	Instituto Colombiano Bienestar Familiar (Colombia)
ICCPR	FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter
INEA	Expertisecentrum interlandelijke adoptie (Nederländerna)
ISIA	Föreningen Indo-Swedish Inter-country Adoption
ISS	International Social Service
JO	Justitieombudsmannen
KWS	Korea Welfare Services (Sydkorea)
LAIS	Lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer
LIA	Lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling

MIA	Myndigheten för internationella adoptionsfrågor
MFoF	Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
MOLSA	Ministry of Labour and Social Affairs (Etiopien)
MOWA	Ministry of Woman Affairs (Etiopien)
MOWCYA	Ministry of Women, Children and Youth Affairs (Etiopien)
NIA	Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Palermoprotokollet	Tilläggsprotokoll till UNTOC om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn
PAS	Post Adoption Services
Prop.	Proposition
Rskr.	Riksdagsskrivelse
SAICA	Swedish Association for Inter-country Adoptions
SAW	The Swedish Association for Adoptive Children's Welfare
SFS	Svensk författningssamling
SKAN	Svenska koreaadopterades nätverk
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453) ¹

¹ Den 1 juli träder en ny socialtjänstlag i kraft, se prop. 2024/25:89 En förebyggande socialtjänstlag-för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.

SOU	Statens offentliga utredningar
SWS	Social Welfare Society (Sydkorea)
TAR	Transnationellt adopterades riks- organisation
TDP	Towarzystwo Pracyjaciol Dzieci (Polen)
UNCED	Konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade för- svinnanden
UNTOC	FN:s konvention mot gränsöver- skridande organiserad brottslig- het

Sammanfattning

Inledning

Utredningen Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt tillsattes av regeringen i oktober 2021 efter ett enigt tillkännagivande i riksdagen. Bakgrunden var de uppgifter om oegentligheter och brister i den internationella adoptionsverksamheten som hade framkommit både internationellt och i Sverige.

Uppdraget

Syftet med uppdraget är att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll. Utredningens lärdomar ska ge vägledning för utvecklingen av Sveriges internationella adoptionsverksamhet genom att föreslå hur nuvarande regelverk, organisering och processer kan förändras och förstärkas i syfte att ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten. Utredaren ska också utreda behovet av adoptionsspecifikt stöd och föreslå vilka hjälp- och stödinsatser som bör erbjudas och hur dessa bör organiseras. Uppdraget har inte varit att utvärdera verksamheten, det vill säga om verksamheten med internationell adoption har varit till barns bästa, varken i det individuella fallet eller för barn som grupp.

För att fullgöra uppdraget har såväl arkivmaterial från myndigheter och organisationer som adoptionsakter från 1960-talet och framåt granskats. Stor vikt har lagts vid att förstå ageranden också i ett historiskt perspektiv. Vi har intervjuat många aktörer och tagit del av adopterade personers kunskaper och erfarenheter, både vad

gäller oegentligheter och behovet av och utformning av adoptions-specifikt stöd.

Tolkning av uppdraget

Uppgiften att utreda förekomsten av oegentligheter i Sveriges internationella adoptionsverksamhet under en tidsperiod på över 70 år är komplex och kräver flera ställningstaganden vid valet av utgångspunkter för arbetet. Utgångspunkten vid bedömningen av oegentligheter har varit de krav som ställts både i den nationella och den internationella regleringen. En viktig fråga har varit om aktörerna i den internationella adoptionsverksamheten har fullgjort de skyldigheter som åvilat dem.

Vi har delat in oegentligheter i olagliga adoptioner och oetiska ageranden, som är den terminologi som används internationellt. I enlighet med direktiven har vi valt att bedöma olagligt agerande utifrån de lagar och regler som gällde vid den aktuella tidpunkten. Även oetiskt agerande bedöms utifrån de värden som erkänts i internationella konventioner och som formulerats i svensk rätt vid den aktuella tidpunkten för adoptionen.

Uppdraget handlar ytterst om att utreda om internationellt adopterade barns rättigheter har kränkts. Det är en fråga som måste hållas åtskild från frågan om internationellt adopterade personer har fått ett bra liv i sina nya familjer och i sitt nya land. Om en adopterad person har eller inte haft ett bra liv kan inte påverka svaret på frågan om deras mänskliga rättigheter har kränkts.

Oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten

Oegentligheter har förekommit i den svenska internationella adoptionsverksamheten

Det har förekommit oegentligheter i de internationella adoptionerna till Sverige, både i form av olagliga adoptioner och oetiska ageranden. Exempelvis finns bekräftade fall av handel med barn i den svenska internationella adoptionsverksamheten under varje årtionde från 1970- till 2000-talet. Barn har också i en del fall adop-

terats till Sverige utan frivilligt och informerat samtycke från föräldrarna. Det har även förekommit falska uppgifter och felaktigheter i adoptionsdokument. Svenska aktörer har i vissa fall gjort avsteg från en rättssäker adoptionsprocess för att få adoptera fler barn och för att processen ska gå snabbare. De svenska aktörerna har inte i tillräcklig utsträckning säkerställt att barnen blivit tillgängliga för adoption på rätt sätt och att adoptionen varit till barnens bästa. Det har ofta saknats särskilda samtyckeshandlingar från barnets föräldrar i adoptionsakterna, även när föräldrarna varit kända. Det har inte alltid funnits förklaringar till varför barnet förmedlas för internationell adoption. Det har dessutom ofta saknats centrala uppgifter i adoptionsakterna, avgörande för att tillgodose en adopterad persons rätt till kännedom om sitt ursprung. De svenska aktörerna har inte ansträngt sig tillräckligt för att denna rättighet ska kunna tillgodoses.

Svenska aktörer har inte alltid vidtagit tillräckliga åtgärder när de fått vetskap om oegentligheter

En del av de oegentligheter som förekommit i den svenska internationella adoptionsverksamheten har svenska aktörer känt till redan vid den tidpunkt då oegentligheterna inträffade, medan andra oegentligheter har uppdagats först långt senare. Regeringen och tillsynsmyndigheten har inte alltid vidtagit tillräckliga åtgärder eller agerat tillräckligt kraftfullt när de fått kännedom om oegentligheter. Det har inte heller funnits rutiner eller processer för att hantera eller förebygga oegentligheter. Tillsynsmyndigheten och adoptionsorganisationerna har i vissa fall avstått från att ta reda på mer information eller att kritiskt granska en verksamhet då det framkommit uppgifter om oegentligheter.

Den svenska adoptionsverksamheten har präglats av stor tillit mellan aktörerna. De svenska aktörerna har haft en hög risktolerans och inte i tillräcklig grad problematiserat risker och signaler om oegentligheter. De svenska aktörerna har haft en stark tillit till ursprungsländernas förmåga att bedriva adoptionsverksamhet utan förekomst av oegentligheter och en stark tilltro till den egna förmågan att förmedla barn på ett etiskt godtagbart sätt i länder med utbredd korruption eller förekomst av oegentligheter. Oegentligheter hade i högre grad kunnat undvikas om de svenska aktörerna

varit mer uppmärksamma på de risker för oegentligheter som föreläggat. Det handlar bland annat om att Sverige samarbetat med länder som krävt höga adoptions- och donationsavgifter vid adoption. Sverige har även adopterat barn från diktaturer, länder med stor fattigdom och utbredd korruption samt länder där adoptionsinstitutet varit okänt.

Svagheter i systemet för internationella adoptioner har bidragit till att oegentligheter inte kunnat förhindras

Flera svagheter i systemet för internationella adoptioner har bidragit till att oegentligheter inte kunnat förhindras.

Regeringen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att reglera och kontrollera de privata adoptionerna för att på så sätt motverka oegentligheter. Åtgärderna har kommit alltför sent vilket kan ha bidragit till att oegentligheter kunnat fortgå.

Regleringen av Sveriges internationella adoptionsverksamhet har anpassats efter den befintliga adoptionsverksamheten och för att underlätta adoptioner. Den har inte varit utformad för en effektiv kontroll och för att förhindra oegentligheter. Sveriges ratificering av 1993 års Haagkonvention har i praktiken inte stärkt rättssäkerheten i den svenska internationella adoptionsprocessen.

Organiseringen av adoptionsverksamheten där ideella föreningar ansvarar för adoptionsförmedlingen har bidragit till ett alltför okritiskt förhållningssätt till internationell adoptionsverksamhet och gett incitament att förmedla så många barn som möjligt för adoption.

NIA:s uppdrag fram till 2005 att både underlätta adoptioner och bedriva tillsyn över de auktoriserade adoptionsorganisationerna har bidragit till att försvaga tillsynen och kontrollen av adoptionsverksamheten.

Tillsynsmyndigheten har inte haft tillräckliga verktyg och förutsättningar för en effektiv tillsyn. Myndigheten har också tolkat sitt tillsynsuppdrag snävt och inte ansett sig kunna granska adoptionsorganisationernas verksamhet i barnens ursprungsländer. Tillsynsmyndigheten har därmed inte skaffat sig tillräcklig kunskap om förmedlingsverksamheten och dokumentationen i förmedlingsärenden som underlag för auktorisation. Bristande kunskap om verksamheten har också medfört svårigheter för tillsynsmyndig-

heten att kunna styra och kontrollera adoptionsorganisationerna och förebygga oegentligheter i adoptionsverksamheten.

Socialnämnder och domstolar har haft ett stort ansvar men en otydlig roll att säkra att internationella adoptioner går rätt till och är till barnets bästa. De har i alltför hög grad förlitat sig på att adoptionsorganisationerna har varit en garant för en rättssäker process. Det kan ha ökat riskerna för oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten.

Förslagen för adoptionsverksamheten framåt och om stöd till adopterade och deras familjer

Åtgärder med anledning av konstaterade oegentligheter

Sverige bör ratificera konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden

Regeringen bör påskynda processen för att ratificera konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden. Det har förekommit adoptioner till Sverige som kan falla inom definitionen av ett påtvingat försvinnande. Enligt konventionen finns ett särskilt ansvar att utreda adoptioner som skett genom ett påtvingat försvinnande samt ge gottgörelse till de drabbade.

En offentlig ursäkt till adopterade personer och deras familjer

Ytterst är det svenska staten som har misslyckats med att skydda barnets rättigheter i den internationella adoptionsverksamheten. Det innebär att staten måste ta ansvar för det som hänt och vidta åtgärder för att det inte ska hända igen. Förslagen som gäller hur den internationella adoptionsverksamheten ska organiseras framåt och stöd till adopterade personer, utgör viktiga beståndsdelar i ett ansvarstagande. Därutöver bör regeringen utan dröjsmål inleda en dialog med organisationer och nätverk för adopterade personer och adoptivfamiljer om förutsättningarna och formerna för en ursäkt till de drabbade och ett offentligt erkännande av de kränkningar av mänskliga rättigheter som har skett inom den svenska internationella adoptionsverksamheten.

Ett stärkt och långsiktigt adoptionsspecifikt stöd till adopterade personer och deras familjer

Ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor

Regeringen föreslås inrätta ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor, som ska samla och samordna det adoptionsspecifika stöd som staten erbjuder. Resurscentrumet ska vända sig till både nationellt och internationellt adopterade personer. Det ska vara en tydlig väg in för adopterade som behöver stöd, men även för de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer.

Resurscentrumet ska erbjuda direktstöd i form av adoptionspecifikt samtalsstöd, stöd vid ursprungssökning och stöd vid misstanke om oegentligheter. Samtalsstödet ska bygga på valfrihet och finnas på flera fysiska platser men även digitalt. Det ska också finnas en informativ och vägledande webbportal samt möjlighet till allmän rådgivning via telefon, exempelvis i frågor om arkiv, DNA och juridiska frågor. Resurscentrumet ska även erbjuda mötesplatser och forum för erfarenhetsutbyte för adopterade personer. Resurscentrumet ska tillvarata olika kompetenser och erfarenheter i verksamheten, inte minst adopterade personers kompetens. Det kan exempelvis handla om att hålla i erfarenhetsutbyten, ordna mötesplatser, agera ”jourhavande kompis”, ”kulturtolk” eller stötta i ursprungssökning.

Utöver direktstöd ska resurscentrumet erbjuda ett kunskaps- och stöd till närstående, allmänhet och till yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer.

För att erbjuda hög tillgänglighet för så många som möjligt ska det nationella resurscentrumet för adopterade personer och adoptionsfrågor placeras vid en ny enhet på Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF), med placering i Stockholm. En sådan lösning ger förutsättningar för att erbjuda både ett fysiskt och digitalt direktstöd med hög tillgänglighet och hög adoptionspecifik kompetens. Ett rådgivande organ ska knytas till resurscentrumet där exempelvis adopterade personer och forskare bör ingå.

Ekonomiskt bidrag för resa till ursprungslandet och en nationell DNA-databas

Adopterade personer ska kunna få ett ekonomiskt bidrag på upp till 25 procent av prisbasbeloppet för att möjliggöra en resa till sitt ursprungsland. Bidraget ska ersätta det nuvarande adoptionsbidraget som adoptivföräldrar kan få efter en adoption som förmedlats genom en auktoriserad adoptionsorganisation. Bidraget ska betalas ut i efter-skott mot redovisning av utlägg och administreras av Försäkringskassan.

Rättsmedicinalverket och MFOF ska ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för inrättande av en nationell DNA-databas för adopterade personer.

Den framtida internationella adoptionsverksamheten

Verksamheten med att förmedla barn för adoption till Sverige ska avvecklas

År 2024 förmedlades 54 barn till Sverige för adoption från ett annat land. Eftersom förmedlingsverksamheten finansieras genom avgifter från sökanden är adoptionsorganisationernas överlevnad beroende av antalet förmedlade barn för adoption. Den sista auktoriserade adoptionsorganisationen kommer därför förmodligen behöva avveckla sin förmedlingsverksamhet inom en snar framtid. Om verksamheten ska upprätthållas måste den ha statlig finansiering.

Verksamheten med att förmedla barn för adoption är problematisk från ett barnrättsperspektiv eftersom den utgår från en efterfrågan på barn. Efterfrågan på barn tillgängliga för adoption kan motverka subsidiaritetsprincipen och skapa incitament för oegentligheter. Internationell adoptionsförmedling är inte längre en hållbar lösning för att skydda barns intressen och föreslås avvecklas. Förmedlingsverksamheten ska vara avslutad senast den sista december 2028.

Stärkt kontroll av adoptioner över landgränser

I en globaliserad värld kommer det alltid att finnas behov av adoption över landgränser i enstaka fall, till exempel adoption av ett släktingbarn. Även när sökanden har en nära anknytning till det barn som adoptionen avser kan det finnas andra skäl för adoption än att barnet saknar en trygg uppväxtmiljö i sitt hemland. Staten måste ta ett större ansvar för att säkerställa att en adoption över landgränser är till barnets bästa och att processen är rättssäker. MFoF ska få lämna tillstånd till internationell adoption om barnet är släkt med sökanden eller sökandens adoptivbarn eller om det med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoption. MFoF ska pröva att förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen är till barnets bästa. I syfte att stärka kontrollen i adoptionsprocessen ska ansvaret för prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta enligt artikel 17 c 1993 års Haagkonvention flyttas från socialnämnderna till MFoF.

En ansökan om adoption som avser ett barn under 18 år som har förts eller avses bli fört till Sverige för adoption får tas upp till prövning av svensk domstol endast om MFoF har gett tillstånd till adoptionen.

Summary

Introduction

The Inquiry ‘Sweden’s intercountry adoption activities – lessons learned and the way forward’ was appointed by the Government in October 2021 following a unanimous announcement in the Riksdag. This was in response to reports of irregularities and shortcomings in intercountry adoption activities that occurred both internationally and in Sweden.

Remit

The aim of the Inquiry is to shed light on potential irregularities in Sweden’s intercountry adoption activities, and how the Government, relevant government agencies, municipalities, authorised associations, non-profit organisations and other private actors have acted and reacted to potential irregularities, based on each actor’s responsibilities and role. The lessons learned by the Inquiry should provide guidance for the development of Sweden’s intercountry adoption activities by proposing how current regulatory frameworks, organisational arrangements and procedures can be revamped and reinforced with the aim of further strengthening the child rights perspective and due process. The Inquiry was also tasked with investigating the need for adoption-specific support and proposing what assistance and support activities should be offered and how they should be organised. The remit does not include evaluating the activities, i.e. whether intercountry adoption activities have been in the best interests of the child – either in individual cases or for children as a group.

To carry out its remit, the Inquiry has examined archive material from government agencies and organisations as well as adoption files from the 1960s and onwards. A major emphasis has also been placed on understanding the practices from a historical perspective. We have interviewed many actors and drawn on adoptees' knowledge and experiences, with respect to identifying irregularities and the need for and design of adoption-specific support.

Interpretation of the remit

The task of investigating the occurrence of irregularities in Sweden's intercountry adoption activities over a period of more than 70 years is complex and requires the Inquiry to make a number of choices as regards the basis for its work. As a basic premise, irregularities have been assessed based on the requirements set out in both national and international regulatory frameworks. An important question has been whether actors have fulfilled the obligations incumbent on them in intercountry adoption activities.

We have categorised irregularities as 'illegal adoptions' and 'unethical practices', which are the terms used internationally. In accordance with the Terms of Reference, we have chosen to assess illegal conduct in relation to the laws and regulations that applied at the time. Unethical conduct has also been assessed based on the values recognised in international conventions and formulated in Swedish law at the time of the adoption.

The ultimate aim of the remit is to investigate whether the rights of children adopted internationally have been violated. This is an issue that must be examined separately from the question of whether people adopted internationally have had a good life in their new families and in the new country. Whether an adopted person has had a good life or not must not influence the answer to the question of whether their human rights have been violated.

Irregularities in Swedish intercountry adoption activities

Irregularities have occurred in Swedish intercountry adoption activities

Irregularities in international adoptions to Sweden have taken place in the form of both illegal adoptions and unethical conduct. For example, there are confirmed cases of the sale of children in Swedish intercountry adoption activities during every decade from the 1970s to the 2000s. In some cases, children were also adopted to Sweden without voluntary and informed consent. Cases of false documentation and errors in adoption documents also occurred. In certain cases, Swedish actors have deviated from due adoption process in various ways so as to mediate more adoptions and to accelerate the process. Swedish actors have not adequately ensured that children were made available for adoption in the proper manner or that adoptions were in the best interests of the child. Signed documentation providing the biological parents' consent to the adoption of a child was often missing in the adoption files, even if those parents were known. Explanations were not always provided for why intercountry adoption of a child was mediated. Moreover, key details that are essential for ensuring adoptees' right to knowledge of their origins were often missing from the adoption files. Swedish actors have not made adequate efforts to ensure that this right can be fulfilled.

Swedish actors have not always taken sufficient measures when they became aware of irregularities

Swedish actors were already aware of some of the irregularities occurring in Swedish intercountry adoption activities at the time that they occurred, whereas other irregularities came to light much later. The Government and the supervisory authority have not always taken adequate measures or acted forcefully enough after learning of irregularities. Nor have there been procedures or processes for managing or preventing irregularities. The supervisory authority and adoption organisations have in some cases refrained from gathering more information or critically examining an activity when information regarding irregularities emerged.

There has been a great deal of trust between actors engaged in Swedish adoption activities. Swedish actors have had high risk tolerance and failed to sufficiently problematise risks and signals of irregularities. Swedish actors have had a great deal of trust in the capability of countries of origin to conduct adoption activities without irregularities and a great deal of trust in their own capability to mediate children for adoption in an ethically acceptable manner in countries with widespread corruption or occurrences of irregularities. Irregularities would have been avoidable to a greater extent if the Swedish actors had been more aware of the risks of irregularities. This includes Sweden cooperating with countries that required high adoption and donation fees. Sweden has also adopted children from dictatorships, countries with widespread poverty and corruption, and countries where the adoption institution was unknown.

Weaknesses in the system of intercountry adoptions have contributed to an inability to prevent irregularities

Several weaknesses in the system of intercountry adoptions have contributed to an inability to prevent irregularities.

The Government has not taken adequate measures to regulate and control private adoptions in order to eliminate irregularities. Measures have been taken far too late, which may have contributed to the continuation of irregularities.

The regulatory framework for Sweden's intercountry adoption activities has been adapted to existing adoption activities and to facilitate adoptions. It has not been designed for effective control and prevention of irregularities. In practice, Sweden's ratification of the 1993 Hague Convention has not enhanced legal certainty in Sweden's intercountry adoption process.

The arrangement of adoption activities, in which non-profit organisations take responsibility for adoption mediation, has contributed to a largely uncritical approach to intercountry adoption activities and provided incentive to mediate as many children as possible for adoption.

Up to 2005, the mandate of the National Board for Intercountry Adoptions to both facilitate adoptions and carry out supervision of authorised adoption organisations partly undermined the supervision and control of adoption activities.

The supervisory authority has not had adequate tools and conditions for effective supervision. The authority has also applied a narrow interpretation of its supervisory mandate and has not considered itself able to investigate the activities of adoption organisations in children's countries of origin. The supervisory authority has thus failed to gain sufficient knowledge about the mediation activities and documentation in mediation cases as a decision-making basis for authorisation. Deficient knowledge about activities has also complicated the ability of the supervisory authority to govern and control adoption organisations and prevent irregularities in adoption activities.

Social welfare committees and courts have had a major responsibility but an unclear role in ensuring that intercountry adoptions are carried out correctly and in the best interests of the child. They have relied far too heavily on adoption organisations as guarantors of due process. This may have increased the risk of irregularities in Swedish intercountry adoption activities.

Proposals for future adoption activities and on support for adoptees and their families

Measures based on identified irregularities

Sweden should ratify the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance

The Government should accelerate the process of ratifying the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. Adoptions to Sweden that fall within the definition of enforced disappearance have occurred. According to the Convention, authorities have a particular responsibility to examine adoptions that have taken place through enforced disappearance and to guarantee the victims effective remedy.

A public apology to adoptees and their families

Ultimately, it is the Swedish State that has failed to protect the rights of children in intercountry adoption activities. This means that the State must take responsibility for what has happened and take measures to ensure that it does not happen again. Proposals concerning how intercountry adoption activities should be organised in future and support to adoptees are important aspects of this responsibility. The Government should also promptly initiate a dialogue with organisations and networks for adoptees and adoptive families regarding the conditions and manner of an apology to the victims and of public recognition of the offences and violations of human rights that have taken place in Swedish intercountry adoption activities and.

Stronger long-term adoption-specific support to adoptees and their families

A national resource centre for adoptees and adoption issues

The Government proposes establishing a national resource centre for adoptees and adoption issues that gathers and coordinates adoption-specific support offered by the State. This resource centre should focus on individuals adopted both nationally and internationally. There should be a clear path for adoptees in need of support, as well as for the professionals who interact with adoptees in the course of their work.

The resource centre should offer direct support in the form of adoption specific counselling, assistance to adoptees searching for their origins, and support when there is suspicion of irregularities. The counselling should be based on freedom of choice and be available in several physical locations, as well as digitally. There should also be an informative and instructive web portal and the possibility to receive general advice via telephone, e.g. concerning questions about archives, DNA and legal issues. The resource centre should also offer meeting places and forums for adoptees to exchange experiences. The resource centre should draw on various areas of expertise and experiences in its activities, particularly the expertise of adoptees. This could entail moderating exchanges of experience, organising meeting places, acting

as an ‘on-call friend’ or cultural interpreter, or providing assistance to adoptees searching for their origins.

In addition to direct support, the resource centre should offer knowledge-raising support to close relatives, the general public and professionals who interact with adoptees in the course of their work.

To offer high accessibility for as many people as possible, the national resource centre for adoptees and adoption issues should be established as a new department at the Family Law and Parental Support Authority, and located in Stockholm. Such a solution would make it possible to offer both physical and digital direct support that is easily accessible and provides a high level of adoption-specific expertise. The resource centre should be supported by an advisory body that includes adoptees and researchers.

Financial grants for travel to countries of origin and a national DNA-database

Adoptees should be able to receive financial grants of up to 25 per cent of the price base amount to enable travel to their countries of origin. The grant should replace the current adoption allowance that adoptive parents are eligible to receive following an adoption mediated through an authorised adoption organisation. The grant should be disbursed following submission of proof of expenditures and administered by the Swedish Social Insurance Agency. The Swedish National Board of Forensic Medicine and The Family Law and Parental Support Authority should be given the task to investigate the conditions for establishing a national DNA-database for adoptees.

Future intercountry adoption activities

Mediation activities for adoption of children to Sweden will be phased out

In 2024, 54 children were adopted to Sweden from other countries. Since mediation activities are funded through fees from applicants, adoption organisations are dependent on the number of children mediated for adoption for their survival. For this reason, the last authorised adoption organisation will need to phase out its mediation

activities in the near future. State funding is needed if the activity is to be maintained.

Mediation activities for the adoption of children are problematic from the perspective of the rights of the child, as they are based on the demand for children. The demand for children available for adoption can conflict with the principle of subsidiarity and create incentive for irregularities. Intercountry adoption mediation is no longer a sustainable solution for protecting the interests of children, and therefore the Inquiry proposes phasing it out. Mediation activities should be discontinued by 31 December 2028.

Enhanced control of adoptions across national borders

In a globalised world, there will always be a need for adoption across national borders in individual cases, such as the adoption of children of relatives. When applicants have a close connection to a child who is the subject of an adoption, there may be grounds for adoption other than the fact that a child lacks a safe environment in which to grow up in their home country. The State must take greater responsibility for ensuring that adoption across national borders takes place in the best interests of the child and in compliance with due process. The Family Law and Parental Support Authority should be able to grant permits for international adoption of a child who is related to an applicant or an applicant's adopted child, or if there are special grounds for adoption in consideration of the personal relationship between the applicant and child. The Family Law and Parental Support Authority should examine whether the manner of mediation is reliable and the adoption is in the best interests of the child. In order to strengthen the control in the adoption process, the responsibility to examine whether adoption proceedings should continue in accordance with Article 17(c) of the 1993 Hague Convention should be reassigned from the social welfare committees to the Family Law and Parental Support Authority.

An application for adoption concerning a child under the age of 18 who has been brought or is intended to be brought to Sweden for adoption may only be considered by a Swedish court if The Family Law and Parental Support Authority has granted permit for the adoption.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken

Härigenom föreskrivs i fråga om föräldrabalken¹ att det ska införas elva nya paragrafer, 4 kap. 24–34 §§ och närmast före 4 kap. 24 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

Internationella adoptioner

24 §

Bestämmelserna i 25–34 §§ tillämpas när en underårig med hemvist i utlandet ska adopteras av någon eller några med hemvist i Sverige.

25 §

En ansökan om adoption som gäller ett barn under 18 år som har förts eller avses bli fört till Sverige för adoption, får tas upp till prövning endast om sökanden eller sökandena har fått tillstånd att adoptera barnet enligt 26 §.

¹ Föräldrabalken omtryckt 1995:974.

Bestämmelser om svensk domstols internationella behörighet finns i lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer.

26 §

Den eller de som vill adoptera ett barn med hemvist i utlandet ska ansöka om tillstånd från Myn-digheten för familjerätt och för-äldraskapsstöd.

27 §

Tillstånd till adoption från ut-landet får ges om barnet är släkt med sökanden eller sökandens adoptiv-barn eller det annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoption.

Tillstånd får ges under förut-sättning att

1. det andra landet har en adop-tionslagstiftning eller annan tillför-litlig reglering av internationell adoption, som beaktar de grundläggande principer för internationell adoption som uttrycks i Förenta Nationernas konvention om bar-nets rättigheter och i 1993 års Haag-konvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adop-tioner,

2. det andra landet har en fun-gerande administration kring adop-tionsverksamhet,

3. det med hänsyn till omständigheterna i övrigt är lämpligt att genomföra en internationell adoption från landet, samt

4. sökanden har medgivande enligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000)² och adoptionen med beaktande av samtliga omständigheter kan antas vara till barnets bästa.

28 §

I ärenden om tillstånd till internationell adoption ska Mynligheten för familjerätt och föräldraskapsstöd samråda med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet, om det inte är uppenbart obehövt, samt vid behov med barnrättsorganisationer som verkar i det andra landet.

29 §

Prövningen enligt 26 § ska göras innan barnet lämnar landet.

30 §

Beslut om tillstånd till internationell adoption ska, om det inte finns särskilda skäl, fattas inom tre månader efter det att ansökan har kommit in.

31 §

Ett beslut om tillstånd till internationell adoption gäller så länge sökanden har ett medgivande en-

² Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

ligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000).³

Den eller de som vill adoptera är skyldiga att informera Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd om förhållandena ändras mer väsentligt under den tid tillståndet gäller.

Ett beslut om tillstånd till internationell adoption ska återkallas om förutsättningarna för det inte längre finns.

32 §

När ett beslut om att ett barn ska överlämnas för vård hos de tilltänkta adoptivföräldrarna har fattats i ursprungslandet, ska Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd skyndsamt och senast inom två veckor från det att den eller de som vill adoptera kommit in med en anmälan om detta pröva om samtycke ska ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta.

Den tid inom vilken prövning ska ske får förlängas om det finns särskilda skäl.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska underrätta den socialnämnd som har lämnat medgivande enligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000)⁴ att samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta har lämnats.

³ Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

⁴ Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

33 §

Beslut enligt 26, 31 tredje stycket och 32 första stycket §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut i övrigt av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd får inte överklagas.

34 §

Den som i strid med 26 § låter föra ut ett barn från det land där det har sitt hemvist döms till böter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2029.

1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 21 kap. ska upphöra att gälla,

dels att 5 kap. 9 §, 20 kap. 1 § och 112 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 21 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

9 §¹

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för följande förmåner:

Avdelning B Familjeförmåner:

1. föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, (11 och 12 kap.)

2. barnbidrag, (15 och 16 kap.)

3. underhållsstöd, (17–19 kap.)

4. *adoptionsbidrag*, (21 kap.) 4. *bidrag till ursprungssökning*,
(21 kap.)

5. omvårdnadsbidrag (22 kap.)

Avdelning C Förmåner vid sjukdom eller arbetsskada

6. sjukpenning i särskilda fall, (28 a kap.)

7. rehabilitering, bidrag till arbetshjälpmedel, särskilt bidrag och rehabiliteringspenning i särskilda fall, (29–31 a kap.)

8. sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, (33 och 35–37 kap.)

Avdelning D Särskilda förmåner vid funktionshinder

9. merkostnadsersättning, (50 kap.)

10. assistansersättning, (51 kap.)

11. bilstöd, (52 kap.)

Avdelning E Förmåner vid ålderdom

12. garantipension, (55, 56, 65–67 och 69–71 kap.)

13. särskilt pensionstillägg, (73 kap.)

14. äldreförsörjningsstöd, (74 kap.)

Avdelning F Förmåner till efterlevande

15. efterlevandestöd, (77, 79 och 85 kap.)

16. garantipension till omställningspension, (77, 81 och 85 kap.)

Avdelning G Bostadsstöd

¹ Senaste lydelse 2018:1265.

- 17. bostadsbidrag, (95–98 kap.)
- 18. bostadstillägg, och (100–103 kap.)
- 19. boendetillägg. (103 a–103 e kap.)

20 kap.

1 §²

I denna underavdelning finns bestämmelser om

- *adoptionsbidrag* i 21 kap., och – *bidrag till ursprungssökning* i 21 kap., och
- omvårdnadsbidrag i 22 kap.

21 kap. Bidrag till ursprungssökning

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om rätten till bidrag för ursprungssökning för adopterade personer.

Rätten till bidrag för ursprungssökning

2 § Bidrag till ursprungssökning kan lämnas till personer över 18 år som har adopterats från utlandet till Sverige av någon med hemvist i Sverige. Bidraget lämnas med högst 25 procent av prisbasbeloppet för återresa till ursprungslandet.

3 § För att bidrag till ursprungssökning ska lämnas krävs att ansökan om bidraget görs inom ett år från det att återresan genomfördes.

4 § Bidrag till ursprungssökning lämnas endast till den som har adopterats enligt beslut av svensk domstol.

Med svensk domstols beslut likställs

1. ett utomlands meddelat beslut om adoption som gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

2. ett utomlands meddelat beslut om adoption som gäller i Sverige enligt lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer,

² Senaste lydelse 2018:1265.

3. ett utomlands meddelat beslut om adoption som gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, och

4. ett utomlands meddelat beslut om adoption som gäller i Sverige enligt lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap.

5 § Bidrag till ursprungssökning lämnas endast till personer som har adopterats före 18 års ålder.

Bidrag lämnas inte till personer som har adopterats av en släkting eller av en förälders make eller sambo.

112 kap.

4 §³

Interimistiska beslut om ersättning enligt 2 och 3 §§ får inte fattas i ärenden om *adoptionsbidrag*, bilstöd eller särskilt pensionstillägg.

Interimistiska beslut enligt 2 § får inte fattas i ärenden om allmän ålderspension, inkomstpensionstillägg, efterlevandepension eller efterlevandestöd.

Interimistiska beslut enligt 3 § får inte fattas i ärenden om assistansersättning.

Interimistiska beslut om ersättning enligt 2 och 3 §§ får inte fattas i ärenden om *bidrag till ursprungssökning*, bilstöd eller särskilt pensionstillägg.

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

2. Genom lagen upphävs 21 kap.

3. Det upphävda kapitlet gäller fortfarande vid prövning av ansökningar om bidrag för adoptioner som har förmedlats av en sammanslutning som är auktoriserad enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

³ Senaste lydelse 2020:1239.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner

dels att 4 § ska upphöra att gälla,

dels att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Ansökningar som avses i artikel 14 i konventionen *skall* göras hos socialnämnden i sökandens eller sökandenas hemkommun.

Socialnämnden *skall*

a) sammanställa rapporter enligt artikel 15.1 i konventionen,

b) *pröva frågor om samtycke enligt artikel 17 c i konventionen,*

c) vidta åtgärder enligt artikel 21 i konventionen.

I 6 kap. 12–15 §§ *socialtjänstlagen* (2001:453) finns bestämmelser om att socialnämnden prövar frågor om medgivande att i adoptionssyfte ta emot barn med hemvist *utomlands*.

Ansökningar som avses i artikel 14 i konventionen *ska* göras hos socialnämnden i sökandens eller sökandenas hemkommun.

Socialnämnden *ska*

a) sammanställa rapporter enligt artikel 15.1 i konventionen,

b) *pröva frågor om samtycke enligt artikel 17 c i konventionen,*

c) vidta åtgärder enligt artikel 21 i konventionen.

I 24 kap. 1–4 §§ *socialtjänstlagen* (2025:000)² finns bestämmelser om att socialnämnden prövar frågor om medgivande att i adoptionssyfte ta emot barn med hemvist *i utlandet*.

4 §³

Om en auktoriserad sammanlutning har anlitats för förmedling av adoption, skall sammanlutningen

¹ Senaste lydelse 2001:476.

² Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

³ Ändringen innebär att paragrafen tas bort.

a) i enlighet med artikel 15.2 i konventionen överlämna rapporter som avses i artikel 15.1,

b) i enlighet med artikel 16.2 i konventionen ta emot rapporter som avses i artikel 16.1,

c) vidta åtgärder som enligt artiklarna 18–20 i konventionen ankommer på centralmyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026 i fråga om 3 § och i fråga om 4 § den 1 januari 2029.

1.4 Förslag till lag om upphävande av lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling

Härigenom föreskrivs att lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling ska upphöra att gälla den 1 januari 2029.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Om lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling var tillämplig på adoptionen, krävs att adoptionen har genomförts i enlighet med den lagen för att ett beslut som avses i 4 § ska gälla i Sverige.

Om 4 kap. 26–31 §§ föräldrabalken var tillämplig på adoptionen, krävs att adoptionen har genomförts i enlighet med de bestämmelserna för att ett beslut som avses i 4 § ska gälla i Sverige.

Om det finns synnerliga skäl, får den myndighet som regeringen bestämmer godkänna att beslutet ska gälla i Sverige trots att förutsättningarna i första stycket inte är uppfyllda.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2029.
 2. Om lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling var tillämplig på adoptionen krävs att adoptionen har genomförts i enlighet med den lagen för att ett beslut som avses i 4 § ska gälla i Sverige.

1.6 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2025:000)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2025:000)¹

dels att 24 kap. 5 ska upphöra att gälla,

dels att 22 kap. 20 och 21 §§, 24 kap. 1, 6 och 7 §§, 30 kap. 6 § och 35 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2024/25:89 Föreslagen lydelse

22 kap.

20 §

Ingen får, utan stöd av denna lag, bedriva verksamhet som syftar till att förmedla barn till familjehem, jourhem eller andra enskilda hem som avses i 2 och 4 §§.

Första stycket gäller även förmedling av barn för adoption.

21 §

Den som åsidosätter bestämmelsen i 2 § första stycket döms till böter. Till böter döms även den som åsidosätter bestämmelsen i 20 §, *om inte gärningen är belagd med straff enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.*

Den som åsidosätter bestämmelsen i 2 § första stycket döms till böter. Till böter döms även den som åsidosätter bestämmelsen i 20 §.

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket får väckas endast efter medgivande av Socialstyrelsen.

24 kap.

1 §

Ett barn med hemvist utomlands får inte utan socialnämndens medgivande tas emot av någon i syfte att adopteras. Medgivandet ska ha lämnats innan barnet lämnar det land där barnet har sin hemvist.

Socialnämnden får lämna medgivande om sökanden är lämpad att adoptera. Nämnden ska göra en samlad bedömning av sökandens lämplighet och vid bedömningen särskilt beakta

¹ Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

- sökandens kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov och den planerade adoptionens innebörd,
- sökandens personliga egenskaper och sociala nätverk,
- sökandens ålder och hälsotillstånd, och
- stabiliteten i relationen, om medgivande söks av makar eller sambor.

Om det är känt vilket barn sökanden vill adoptera, ska sökandens lämplighet prövas i förhållande till det enskilda barnet. Adoptionen ska även i övrigt kunna antas vara till barnets bästa.

Sökandens lämplighet ska prövas i förhållande till det enskilda barnet. Adoptionen ska även i övrigt kunna antas vara till barnets bästa.

5 §²

När ett visst barn har föreslagits för adoption, ska socialnämnden pröva om samtycke ska ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Prövningen ska göras skyndsamt och senast två veckor från det att den eller de som vill adoptera har meddelat nämnden att ett barn har föreslagits för adoption. Om adoptionsförfarandet omfattas av lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, ska 3 § den lagen tillämpas. Den tid inom vilken prövning ska ske får förlängas om det finns synnerliga skäl.

6 §

Medgivande enligt 1 § och samtycke enligt 5 § lämnas av socialnämnden i den kommun som enligt 29 kap. ansvarar för

Medgivande enligt 1 § lämnas av socialnämnden i den kommun som enligt 29 kap. ansvarar för insatser till den eller de sökande.

² Ändringen innebär att paragrafen tas bort.

insatser till den eller de sökande.

Den socialnämnd som har lämnat samtycke enligt 5 § ska fullgöra skyldigheterna enligt 22 kap. 8 § och 10 § första stycket.

Den socialnämnd som har lämnat *medgivande* enligt 1 § ska fullgöra skyldigheterna enligt 22 kap. 8 § och 10 § första stycket.

7 §

I lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling finns bestämmelser om rätt för auktoriserade sammanslutningar att i vissa fall förmedla barn från utlandet för adoption.

I 4 kap. 24–32 §§ föräldrabalken finns bestämmelser om tillstånd till adoption av ett barn från utlandet.

30 kap.

6 §³

Socialnämnden får endast delegera beslutanderätten till ett utskott i ärenden som gäller

1. vård, omsorg och uppfostran i ett familjehem, jourhem eller annat enskilt hem enligt 22 kap. 2 och 4 §§,

2. övervägande av fortsatt vård, vårdens inriktning och utformning samt av om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 22 kap. 13 och 14 §§,

3. övervägande av flyttningsförbud enligt 22 kap. 16 §,

4. placering över nationsgränserna enligt 22 kap. 17 och 18 §§,

5. internationell adoption enligt 24 kap. 1, 2 och 4 §§, eller

6. beslut enligt 33 kap. 4 § om att föra talan om återkrav enligt 33 kap. 1 §.

Första stycket gäller även i ärenden om samtycke till fortsatt adoptionsförfarande enligt 24 kap. 5 §, om samtycke vägras.

³ Ändringen innebär att tredje stycket tas bort.

35 kap.**1 §⁴**

Socialnämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. insatser enligt 11 kap. 1 § eller 12 kap. 1 §,
2. nekat eller nedsatt försörjningsstöd enligt 12 kap. 5 §,
3. förbud mot eller begränsning av att ta emot andras barn enligt 18 kap. 11 §,
4. medgivande att ta emot ett barn enligt 22 kap. 2 §,
5. medgivande inför adoption enligt 24 kap. 1 §,
6. återkallelse av medgivande inför adoption enligt 24 kap. 4 §,
7. *samtycke till fortsatt adoptionsförfarande enligt 24 kap. 5 §,*
8. ansökan om insatser i en annan kommun enligt 29 kap. 7 §, och
9. avgifter eller förbehållsbelopp enligt 32 kap. 5–10 §§.

7. ansökan om insatser i en annan kommun enligt 29 kap. 7 §, och
8. avgifter eller förbehållsbelopp enligt 32 kap. 5–10 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026 i fråga om 24 kap. 5 och 6 §§, 30 kap. 6 § och 35 kap. 1 § och i övrigt den 1 januari 2029.

⁴ Ändringen innebär att punkt 7 tas bort.

1.7 Förslag till förordning om statsbidrag till försöksverksamhet med ursprungssökning för adopterade personer

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till ideella föreningar och stiftelser som bedriver försöksverksamhet med att stödja adopterade personer över 18 år med att söka sitt ursprung.

Statsbidrag enligt denna förordning lämnas i mån av tillgång på medel.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

2 § Med en försöksverksamhet med ursprungssökning för adopterade personer avses i denna förordning en verksamhet som stödjer, förklarar och underlättar en adopterad persons sökning av sitt kulturella eller biologiska ursprung. Verksamheten kan omfatta att

1. förklara informationen i adoptionsdokument såväl i Sverige som i ursprungslandet,

2. ta kontakt med enskilda aktörer och organisationer i ursprungslandet,

3. ge råd och stöd i sökandeprocessen och inför en återresa, och

4. förbereda den första kontakten i samband med en återförening.

Det ska vara kostnadsfritt att få stöd med att söka sitt ursprung.

Syftet med statsbidraget

3 § Syftet med statsbidraget är att främja ideella föreningar och stiftelser som erbjuder försöksverksamhet med ursprungssökning för adopterade personer.

Formen för statsbidraget

4 § Statsbidraget är ett verksamhetsbidrag för sådan verksamhet som avses i 2 §. Beviljat bidrag får även avse vissa kostnader för administration av verksamheten.

Förutsättningar för statsbidrag

5 § Statsbidrag får lämnas till en ideell förening eller till en stiftelse som inte är statlig eller kommunal för sådan verksamhet som avses i 2 §.

Den ideella föreningen eller stiftelsen ska

1. bedriva verksamhet utan vinstsyfte,
2. ha företrädare med tillräcklig erfarenhet, kompetens och utbildning för att kunna bedriva sådan verksamhet som avses i 2 §,
3. styra sin verksamhet med tydliga mål, metoder och rutiner,
4. dokumentera sin verksamhet genom att fastställa verksamhets- och revisionsberättelser, och
5. sedan minst två år i Sverige ha bedrivit arbete riktat till adopterade personer.

Hinder mot att lämna statsbidrag

6 § Statsbidrag får inte lämnas till en ideell förening eller stiftelse om den eller någon av dess företrädare som agerar inom ramen för verksamheten

1. utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminerar personer eller grupper av personer eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
3. försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller
4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Statsbidrag får inte heller lämnas till en ideell förening eller stiftelse om det framkommer att någon av dess samarbetsorganisationer, eller en företrädare för någon av dess samarbetsorganisationer, agerar på ett sådant sätt som anges i första stycket.

7 § Om en ideell förening eller stiftelse, dess företrädare, samarbetsorganisation eller samarbetsorganisationens företrädare har agerat på ett sådant sätt som anges i 6 §, får statsbidrag ändå lämnas till den ideella föreningen eller stiftelsen om det finns särskilda skäl. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om

1. den ideella föreningen eller stiftelsen har tagit avstånd från agerandet,
2. den ideella föreningen eller stiftelsen har vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att agerandet inte upprepas,
3. det är fråga om ett enstaka agerande, och
4. agerandet ligger långt tillbaka i tiden.

Vid allvarliga överträdelser av en samarbetsorganisation, eller dess företrädare, ska det vid bedömningen även särskilt beaktas om samarbetet har avbrutits.

8 § Bidrag får inte lämnas till en ideell förening eller stiftelse som

1. är i likvidation eller försatt i konkurs,
2. har skatte- eller avgiftsskulder eller andra skulder som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten och som vid indrivning handläggs som allmänt mål, eller
3. har en skuld som inte betalats i rätt tid och som avser återkrav av bidrag som har lämnats av Myndigheten för familjerätt eller föräldraskapsstöd.

Ansökan

9 § Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd prövar frågor om statsbidrag enligt denna förordning.

10 § En ansökan om statsbidrag för försöksverksamhet med ursprungssökning för adopterade personer ska ha kommit in till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd senast vid den tidpunkt som myndigheten bestämmer. En ansökan om statsbidrag ska göras av en behörig företrädare för den ideella föreningen eller stiftelsen.

- 11 § En ansökan ska innehålla
1. sökandens stadgar eller stiftelseförordnande,
 2. handlingar som visar vem eller vilka som har rätt att företräda den ideella föreningen eller stiftelsen,
 3. årsredovisning, årsbokslut eller motsvarandesammanställning av räkenskaper, verksamhetsberättelse och revisionsberättelse för närmast föregående räkenskapsår,
 4. en genomförandeplan för verksamheten med ursprungssökning för adopterade personer, inklusive hur uppföljning av resultatet ska ske,
 5. årlig budget för den verksamhet som ansökan avser, och
 6. uppgifter om förekomsten av andra sökta eller beviljade bidrag.

12 § En sökande ska lämna de handlingar och uppgifter till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd som myndigheten begär för att kunna pröva ansökan.

13 § Om en sökande inte lämnar de handlingar eller uppgifter som följer av 11 och 12 §§, ska sökanden ges möjlighet att komplettera sin ansökan inom en viss tid. Om sökanden inte följer en uppmaning att komplettera ansökan, får Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd pröva ansökan i befintligt skick.

Fördelning av statsbidrag

14 § Vid prövningen av inkomna ansökningar får Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd prioritera och bevilja de ansökningar som bedöms ha bäst förutsättningar att bedriva sådan verksamhet som avses i 1 och 2 §§.

Beslut

15 § Ett beslut om bidrag får avse en tidsperiod om högst tre år. Ett bidragsår omfattar ett kalenderår. I ett beslut om bidrag ska det anges för vilket eller vilka kalenderår bidraget beviljas.

16 § Ett beslut om bidrag får förenas med villkor. Villkoren ska framgå av beslutet.

17 § I beslutet ska sista dag för redovisning enligt 19 § anges. Beslutet ska även innehålla information om vad som gäller i fråga om hinder mot att lämna statsbidrag enligt 6 och 8 §§ och återbetalning och återkrav enligt 24 och 25 §§.

Anmälningsskyldighet

18 § Den som ansöker om eller har beviljats bidrag enligt denna förordning ska utan dröjsmål till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd anmäla sådana ändrade förhållanden som kan påverka rätten till eller storleken på bidraget.

Redovisning

19 § En bidragsmottagare ska senast vid den tidpunkt som anges i beslutet lämna en ekonomisk redovisning till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd av det mottagna bidraget samt en redogörelse för vad medlen har använts till, vilka resultat som har uppnåtts och hur resultatet förhåller sig till det som anges i 2 och 3 §§.

Redovisningen ska göras på det sätt som myndigheten bestämmer.

Bidragsmottagaren ska även lämna de övriga uppgifter och handlingar som myndigheten begär.

20 § En revisor ska granska redovisningen enligt 19 §. Revisorns rapport över granskningen ska bifogas redovisningen.

Om det bidrag som har tagits emot uppgår till minst fem prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, ska granskningen göras av en auktoriserad eller godkänd revisor.

21 § En bidragsmottagare ska på begäran av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd lämna de uppgifter och handlingar som myndigheten behöver för att granska redovisningen enligt 19 §.

22 § Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska senast den 31 oktober året efter bidragsåret lämna en samlad redovisning till regeringen av de bidrag som har lämnats enligt denna förordning.

Redovisningen ska innehålla uppgifter om vilka som har fått bidrag och med vilka belopp samt en redogörelse för vad bidraget har

använts till. Redovisningen ska även innehålla en bedömning av bidragets resultat och om möjligt effekter i förhållande till det som anges i 2 och 3 §§.

Hinder mot utbetalning

23 § Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska besluta om att ett beviljat bidrag helt eller delvis inte ska betalas ut om mottagaren av bidraget inte längre uppfyller villkoren för det eller om det finns grund för återbetalning enligt 24 §. Ett sådant beslut gäller omedelbart.

Återbetalningsskyldighet

24 § En bidragstagare är skyldig att betala tillbaka bidraget om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,
2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,
3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller använts för den verksamhet som det har beviljats för,
4. mottagaren inte har lämnat en sådan redovisning som avses i 19 §,
5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts, eller
6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 6 § och det inte finns sådana särskilda skäl enligt 7 § som innebär att bidrag ändå får lämnas.

Beslut om återkrav

25 § Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget, om bidragsmottagaren är återbetalningsskyldig enligt 24 §.

Om det finns särskilda skäl för det, får Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd besluta att helt eller delvis avstå från ett krav på återbetalning.

Överklagande

26 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna förordning än beslut om hinder mot utbetalning enligt 23 § och beslut om återkrav enligt 25 § får dock inte överklagas.

Bemyndigande

27 § Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.
 2. Förordningen tillämpas första gången i fråga om bidrag för år 2027.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Försäkringskassan får meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av

1. socialförsäkringsbalken när det gäller socialförsäkringsskyddet, graviditetspenning, föräldrapenningsförmåner, *adoption*sbidrag, omvårdnadsbidrag, sjukpenning, rehabilitering, rehabiliteringsersättning, sjukersättning, aktivitetserättning, smittbärarersättning, närståendepenning, merkostnadsersättning och boendetillägg,

2. socialförsäkringsbalken när det gäller ansökan om bostadstillägg till sjukersättning eller aktivitetserättning,

3. bestämmelserna i 110 kap. 14 § 1 och 2 socialförsäkringsbalken om förfrågningar och besök,

4. lagen (1993:332) om avgiftsfria sjukvårdsförmåner m.m. för vissa hivsmittade, och

5. lagen (1991:1047) om sjuklön i fråga om utbetalning av ersättning enligt 20 § lagen om sjuklön.

Innan Försäkringskassan meddelar föreskrifter om socialförsäkringsskyddet ska myndigheten inhämta ett yttrande från Pensionsmyndigheten, om föreskrifterna gäller frågor som rör även den myndighetens verksamhet.

1. socialförsäkringsbalken när det gäller socialförsäkringsskyddet, graviditetspenning, föräldrapenningsförmåner, *bidrag till ursprungssökning*, omvårdnadsbidrag, sjukpenning, rehabilitering, rehabiliteringsersättning, sjukersättning, aktivitetserättning, smittbärarersättning, närståendepenning, merkostnadsersättning och boendetillägg,

¹ Senaste lydelse 2018:1617.

Innan Försäkringskassan meddelar föreskrifter om bidrag *vid adoption av utländska barn*, ska myndigheten inhämta ett yttrande från Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

Innan Försäkringskassan meddelar föreskrifter om bidrag *till ursprungssökning*, ska myndigheten inhämta ett yttrande från Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.

1.9 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstförordningen (2001:937) att 8 kap. 7 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

7 §

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd får meddela föreskrifter om handläggning och dokumentation av ärenden som rör internationella adoptioner vid tillämpningen av

1. 3 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453),
2. 5 kap. 1 § socialtjänstlagen,
3. 6 kap. 6, 7 och 12–15 §§ 3. 6 kap. 6, 7, 12, 13 och 15 §§
socialtjänstlagen, och socialtjänstlagen, och
4. 11 kap. 1 och 5 §§ socialtjänstlagen i samband med utredares redovisning av utredning och förslag till beslut till tingsrätten i enlighet med 4 kap. 15 § föräldrabalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade

dels att 2, 9 och 10 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 1, 4, 5, 8, 11, 12 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att författningens rubrik ska lyda "Förordningen (2008:1239) om statsbidrag till riksorganisationer för adopterade".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag *till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade*. Statsbidrag lämnas i mån av tillgång på medel.

Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till riksorganisationer för adopterade. Statsbidrag lämnas i mån av tillgång på medel.

2 §¹

Ändamålet med statsbidraget till auktoriserade adoptionssammanslutningar är att stödja deras arbete med internationell adoptionsförmedling.

4 §

I denna förordning avses med *auktoriserad adoptionssammanslutning: sammanslutning som har auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling enligt 6 § och 6 a § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling,*

¹ Ändringen innebär att paragrafen tas bort.

riksorganisation för adopterade: ideell förening vars huvudsakliga ändamål är att tillvarata adopterade medlemmars intressen.

5 §

Statsbidrag får ges till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade.

Statsbidrag får ges till riksorganisationer för adopterade.

8 §

Ansökan om statsbidrag från auktoriserade adoptionssammanslutningar ska ha kommit in till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd senast den 15 januari bidragsåret. Ansökan om statsbidrag från riksorganisationer för adopterade ska ha kommit in till myndigheten senast den 31 mars bidragsåret.

Ansökan om statsbidrag från riksorganisationer för adopterade ska ha kommit in till myndigheten senast den 31 mars bidragsåret.

9 §²

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd får fördela högst 10 procent av statsbidraget till riksorganisationer för adopterade.

10 §³

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd får fördela resterande del av statsbidraget till auktoriserade adoptionssammanslutningar enligt följande:

1. 50 procent av statsbidraget fördelas med lika stort belopp mellan samtliga auktoriserade adoptionssammanslutningar och resterande

² Ändringen innebär att paragrafen tas bort.

³ Ändringen innebär att paragrafen tas bort.

belopp fördelas efter det genomsnittliga antalet barn som var och en av sammanslutningarna har förmedlat under de två föregående åren.

2. Statsbidrag utges endast om en auktoriserad adoptionssammanslutning har haft auktorisation under de två föregående kalenderåren och förmedlat barn för adoption minst ett av de två föregående kalenderåren.

3. Det totala beräknade statsbidraget får vara högst 10 000 kr per genomsnittligt antal förmedlade barn under de två föregående kalenderåren.

11 §⁴

Auktoriserade adoptionssammanslutningar och riksorganisationer för adopterade ska årligen lämna en samlad redovisning till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd om statsbidragets användning i förhållande till bidragets ändamål enligt denna förordning. Redovisningen ska lämnas senast den 1 juni året efter bidragsåret av de auktoriserade adoptionssammanslutningarna och senast den 31 mars året efter bidragsåret av riksorganisationerna för adopterade.

Riksorganisationer för adopterade ska årligen lämna en samlad redovisning till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd om statsbidragets användning i förhållande till bidragets ändamål enligt denna förordning. Redovisningen ska lämnas senast den 31 mars året efter bidragsåret.

⁴ Senaste lydelse 2015:980.

12 §⁵

Auktoriserade adoptionssammanslutningar och riksorganisationer för adopterade som beviljats statsbidrag är skyldiga att på begäran av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd lämna det underlag som behövs för myndighetens granskning.

Riksorganisationer för adopterade som beviljats statsbidrag är skyldiga att på begäran av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd lämna det underlag som behövs för myndighetens granskning.

13 §⁶

Mottagaren av ett statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget inte används för det ändamål det har beviljats,

3. villkor i beslutet om bidrag inte följts,

4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 11 §, *eller*

5. mottagaren är en auktoriserad adoptionssammanslutning och denna har fått sin auktorisation återkallad.

3. villkor i beslutet om bidrag inte följts, *eller*

4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 11 §.

Om en mottagare av ett bidrag är återbetalningsskyldig enligt första stycket ska Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. Om det finns särskilda skäl får myndigheten efterge återkrav helt eller delvis.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2029.

⁵ Senaste lydelse 2015:980.

⁶ Ändringen innebär att punkt 5 tas bort.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen att det ska införas en ny paragraf 3 kap. 17 a § och närmast före 3 kap. 17 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

Adoptionsärenden

17 a §

Beskickningar och konsulat ska biträda Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, med utredning i ärenden som rör internationell adoption.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

dels att 3 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 a och b av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Myndigheten ska i frågor om internationella adoptioner särskilt

1. övervaka att de svenska auktoriserade sammanslutningarnas arbete med internationell adoptionsförmedling sker i enlighet med lag och Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner samt på ett i övrigt etiskt godtagbart sätt,

2. följa den internationella utvecklingen och samla information i frågor som rör adoption av utländska barn, och

3. följa utvecklingen av kostnaderna för adoption av utländska barn.

1. följa den internationella utvecklingen och samla information i frågor som rör adoption av utländska barn, och

2. följa utvecklingen av kostnaderna för adoption av utländska barn.

4 §²

Myndigheten ansvarar i fråga om internationella adoptioner även för de uppgifter som åligger myndigheten enligt

1. lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av

1. 4 kap. 24–32 föräldrabalken,
2. lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av

¹ Ändringen innebär att punkt 1 tas bort.

² Senaste lydelse 2018:1298.

barn och samarbete vid internationella adoptioner,

2. *lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling,*

3. förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade, och

4. förordningen (2018:1296) om adoption i internationella situationer.

barn och samarbete vid internationella adoptioner,

3. förordningen (2018:1239) om statsbidrag till riksorganisationer för adopterade,

4. förordningen (2018:1296) om adoption i internationella situationer, och

5. förordningen (2026:000) om statsbidrag till försöksverksamhet med ursprungssökning för adopterade personer.

4 a §

Vid myndigheten ska det finnas ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor.

Inom det nationella resurscentrumet ska det finnas ett rådgivande organ som ska bistå resurscentrumet i frågor som rör verksamheten.

4 b §

Det nationella resurscentrumet ska

1. tillhandahålla adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade personer och adoptivföräldrar,

2. ge stöd till internationellt adopterade personer i samband med ursprungssökning,

3. ge stöd till adopterade personer i frågor om oegentligheter i internationella adoptioner, och

4. samla och sprida kunskap om adoption baserad på forskning och beprövad erfarenhet.

Myndigheten ska årligen redovisa det nationella resurscentrumets vidtagna åtgärder och aktiviteter till Regeringskansliet (Socialdepartementet). Redovisningen ska överlämnas senast den 30 september året efter det år som redovisningen avser.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026 i fråga om 4 § punkt 5, 4 a och b §§ och i övrigt den 1 januari 2029.

2 Vårt uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget och behovet av en utredning

Utredningen Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt tillsattes av regeringen i oktober 2021 efter ett enigt tillkännagivande i riksdagen. Bakgrunden var de uppgifter om oegentligheter och brister i den internationella adoptionsverksamheten som hade framkommit både i Sverige och internationellt.

Syftet med uppdraget är att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll. Utredningens lärdomar ska ge vägledning för utvecklingen av Sveriges internationella adoptionsverksamhet genom att föreslå hur nuvarande regelverk, organisering och processer kan förändras och förstärkas i syfte att ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten. Utredaren ska också utreda behovet av adoptionsspecifikt stöd och föreslå vilka hjälp- och stödinsatser som bör erbjudas och hur dessa bör organiseras.

2.2 Utgångspunkter och tolkning av uppdraget

2.2.1 Inledning

En central uppgift för utredningen är att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet från mitten av 1950-talet till i dag och vilket ansvar och vilken roll regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer har och har haft inom Sveriges internationella adop-

tionsverksamhet. I uppgiften ligger också att utreda och klargöra om dessa olika aktörer haft vetskap om eller delaktighet i eventuella oegentligheter och om eventuell delaktighet i oegentligheter var tillfällig eller systematisk. Ytterligare en uppgift har varit att utreda och klargöra på vilket sätt aktörerna svarade på eventuella indikationer gällande oegentligheter och om de därigenom uppfyllde sitt ansvar eller sin roll utifrån rådande regelverk och organisering.

Oegentligheter kan enligt direktiven vara av olika slag, allt från en så kallad illegal adoption med vilket avses en adoption som är resultatet av övergrepp som bortförande, försäljning, människohandel och andra olagliga aktiviteter till olika former av oetiskt eller olämpligt agerande av olika deltagare i processen.¹ Gränserna mellan olika typer av oegentligheter kan vara svåra att dra. Enligt direktiven ska Adoptionskommissionen vid de analyser som görs av de olika aktörernas ansvar utgå från vid tiden rådande regelverk och organisering samt beakta de attityder och normer som fanns i samhället vid den aktuella tiden.

Uppgiften att utreda förekomsten av oegentligheter i Sveriges internationella adoptionsverksamhet under en tidsperiod på över 70 år är komplex och kräver flera ställningstaganden vid valet av utgångspunkter för arbetet. Många frågor har krävt svar såsom vad ska betecknas som en oegentlighet och varför? Vilken betydelse får det att vi granskar ageranden som delvis ligger långt tillbaka i tiden när ett annat synsätt på internationell adoption rådde jämfört med i dag? Hur påverkar utredningens syfte vårt arbete? Och vad betyder det att enskilda ärenden inte ska utredas? I det följande redogörs kort för några av de ställningstaganden som vi har gjort i vårt arbete.

2.2.2 Vad är en oegentlighet?

Förfaranden som inte ger underlag för bedömning av barnets bästa

Bedömningen av vad som kan betecknas som en oegentlighet inom ramen för ett adoptionsförfarande tar sin utgångspunkt i adoptionsregleringens yttersta syfte, nämligen att säkerställa att ett barn adopteras endast om det är till det enskilda barnets bästa att så sker. Ett förfarande som inte säkerställer ett gediget underlag för bedöm-

¹ Se vidare kap. 6 samt volym 2 kap. 2.

ningen av om det är till det enskilda barnets bästa att adopteras internationellt skulle per definition kunna betecknas som oegentligt. Det är dock möjligt att i någon mening gradera oegentligheterna, från uppenbart olagliga ageranden till agerande som inte är uttryckligen förbjudna men som kan beskrivas som oetiska då de försvårat och i vissa fall omöjliggjort en bedömning av om en adoption är till barnets bästa.

Adoption innebär att den som adopteras i rättslig, men också faktisk mening, flyttas över till en ny familj och får nya föräldrar. De rättsliga banden till den ursprungliga familjen upphör. Vid internationell adoption innebär adoptionen att ett barn inte bara får ny familjetillhörighet utan också en helt ny tillvaro i en ny miljö vilken i de flesta fall bland annat för med sig ett nytt språk, nya vanor, ny kultur och i många fall en tillvaro där barnet utseendemässigt skiljer sig från det omgivande samhället. En internationell adoption är mot denna bakgrund en livsavgörande händelse för den enskilda individen, en händelse som på olika sätt präglar individens fortsatta levnad.² Det är därför av yttersta vikt att ett beslut om en adoption av ett barn genom internationell adoption föregås av en omsorgsfull undersökning av förutsättningarna för beslutet för att kunna säkerställa att internationell adoption med allt vad det innebär verkligen är det bästa för det barn som ska adopteras. En adoption som inte är till barnets bästa innebär en kränkning av barnets rätt. Många i barnets omgivning kan också ta skada om en adoption genomförs på ett felaktigt underlag, i synnerhet ursprungliga föräldrar men också adoptivföräldrar. Om detta har det dock aldrig rätt oenighet; frågan är om vi har gjort vad vi kunnat för att se till att underlaget för bedömningen av barnets bästa i det enskilda fallet kunnat ge en korrekt bild av förutsättningarna för ett beslut om adoption.

Den svenska regleringen rörande adoption utgör en baslinje

Förutsättningarna för när en adoption kan anses vara till ett barns bästa, och därför medges, finns sedan lång tid tillbaka angivna i vår nationella reglering. Motsvarande regler och normer har också slagits fast i flera internationella instrument rörande adoption. Att en adoption får medges endast när det är till det adopterade barnets bästa har

² Insiktsfullt beskrivet av Hanna Wallenstein i förordet till detta betänkande.

varit ett oeftergivligt krav sedan lång tid tillbaka och styrande för regleringens utformning.

Reglerna för adoption i svensk rätt finns sedan 1949 i 4 kap. föräldrabalken. Där uppställs krav på hur adoptionsprocessen ska vara utformad för att garantera att ett beslut om adoption grundas på ett underlag som gör det möjligt att fastställa att en adoption tillgodoser det enskilda barnets intressen. Vid internationell adoption finns ytterligare reglering som är uppställd för att tillse att en adoption av ett barn över nationsgränser, med allt vad det innebär för barnet, bara sker när det är till barnets bästa. Utgångspunkten när barn adopteras till Sverige måste vara att svensk rätt respekteras.

Men reglerna ställer inte bara upp krav som ska vara uppfyllda för att en adoption ska anses vara till barnets bästa. Olika aktörer har också en skyldighet att kontrollera att kraven är tillgodosedda.

En granskning av om det förekommit oegentligheter i internationell adoption innebär mot denna bakgrund bland annat att klarlägga om de krav som uppställts, både i den nationella och i den internationella regleringen, tillgodosetts av de olika aktörer som varit involverade i verksamheten och att var och en har fullgjort de skyldigheter som åvilar dem. En oegentlighet kan med detta synsätt föreligga när uppställda krav inte tillgodosetts eller när underlaget inte korrekt återger barnets bakgrund. Uttryckt på ett annat sätt: en oegentlighet kan föreligga när underlaget i ett ärende inte ger en fullständig och korrekt bild av barnet som kan läggas till grund för bedömningen av om en adoption är till barnets bästa.

2.2.3 En granskning av ageranden i historiskt perspektiv

Adoptionskommissionens uppdrag sträcker sig över en tidsperiod på över 70 år. Under den tidsperioden har såväl kunskap som värderingar och regler om adoption utvecklats och förändrats. En viktig fråga har därför varit att ta ställning till hur ageranden i det förflutna ska värderas och bedömas. Att i ett historiskt perspektiv bedöma om ett agerande varit oegentligt är en komplex uppgift. En del av det som uppmärksammas i dag kan ha bedömts helt annorlunda när det inträffade.

I tidigare svenska utredningar som gällt uppgörelser med ageranden lång tid tillbaka, har olika förhållningssätt valts. 1997 års

Steriliseringsutredning hade i uppdrag att kartlägga tillämpningen av de tidigare steriliseringslagarna och överväga principer för gottgörelse till de drabbade. Utredningen lade stor vikt vid att problematisera ansvarsutkrävande i efterhand och strävade efter en historiserande bedömning där ageranden bedömdes mot bakgrund av vid varje tid gällande reglering och synsätt.³ Vanvårdsutredningen hade, till skillnad mot 1997 års Steriliseringsutredning, inte i uppdrag att belysa ansvarsfrågan i vid mening. Däremot innebar uppdraget att kartlägga vanvård och man behövde därför ta ställning till vad som skulle anses utgöra ”övergrepp och vanvård”. Vanvårdsutredningen valde att utgå från barnets rättigheter enligt FN:s barnkonvention när de definierade vad som skulle betraktas som vanvård historiskt.⁴ De utgick alltså från ett samtida rättighetsperspektiv.

Det finns risker med båda dessa två förhållningssätt. Att bedöma vad som ska anses vara oegentligt utifrån ett samtida rättighetsperspektiv riskerar att leda till anakronistisk moralism, det vill säga att vända tidsföljden och applicera vår tids värderingar på ageranden i det förflutna. Att å andra sidan enbart utgå från de historiska aktörernas dåtida normer riskerar att förringa de kränkningar som skett.⁵

Frågan om hur ageranden i det förflutna ska värderas och bedömas hänger samman med vilket syfte en utredning har. Om syftet med utredningen främst handlar om ansvarsutkrävande är det viktigt med en historiserande bedömning – aktörerna kan endast hållas ansvariga enligt de lagar och regler som gällde vid den aktuella tidpunkten. Om syftet däremot främst handlar om upprättelse för de drabbade individerna, bidrar ett samtida rättighetsperspektiv till att synliggöra de kränkningar som de facto har skett.

Syftet med Adoptionskommissionens uppdrag är att klarlägga om den svenska regleringen och organiseringen av internationell adoption har varit så konstruerad att den har kunnat förhindra att barn har adopterats när det inte har varit till deras bästa. Syftet är också att dra lärdomar av historien och föreslå hur den internationella adoptionsverksamheten ska fungera framåt. Direktiven anger uttryckligen att utredningen inte får överväga ekonomisk kompensation eller annan gottgörelse till enskilda som drabbats. Detta innebär

³ SOU 2000:20 *Steriliseringsfrågan i Sverige 1935–1975 Historisk belysning – Kartläggning – Intervjuer*, s. 15 ff.

⁴ SOU 2009:99 *Vanvård i social barnavård under 1900-talet*, s. 124.

⁵ M. Andersson (2016), *Att ersätta det oersättliga. Statlig gottgörelse för ofrivillig sterilisering och vanvård av ombändertagna barn*, s. 45 ff.

att upprättelseperspektivet inte är lika framträdande som i direktiven för andra kommissioner som utrett historiska oegentligheter, så kallade sanningskommissioner.⁶ Vidare ska utredningen utreda och klargöra på vilket sätt de ansvariga aktörerna svarade på eventuella indikationer gällande oegentligheter och om de därigenom uppfyllde sitt ansvar eller sin roll utifrån rådande regelverk och organisering.⁷ I enlighet med direktiven har jag bedömt olagligt agerande utifrån de lagar och regler som gällde vid den aktuella tidpunkten. Utifrån en juridisk synvinkel kan aktörerna inte heller anses vara ansvariga för kränkningar av rättigheter som inträffade innan Sveriges folkrättsliga åtaganden om mänskliga rättigheter hade trätt i kraft. Även oetiskt agerande bedöms därför utifrån de värden som erkänts i internationella konventioner och formulerats i svensk rätt vid den aktuella tidpunkten för adoptionen.

Bedömningen av vad som varit ett oetiskt agerande kan dock inte påverkas av vilka olika uppfattningar om etik och moral som aktörerna hade vid den aktuella tidpunkten. Tidsanda och syn på barn och familj är viktiga komponenter för att söka förstå och få förklaringar till olika aktörers ageranden men påverkar inte bedömningen av om ett agerande har varit oetiskt eller inte. Vi tar inte heller hänsyn till om agerandet utfördes med goda intentioner. Även handlingar som utfördes i syfte att göra gott kan bedömas som oetiska.

En risk med detta förhållningssätt, det vill säga att inte utgå från ett nutida rättighetsperspektiv, är att det inte synliggör de kränkningar som de facto har skett. Vi har dock kunnat konstatera att de rättigheter som följer av såväl barnkonventionen som 1993 års Haagkonvention i princip har erkänts i svensk rätt under hela den tidsperiod vi undersöker. Det är framför allt subsidiaritetsprincipen och barnets rätt att inte separeras från syskon genom en adoption, som har tydliggjorts genom barnkonventionens tillkomst 1989. I praktiken spelar det därmed inte någon avgörande roll om utgångspunkt tas i ett nutida eller dåtida rättighetsperspektiv.

⁶ Dir. 2020:29 *Uppgörelse med historiska kränkningar och övergrepp mot tornedalingar, kväner och lantalaïset* och dir. 2021:103 *Kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket*.

⁷ Dir. 2021:95 *Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt*, s. 9.

2.2.4 En granskning av oegentligheter – inte en utvärdering av internationell adoption

Adoptionskommissionens uppgift är, som framgått ovan, att klargöra hur Sveriges internationella adoptionsverksamhet har varit organiserad, vilka uppgifter och ansvar de olika involverade aktörerna har haft, om det har förekommit oegentligheter och hur de olika aktörerna har agerat på uppgifter om eventuella oegentligheter. Det övergripande syftet kan sägas vara att klargöra om internationella adoptioner har skett på ett rättssäkert och etiskt sätt utifrån barnets bästa. Om det visar sig att det förekommit oegentligheter ska de olika svenska aktörernas kännedom, agerande och möjligheter att agera klargöras. I utredningsuppdraget ligger att lämna förslag på författningsändringar och andra åtgärder som behövs i syfte att ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten.

I uppdraget ingår inte att överväga eventuella ansvarsfrågor i enskilda fall eller ekonomisk kompensation eller annan gottgörelse till enskilda som drabbats. I uppdraget ligger inte heller att utvärdera internationella adoptioner, vare sig som företeelse eller i enskilda fall. Utredningen ska inte ta ställning till om internationell adoption varit bra eller inte, varken för enskilda eller i ett samhälleligt perspektiv.

I direktiven anges att analysen av olika aktörers ageranden i den internationella adoptionsverksamheten inte bara ska utgå från vid tiden rådande regelverk och organisering utan också beakta de attityder och normer som fanns i samhället vid den aktuella tiden. Detta har emellanåt tolkats som att om aktörerna vid varje tidpunkt ansett att det viktigaste är att ett barn får komma till Sverige genom adoption så blir det mindre viktigt att regelverkets krav tillgodoses. Internationell adoption har setts som något i sig själv gott. Att rädda liv blir det viktigaste av allt. Så kan det naturligtvis vara. Men det är inte det utredningsuppdraget handlar om och inte en fråga som jag som särskild utredare kan ta ställning till.

Adoptionskommissionens uppdrag är att granska om det har förekommit oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten, vad de kan ha fört med sig och hur svenska aktörer hade kunnat förhindra det. Uppdraget handlar om att utreda om internationellt adopterade barns rättigheter har kränkts. Det är en fråga

som måste hållas åtskild från frågan om internationellt adopterade har fått bra liv i sina nya familjer och i sitt nya land. I den allmänna debatten om internationell adoption är det dock alltför vanligt att de två frågorna ses som sammanlänkade. Men att en adopterad person har eller inte har haft ett bra liv kan inte påverka svaret på frågan om deras mänskliga rättigheter har kränkts. Det är två olika saker som måste hållas isär.

2.3 Betänkandets disposition

Slutbetänkandet består av två volymer. I volym 1 redogör vi för uppdraget, utvecklingen av de internationella adoptionerna i Sverige, vår analys och slutsatser om reglering, organisering och processer samt oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten. Vi redogör också för våra förslag om den framtida adoptionsverksamheten och adoptionsspecifikt stöd samt redovisar vår konsekvensanalys. I volym 2 redovisar vi vår definition av oegentligheter och vår fördjupade granskning av sju utvalda länder samt vår genomgång av privata och enskilda adoptioner. Vi gör också en kronologisk genomgång av reglering, organisering och processer av den internationella adoptionsverksamheten samt redogör för Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter och särskilt barnets rättigheter vid adoption. Slutligen redogör vi för vår analys av behovet av stöd till adopterade personer och deras familjer.

2.4 Arbetssätt och metod

2.4.1 Expertgrupp och referensgrupp

Expertgrupp

I expertgruppen har sakkunniga från Socialdepartementet och Utrikesdepartementet och till en början också Justitiedepartementet ingått. Som experter har ingått företrädare för Barnombudsmannen, Myn-digheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF), Socialstyrelsen, Socialförvaltningen vid Stockholms stad, Varbergs tingsrätt, Adoptionscentrum (AC), Barnen Framför Allt (BFA) samt två fors-

kare från Linköpings universitet respektive Stockholms universitet och en legitimerad psykolog. Samtliga har utsetts av regeringen.

Föreningar för adopterade personer framförde tidigt kritik mot att företrädare för AC och BFA och även MFoF satt med i expertgruppen. Kritiken grundades på att de representerade organisationer som varit del i den internationella adoptionsverksamheten och därmed i de oegentligheter som förekommit. Det fanns en oro att utredaren skulle låta sig påverkas av AC och BFA i granskningsarbetet. Utredaren meddelade redan vid det första expertgruppsmötet att hon som särskild utredare ensam skulle stå för de slutsatser och förslag som skulle lämnas i slutbetänkandet till regeringen. Expertgruppen hade inga synpunkter på detta.

Expertgruppen har haft sammanlagt elva möten under 2022–2024. Vid mötena har utredaren och sekretariatet informerat om det pågående arbetet, fört upp frågor för diskussion och bett om synpunkter på utkast och förslag. AC och BFA har varit viktiga källor för information om hur verksamheten bedrivits.

Experter och sakkunniga har fått del av textutkast för faktagranskning och synpunkter. Endast de sakkunniga har fått del av bedömningar, slutsatser och förslag vilket är ett krav enligt kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren och sekretariatet har tagit ställning till synpunkterna och utredaren har därefter beslutat om vilka ändringar som ska göras.

Referensgruppen

I referensgruppen har ingått företrädare för Adopterade etiopiernas och eritreaners förening (AEF), Adopterade Koreaners Förening (AKF), Chileadoption.se, Föreningen Forever Families för Sydafrika och Lesotho, Koreanska Sällskapet, Nätverket för Bulgarienföreningen för adoptivfamiljer, Organisationen för vuxna adopterade och fosterbarn (AFO), Sverige Nepalföreningen, Svenska korea-adopterares nätverk (SKAN) och Transnationellt adopterares riksorganisation (TAR).

Referensgruppen har sammankallats till fem gemensamma möten 2022–2025. Före det första gemensamma mötet hölls enskilda möten med varje ledamot eller förening. Vid referensgruppsmötena har utredaren och sekretariatet informerat om det pågående arbetet,

fört upp frågor för diskussion och redovisat tänkta förslag. Det har utöver det hållits möten med enskilda ledamöter och föreningar vid behov. Referensgruppen har haft en viktig roll att bidra med information och kontakter under arbetets gång.

2.4.2 Urval av ursprungsländer för fördjupad granskning

Enligt direktiven ska utredaren utreda och klargöra förekomsten och omfattningen av eventuella oegentligheter i förhållande till dels de ursprungsländer varifrån flest internationella adoptioner till Sverige skett, dels de ursprungsländer där det finns vetskap eller allvarliga misstankar om att det förekommit oegentligheter i adoptionsprocessen.

Vårt urval av länder har utgått från officiell statistik över den internationella adoptionsverksamheten för perioden 1969–2021 och olika källor som kan ge information om eventuella oegentligheter i adoptionsprocessen i olika länder. Utifrån statistiken gjorde vi en avgränsning till de tio största länderna sett till antalet adoptioner över tid. Därefter gjorde vi en djupare genomgång av olika källor för att finna information och rapporter om oegentligheter i dessa tio länder. Vi gick bland annat igenom andra länders granskningar av oegentligheter i internationella adoptioner, vetenskapliga artiklar, verksamhetsberättelser och tillsynsrapporter för Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) och Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA), Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF), statliga utredningar och rapporter och genomförde en artikelgenomgång av nyhetsartiklar från 1970-talet fram till i dag. Vi har även intervjuat personer som kunnat bidra med information om oegentligheter i de internationella adoptionerna och också tagit del av en excelfil med lista på artiklar och reportage om oegentligheter i olika länder över tid från forskaren Tobias Hübinette. Oegentligheter som rapporterats om i andra länder noterades under arbetets gång för att kunna tas med i det fortsatta arbetet.

Vi sammanställde materialet med fakta om oegentligheter i de tio största adoptionsländerna i ett underlag till expertgruppens första möte i april 2022. Syftet var att vid mötet kunna göra en avgränsning till sex länder, vilket vi bedömde som ett rimligt antal länder utifrån tidplan och befintliga resurser. Utgångspunkten var att urvalet, utöver

att fånga de största adoptionsländerna och länder där det fanns vetenskap eller allvarliga misstankar om oegentligheter i adoptionsprocessen, också skulle belysa oegentligheter i adoptionsprocessen över tid, omfatta adoptioner som förmedlats genom auktoriserade adoptionsorganisationer respektive privata och enskilda adoptioner och ge en geografisk fördelning över flera världsdelar. Två länder framgick redan av direktiven, nämligen Chile och Kina. Vid mötet diskuterade expertgruppen de olika länderna och hur ett urval kunde se ut för att ge bäst förutsättningar för granskning. Expertgruppen gjorde inga prioriteringar. Ett medskick var att ta med ett EU-land eftersom EU troligen kunde förväntas ha ett intresse av detta och att det därför kunde vara värdefullt att granska Polen som var ett av de tio länderna.

Med utgångspunkt i underlaget och diskussionen vid expertgruppsmötet beslutade utredaren om ett urval av fyra länder utöver Chile och Kina, nämligen Colombia, Polen, Sri Lanka och Sydkorea. Därefter inledde vi fördjupad granskning av dessa länder.

Urvalet kritiserades bland annat av adopterades föreningar för att inte fånga något land i Afrika och att vi, genom att inte granska Indien, inte belyste oegentligheter i det näst största adoptionslandet för Sverige med påvisade oegentligheter i adoptionerna. Även Thailand och Vietnam lyftes fram som länder vi borde granska. Eftersom vi hade sett indikationer på oegentligheter i samtliga av de tio adoptionsländerna hade vi ingen annan uppfattning, men tidplanen och resurserna begränsade möjligheterna att granska fler länder. I det fortsatta arbetet med de sex länderna fann vi även information om oegentligheter i adoptionsverksamheten i Etiopien, vilket ledde till att utredaren i juni 2023 beslutade att lägga till även Etiopien till de sex länderna. Urvalet uppgick därmed till sju länder, som sammantaget omfattade drygt hälften av antalet internationella adoptionerna till Sverige från 1969 och fram till i dag.

2.4.3 Arkivgranskning och analys av skriftligt material

Genomgång och granskning av arkivmaterial

Granskningen av oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten har inneburit ett mycket omfattande arbete med genomgång och analys av arkivmaterial från Riksarkivet (inklusive lands-

arkiv), MFoF:s arkiv, UD:s arkiv, kommunarkiv och tingsrättsarkiv. Vi har också gått igenom arkivmaterial från AC och Familjeföreningen för Internationell Adoption (FFIA). Forskaren Tobias Hübinette har gett oss tillgång till sitt privata arkiv som gäller den internationella adoptionsverksamheten i stort, och särskilt Sydkorea.

På Riksarkivet i Täby har vi gått igenom arkivmaterial för NIA, UD och aktuella svenska utlandsmyndigheter samt handlingar och adoptionsakter för några avvecklade adoptionsorganisationer och AC. Vi har också tagit del av en enskild persons arkiv som lämnats över till Riksarkivet. Adoptionskommissionen var den största beställaren av arkivmaterial på Riksarkivet 2022, 2023 och 2024.

Från MFoF har vi tagit del av arkivmaterial för MIA och MFoF samt akter för Barnens Vänner-Internationell adoptionsförmedling (BV).

Vid Stadsarkivet i Stockholm har vi tagit del av adoptionsakter från socialtjänsten i Stockholm samt ett urval äldre tingsrättsakter för att på ett tidigt stadium förstå vilket material som fanns i de olika akterna.

Det har inte funnits någon enkel ingång i materialet, mer än att vi inledningsvis fick del av en manual från Riksarkivet för NIA:s arkiv. Riksarkivet, och särskilt Elin Lindström, har varit till mycket stor hjälp i att lotsa oss rätt genom det omfattande arkivmaterialet.

Genomgång och analys av annat material

Vi har tagit del av en stor mängd svenska och internationella myndighetspublikationer, forskningsrapporter, vetenskapliga artiklar, avhandlingar, uppsatser, publikationer från organisationer (till exempel FN, HCCH, ISS, Rädda Barnen, Unicef och andra organisationer inom det civila samhället), böcker, dokumentärer, radio- och TV-inslag, tidningsartiklar, poddcaster med mera inom området internationell adoption. Vi har även gått igenom relevant offentligt tryck i form av statliga offentliga utredningar (SOU), departementspromemorior och propositioner.

2.4.4 Intervjuer, möten och resor

Vi har intervjuat tjänstepersoner som arbetat inom den internationella adoptionsverksamheten i Sverige och i andra länder, adopterade personer, adoptivföräldrar, ursprungsföräldrar, forskare och andra som kunnat bidra med kunskap, erfarenheter och tankar om adoption och adoptionsverksamheten över tid. Därutöver har vi haft möten med granskningskommissioner och myndigheter i andra länder. Vi har besökt fyra av de länder vi granskat: Chile, Colombia, Polen och Sydkorea.

Intervjuer

Tjänstepersoner

För att få kunskap om och förståelse för hur den svenska internationella adoptionsverksamheten har fungerat över tid har vi intervjuat ett 60-tal tjänstepersoner som varit verksamma i olika roller och befattningar inom adoptionsverksamheten vid olika tidpunkter från 1960-talet och framåt. Eftersom verksamheten pågått under så lång tid har vissa personer hunnit gå bort. Vi bedömer dock att vi ändå kunnat fånga verksamheten under hela tidsperioden.

När det gäller NIA, MIA och MFoF har vi intervjuat tidigare kanslichefer och generaldirektörer vid myndigheterna, personal som arbetat med auktorisation och tillsyn, kostnader och ekonomi samt andra frågor som varit aktuella inom verksamheterna. Genom intervjuerna har vi fått en beskrivning av hur verksamheten fungerat under hela den tid som myndigheterna varit verksamma, från början av 1970-talet och fram till i dag.

För adoptionsorganisationerna har vi intervjuat kansli- och verksamhetschefer för AC, BV, BFA och FFIA samt tidigare aktiva inom adoptionsföreningen La Casa. Vi har också intervjuat landansvariga som arbetat med något av de sju länder vi gjort fördjupad granskning av samt andra personer inom organisationerna som kunnat bidra med kunskap om hur verksamheten bedrivits över tid. För att få kunskap om verksamheten med PAS (Post Adoption Services), har vi också intervjuat personer inom AC som arbetar med PAS-frågor.

Vi har även intervjuat två tidigare anställda på SAS med erfarenhet från flygbolagets verksamhet med att eskortera barn från olika länder till Sverige.

Utöver detta har vi intervjuat utredaren för 2003 års adoptionsutredning och forskare samt andra personer som gjort utredningar och studier inom adoptionsområdet.

Adopterade personer, adoptivföräldrar och ursprungsfamiljer

Vi har intervjuat ett 70-tal adopterade personer, ett 10-tal adoptivföräldrar och cirka 20 ursprungsföräldrar eller andra familjemedlemmar. Personerna har själva kontaktat oss för att dela med sig av sina erfarenheter och tankar om adoption, oegentligheter eller behov av stöd. Vi har inte aktivt sökt upp enskilda personer och vi har låtit varje enskild person tala om det de velat. Det är betydligt fler kvinnor än män som hört av sig till oss, närmare 90 procent av dem vi intervjuat har varit kvinnor.

De adopterade personerna har sitt ursprung i 16 olika länder samt en person som är nationellt adopterad. För vissa länder har vi jämförelsevis många intervjuer, exempelvis Chile, Etiopien, Indien och Sydkorea. Det kan förklaras av att det är många som adopterats från dessa länder men också att det rapporterats om oegentligheter i länderna. För några av de större adoptionsländerna har vi enbart ett fåtal intervjuer, exempelvis Kina, eller inte några intervjuer alls, som Polen. En förklaring kan vara att personer som adopterats från dessa länder fortfarande är relativt unga.

Adoptivföräldrarna som vi intervjuat har adopterat barn från olika länder, såsom Kina, Sydkorea, Sydafrika och Thailand. Det har varit betydligt färre adoptivföräldrar som hört av sig till oss jämfört med adopterade personer.

När det gäller ursprungsfamiljer har vi intervjuat två mödrar från Sydkorea, cirka 14 mödrar eller andra familjemedlemmar i Chile och fyra mödrar i Colombia.

Övriga som vi intervjuat

Utöver tjänstepersoner, adopterade personer, ursprungsfamiljer och adoptivföräldrar har vi också intervjuat forskare och andra personer i Sverige och utomlands som bidragit med viktig kunskap och information om adoptionsverksamheten generellt eller om vissa länder specifikt.

Möten och utbyten

Utöver intervjuer har vi haft möten och utbyten med flera aktörer i Sverige och i andra länder.

Vi har haft utbyte med forskare som genomförde granskningen av oegentligheter i den nederländska utredningen och diskuterat metod, arbetssätt och slutsatser i deras arbete.

Efter att den norska utredningen tillsattes 2023 har vi haft ett löpande utbyte mellan utredningssekretariaten där vi diskuterat metod och arbetssätt men också delat information i våra granskningar.

Vi hade tidigt ett utbyte med företrädare för den parlamentariska utredningen i Chile och träffade också ordföranden för utredningen när vi besökte Chile 2022. Vid vårt besök i Sydkorea 2023 hade vi ett möte med den sydkoreanska sannings- och försoningskommissionen (TRC) och har därefter haft informationsutbyte med kommissionen.

Utöver detta har vi haft möten med tjänstepersoner på Permanenta byrån vid Haagkonferensen för internationell privaträtt (HCCH) i Haag där vi också träffade den tidigare generalsekreteraren för HCCH, Hans van Loon och företrädare för INEA. Vi har även haft möten med företrädare för Ankestyrelsen i Danmark och Bufdir i Norge.

I Sverige har vi haft möten med Institutet för mänskliga rättigheter, Revisorsnämnden, Riksarkivet, Rättsmedicinalverket, Röda Korset, Skatteverket, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner, Upphandlingsmyndigheten och Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering. Vi har också träffat tre historiker vid Linköpings universitet samt en professor i medicinsk etik vid Lunds universitet för att diskutera förhållningssätt vid granskning av verksamheter som skett långt tillbaka i tiden. Vi har också haft möten med flera legitimerade psykologer och psykoterapeuter.

Deltagande i seminarier, konferenser och presentationer

Vi deltog på EurAdopts konferens i Köpenhamn i september 2022 där huvudtemat var post-adoption-services (PAS). I september 2023 deltog vi vid ett digitalt seminarium som kommittén för påtvingade försvinnanden (CED) anordnade för att påminna om FN:s människorättsrapportörers gemensamma ställningstagande om olagliga adoptioner. I maj 2023 deltog vi vid ett riksdagsseminarium om oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten. Vi har även fått del av det skriftliga underlaget till den presentation som de adopterades föreningar höll i riksdagen. Vi har deltagit på SCB:s konferens om datainsamling, analys och tillämpning av statistik för barnets rättigheter i oktober 2023. Vi har även deltagit på AC:s förbundsmöte i maj 2023 för att få del av AC:s erfarenheter och tankar om behov av adoptionsspecifikt stöd framåt. Därutöver har vi deltagit på AC:s digitala föreläsning Okänd bakgrund i april 2023 samt AC:s digitala möte om Adoptionskommissionens uppdrag i oktober 2024. I maj 2024 deltog vi i ett lunchseminarium på Karolinska institutet (KI) där forskaren Mattias Strand och läkaren Natte Hillerberg presenterade sin intervjustudie om transnationellt adopterade personers erfarenheter och önskemål om vård och stöd. I november 2024 deltog vi även på ett digitalt möte som anordnades av Transnationellt adopterades riksorganisation (TAR) där resultaten från samma studie presenterades och diskuterades.

Resor

Vi har besökt fyra av de länder som vi granskat: Chile, Colombia, Polen och Sydkorea.

Vid vårt besök i Chile i oktober 2022 träffade vi företrädare för Ministry of Social Development and Family, Ministry of Justice and Human Rights, Mejor Niñez, Registro Civil, domaren Mario Carroza och företrädare för brottsutredningen samt Boris Barrera, ordförande för den parlamentariska kommissionen. Vi hade också möten med organisationerna Hijos y Madres del Silencio, Chile-adoption.se och Nos Buscamos. Vid besök i Temuco träffade vi ursprungsföräldrar och syskon samt företrädare för familjedomstolen i Temuco.

Vid besöket i Colombia i oktober 2022 träffade vi företrädare för Adoptionsdivisionen på ICBF:s huvudkontor i Bogotá och ICBF:s regionala kontor i Cali, en domare vid familjedomstolen de la Mesa och företrädare för Defensoría del Pueblo och Colombias sanningskommission. Vi hade möten med en adopterad person bosatt i Colombia som också ordnade ett möte med ursprungsföräldrar i Bogotá. Vi träffade därutöver företrädare för Fundacion armando Armero, en advokat som arbetat med privata adoptioner samt AC:s kontaktperson i Colombia och besökte barnhemmen CRAN i Bogotá och Chiquitines i Cali.

Vid vår resa till Polen i februari 2023 träffade vi ministeriet för familje- och socialpolitik, den statliga adoptionsorganisationen (Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny) och den katolska adoptionsorganisationen (Katolicki Ośrodek Adopcyjny). Vi träffade en forskare vid Juridiska Institutet (Instytut Wymiaru Sprawiedliwości) och en tidigare chef på Polens äldsta barnhem. Vi träffade även BFA:s kontaktperson i Polen som under alla år organisationen var verksam hjälpte de svenska familjerna praktiskt i landet.

Vid vår resa till Sydkorea våren 2023 träffade vi företrädare för Sydkoreas sannings- och försoningskommission (TRC), Ministry of Health and Welfare, National Center for the Rights of the Child (NCRC), Korea Welfare Services (KWS) och organisationerna KoRoot, Korean Unwed Mothers' Families Association (KUMFA) och Danish Korean Rights Group (DKRG). Vi träffade även advokater, forskare och andra experter inom adoptionsområdet. Därutöver träffade vi en kvinna vars barn adopterats till Sverige och en adopterad person som numera bor i Sydkorea. Efter vårt besök i Sydkorea intervjuade vi ytterligare en ursprungsförälder digitalt.

2.4.5 Aktgranskning

Den 2 mars 2024 trädde lagen (2024:31) om skyldighet att lämna uppgifter till Adoptionskommissionen i kraft. Lagen innebär en uppgiftsskyldighet för myndigheter och auktoriserade sammanslutningar att, på begäran av Adoptionskommissionen, lämna uppgifter som kommissionen behöver för att fullgöra sitt uppdrag att kartlägga och analysera adoptionsverksamheten. Samtidigt infördes en bestämmelse om sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller

ekonomiska förhållanden hos kommissionen, 42 kap. 9 § punkt 6 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).⁸

Vi har granskat adoptionsakter för de sju länder vi gjort fördjupad granskning av. För fyra av länderna har vi genomfört aktgranskning av adoptioner som förmedlats genom svenska adoptionsorganisationer: Chile, Colombia, Kina och Sydkorea. För tre av länderna har vi i stället granskat privata och enskilda adoptionsakter: Etiopien, Polen och Sri Lanka. Från dessa länder har det genomförts förhållandevis många privata och enskilda adoptioner till Sverige. På så vis täcker vi samtliga länder och båda typerna av adoption.

Urval av akter

Aktgranskningen av adoptioner via adoptionsorganisation

För aktgranskningen av organiserade adoptioner har vi gjort ett slumpmässigt urval av cirka 100 akter per land. Urvalet har slumpats fram utifrån en förteckning över samtliga adoptioner som genomförts av den aktuella organisationen eller myndigheten. Adoptionsorganisationerna och Riksarkivet har bistått med sådana förteckningar. Eftersom det handlar om fyra länder har vi i denna del granskat ungefär 400 akter. Med 100 akter per land får vi en felmarginal på 10, om vi väljer en signifikansnivå på 95 procent. Eftersom det finns olika stora interna bortfall i de olika frågorna, bör vi tolka svaren med försiktighet. Resultat med alltför få svar tas inte med i analysen.

- I Chile har AC varit den enda organisationen och för Colombia står AC för 97 procent av de organiserade adoptionerna. För dessa båda länder har vi valt ut 100 akter från AC. För Colombia har vi även granskat 3 akter från organisationen La Casa, eftersom de förmedlat ett mindre antal akter från Colombia. (FFIA har förmedlat ännu färre adoptioner från Colombia, och eftersom det endast skulle röra sig om ett urval av 1 akt, så har vi bortsett från den.)
- I Sydkorea har AC varit den enda organisationen som förmedlat adoptioner till Sverige, men på 1970-talet var det NIA som förmedlade adoptioner från Sydkorea till Sverige. Eftersom AC och

⁸ Prop. 2023/24:50 *En skyldighet att lämna uppgifter till Adoptionskommissionen*.

NIA totalt sett förmedlat ungefär lika många adoptioner var från Sydkorea har vi valt ut 50 akter från AC och 50 akter från NIA:s arkiv på Riksarkivet.

- I Kina har flera adoptionsorganisationer varit aktiva. För Kina har vi därför valt ut 40 akter från AC, 40 akter från FFIA och 20 akter från BV, vilket är ett proportionerligt antal akter utifrån det antal adoptioner som de olika adoptionsorganisationerna förmedlat från Kina.

Aktgranskningen av privata och enskilda adoptioner

Det saknas säkra uppgifter om antalet privata och enskilda adoptioner. Uppskattningsvis handlar det om omkring 1 100 till 1 200 privata och enskilda adoptioner var från Sri Lanka och Polen, samt uppåt 600 privata och enskilda adoptioner från Etiopien. Om vi skulle haft samma säkerhet i aktgranskningen för de privata och enskilda adoptionerna som för de organiserade adoptionerna, hade vi behövt granska mellan 80 och 90 akter per land. I aktgranskningen av privata och enskilda adoptioner har vi dock inte kunnat granska så många akter, utan av praktiska och tidsmässiga skäl fått begränsa det till cirka 40 akter per land. Det innebär att vi, utifrån våra resultat, inte kan generalisera till gruppen som helhet. Det har varit omständligt och tidskrävande att hitta privata och enskilda akter att granska.⁹ För aktgranskningen av privata och enskilda adoptioner har vi inte heller kunnat göra ett slumpmässigt urval, eftersom det inte finns någon förteckning av det totala antalet adoptioner som förmedlats privat eller enskilt. Vi har behövt göra urval med utgångspunkt i vad som varit praktiskt genomförbart.

Privata och enskilda adoptionsakter kan finnas både hos socialtjänsten, tingsrätten och Riksarkivet. Efter att ha rådfrågat olika aktörer och gjort några stickprov bedömde vi att det finns mest uppgifter om bland annat barnets bakgrund i socialtjänstarkiven, och därmed mest lämpligt att granska akterna där. För att hitta enskilda adoptionsakter i socialtjänstens arkiv behövde vi ha tillgång till personnummer på de adopterade personerna. Därför har vi

⁹ Det är inte komplicerat för en adopterad person som kan använda sitt eget eller sina adoptivföräldrars personnummer för att hitta sin akt, men eftersom vi inte haft några personnummer att utgå från har proceduren varit komplicerad.

först behövt hitta personnummer på de blivande adoptivföräldrarna hos Riksarkivet. Riksarkivets personal har varit behjälplig i att navigera oss fram till de diarium där vi enklast kan hitta personnummer för rätt länder och tidsperioder.¹⁰ Vi har sedan manuellt gått igenom olika registerkort och akter för att hitta personnummer till sökanden som kan ha adopterat barn från våra tre utvalda länder. Inledningsvis valde vi också ut personnummer till sökanden som kunde finnas i Stockholms län eller Västra Götalands län, i syfte att försöka samla akterna geografiskt då vi så långt som möjligt har velat granska akterna på plats i arkiven. Detta har vi dock senare fått frånga och sökt bredare för att få tag i tillräckligt många akter. Utifrån urvalet av sökandes personnummer har vi sedan sökt reda på barnets personnummer via folkbokföringen (NAVET). När vi fått barnens personnummer har vi vänt oss till de olika kommun- och stadsarkiven för att söka fram de adopterade personernas akter. Sammantaget har ett 100-tal privata och enskilda akter från cirka 25 olika kommun- och stadsarkiv granskats.

Stickprovsundersökningar

Av resursmässiga skäl har vi inte kunnat granska akter från både privata och enskilda samt organiserade adoptioner för varje land. En nackdel med det är att vi inte kan jämföra privata och enskilda adoptioner med organiserade adoptioner från samma land. I Etiopien har vi dock haft ett stickprov av nio AC-akter, och i Sri Lanka ett stickprov av åtta BV-akter, som jämförelsematerial.¹¹ Vad gäller Sri Lanka har vi också gjort en översiktlig genomgång av adoptionsorganisationen ISIA:s adoptionsakter från mitten av 1980-talet, vilka även har använts som ett jämförelsematerial. Vi har även gjort stickprov av tingsrätt- och socialtjänstakter, framför allt för att se om det finns fler dokumenterade samtycken där jämfört med de akter som vi granskat på Riksarkivet.

¹⁰ Framför allt följande diarium: NIA C1a:4, saknr. 8; Socialstyrelsens NIA D5:1; Justitiedepartementet 1975–1976, enhet F4; NIA C1c:2.

¹¹ Eftersom det har varit mycket svårt att hitta privata och enskilda akter har vi dock i urvalet råkat få med några adoptioner som förmedlats via organisation. I de fall de rört sig om åtminstone åtta akter har vi använt det som ett stickprov att jämföra resultaten mot.

Granskningsformulär, analys och tolkning

För att genomföra aktgranskningen tog vi fram ett aktgranskningsformulär i Excel, där vi har fört in uppgifter från de utvalda akterna under olika frågor eller rubriker. Vi har dokumenterat vilka uppgifter som finns i respektive akt, exempelvis vad som står om barnets bakgrund och om föräldrarna, hur barnet lämnades och skälen för adoption samt vem som utrett barnets sociala situation, varit delaktig i förmedlingen, matchat och avgjort att barnet är tillgängligt för adoption. Vi har också dokumenterat huruvida det finns en särskild samtyckeshandling från barnets förälder eller annan vårdnadshavare, om det framgår av akten att man sökt efter nationell lösning innan man beslutat om adoption samt hur adoptionen slutförts i ursprungslandet och i Sverige. Vi har även dokumenterat datum för olika steg i adoptionsprocessen. Därutöver har vi också dokumenterat om vi i akten har sett motstridiga uppgifter eller andra tecken på uppenbara oegentligheter. När det gäller akterna för Chile och Colombia, som till stor del funnits på spanska, har vi anlitat en tolk avropad från Kammarkollegiets ramavtal, som bistått oss med översättning på plats på Riksarkivet.

Efter att aktgranskningen avslutats har vi kategoriserat och kvantifierat resultaten genom att visa hur vanligt förekommande olika resultat eller "svarsalternativ" varit. Vi har även använt aktgranskningen för mer kvalitativa resultat genom att exemplifiera generella iakttagelser eller visa på förekomst av mer ovanliga företeelser. Vi har också analyserat tider i processen för att se i vilken ordning olika steg i processen kommer och hur lång tid det tagit mellan olika steg. I ett första steg har resultaten analyserats för varje land för sig, där efter har en jämförande analys mellan länderna gjorts.

Aktgranskningens resultat bör tolkas med försiktighet. Det gäller särskilt aktgranskningen av de privata och enskilda adoptionerna, eftersom vi där har ett betydligt mindre antal akter och där urvalet inte skett slumpmässigt. Vi har i redogörelserna för resultaten av aktgranskningen ofta skrivit att vi inte kan dra några generella slutsatser utifrån aktgranskningen. Även i aktgranskningen av de organiserade adoptionerna finns en viss osäkerhet, framför allt för att det finns vissa interna bortfall, och därmed olika hög säkerhet i svaren. I de fall det funnits alltför få svar har vi valt att inte redovisa resultaten. Ytterligare ett skäl till att tolka resultaten med försiktighet är

att det inte är en exakt vetenskap utan det finns utrymme för tolkning när man bedömer en akts innehåll. Vi har inför aktgranskningen haft möten med AC, som fått förklara hur de ser på de olika dokumenten i akterna för de adoptioner som förmedlats via dem.

2.4.6 Särskild granskning av AC:s adoptionsakter från 2024

Vi har genomfört en särskild granskning av AC:s samtliga adoptionsakter från 2024. Det var 34 akter som avsåg 36 barn. Granskningen hade två syften, dels att se vad som kännetecknar de barn som numera förmedlas för adoption, dels att se vilken dokumentation som finns med i akterna och om dokumentationen har förbättrats över tid.

För denna granskning utformades ett förenklat aktformulär med färre frågor. När det gäller den övergripande frågan om vad som kännetecknar de barn som förmedlades för adoption via AC, har vi dokumenterat barnets kön, ålder, hälsostatus och eventuella särskilda behov, om barnet tillhör en minoritet eller ett urfolk samt om det har kända föräldrar eller syskon kvar i ursprungslandet. Vi har också dokumenterat skälen för adoption, om barnen varit socialt omhändertagna och om barnen vistats på barnhem eller i familjehem före adoptionen. När det gäller den övergripande frågan om vilken dokumentation som finns med i akterna har vi bland annat dokumenterat hur ofta det funnits med födelsebevis, medicinsk rapport, social rapport samt särskilda samtyckeshandlingar från föräldrar eller annan vårdnadshavare. Vi har också dokumenterat om det finns något myndighetsbeslut om att barnet är tillgängligt för adoption samt om det framgår tydligt av adoptionshandlingarna vilka ansträngningar som gjorts för att hitta nationell lösning före internationell adoption.

Eftersom vi genomförde granskningen i januari, kan dokumentation fortfarande tillkomma i ärendena. I åtminstone två av AC:s akter från 2024 står en notering om att mer dokumentation inkommer. Detta har dock ingen egentlig betydelse för vår granskning. Alla dokument måste finnas med för att Sverige ska kunna godkänna att adoptionen ska kunna fortsätta (socialnämndens samtycke till att

adoptionsförfarandet får fortsätta enligt 6 kap.14 § SoL¹²). Där-
emot har det betydelse för en adopterad person som vill söka sitt
ursprung.

Även denna aktgranskning ska tolkas med försiktighet, inte minst
för att det går att göra olika tolkningar av aktens innehåll. Här är det
dessutom adoptioner från åtta länder som vi inte har lika mycket
bakgrundskunskap om. Att det går att göra olika tolkningar visar
den granskning som AC själva gjort av samma akter. De kommer
fram till andra resultat än vad vi gjort.

2.4.7 Fokusgrupper

Vi har genomfört åtta fokusgrupper för att samla kunskap och er-
farenheter om vad det finns för behov av särskilt stöd till adopterade
personer och vad som är viktigt för att få ett sådant stöd att fungera
bra. Tre av grupperna var för adopterade vuxna personer, två fysiska
träffar och en digital. Två grupper var för adoptivföräldrar, den ena
för föräldrar med barn under 18 år och den andra med barn över 18 år.
En grupp var för adopterades partners. Vi har dessutom bjudit in
till två barngrupper, en för adopterade personer mellan 15 och 18 år
och en för barn till adopterade personer, också mellan 15 och 18 år.
Det visade sig dock vara mycket svårt att få deltagare till båda barn-
grupperna, trots flera försök att sprida information om träffarna via
adoptionsorganisationer, adopterades föreningar samt planscher på
gymnasieskolor och ungdomsmottagningar. Till sist kom endast en
person per grupp till dessa träffar, och de genomfördes som ett en-
skilt samtal.

För att fokusgrupperna skulle genomföras på ett sådant sätt att
deltagarna kände sig trygga att dela sina tankar tillsammans med andra
i samma målgrupp, valde vi att anlita professionella samtalsledare.
De som höll i samtalen var legitimerade psykoterapeuter, några av
dem själva adopterade. De var tydliga med fokusgruppernas syfte,
frågeställningar, upplägg och genomförande samt hur materialet
som samlades in skulle komma att användas. För barngrupperna
höll en av psykoterapeuterna samtalen tillsammans med en socio-
nom och kurator från Bris.

¹² 24 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89 *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*.

Vid träffarna med de adopterade personerna samtalande gruppen om tre huvudfrågor: Vad är din erfarenhet av stöd? Vilket stöd behöver man som adopterad eller adoptivfamilj kunna få framöver? Om samhället ska ge det stöd ni efterfrågar – hur ska stödet utformas? Träffarna med adoptivföräldrar fokuserade på frågor om deras erfarenhet av tidigare stöd, vilket stöd som i dag saknas och hur ett sådant stöd skulle kunna utformas. Träffarna med partners till adopterade fokuserade på vilket stöd de ansåg att man som adopterad skulle behöva och vad som är viktigt att tänka på när man utformar ett sådant stöd. Samtalet med barn till adopterade handlade bland annat om hur adoptionen påverkat personen själv och vilket stöd som skulle behövas för adopterade och deras familjer i framtiden.

Maximalt antal deltagare per fokusgrupp var 12 personer. I de grupper vi fick fler anmälda än så, behövde vi göra ett urval bland dem som anmält intresse. I dessa fall eftersträvade vi en bredd i deltagandet vad gäller bland annat ålder, kön och ursprungsland. När det gäller ursprungsland ville vi fånga fler länder än de sju vi valt ut för fördjupad granskning. Sammanlagt deltog ett 70-tal personer i våra fokusgrupper, varav ungefär 80 procent kvinnor och 20 procent män. Respektive fokusgrupp pågick i omkring tre timmar. Samtalen spelades in, dokumenterades och analyserades.

2.4.8 Externt material som tagits fram på uppdrag av oss eller initierats av andra

Uppdrag vi gett åt andra

Vi har gett Governo flera uppdrag som underlag för utformning av våra förslag om adoptionsspecifikt stöd samt beräkning av kostnader för förslagen. Governo har haft i uppdrag att kartlägga nationella kompetenscentrum i Sverige, i syfte att dra lärdomar inför vårt förslag om att inrätta ett nationellt resurscentrum för adopterade personer. Governo har också haft i uppdrag att ta fram en prognos på åldersutvecklingen för gruppen internationellt adopterade personer, samt en översiktlig prognos över antalet individer per år som kan komma att söka de olika stödformerna. Governo har också haft i uppdrag att göra en översiktlig samhällsekonomisk konsekvensanalys för ett adoptionsspecifikt stöd.

Vi har gett fyra legitimerade psykoterapeuter i uppdrag att leda de fokusgrupper vi haft för att få en fördjupad bild av vilket adoptionsspecifikt stöd som behövs och hur ett sådant stöd bör utformas: Anna Amazeen, Kristina Lindstrand, Maria Norlin och Maria Palmer. Anna Amazeen har även haft ett bredare uppdrag som bollplank vad gäller förberedelser och upplägg för fokusgrupperna. Bris fick i uppdrag att tillsammans med en av psykoterapeuterna leda samtalen med barn och ungdomar.

Vi har gett sexologen Anna Linde, som skrivit en uppsats om adopterades sexuella hälsa och därefter gjort ytterligare en intervjustudie bland adopterade, i uppdrag att sammanfatta intervjumaterialet specifikt för oss.

Vi har också gett legitimerade psykologen och psykoterapeuten Hanna Wallensteen i uppdrag att skriva ett förord till betänkandet.

Övrigt material som inkommit från externa aktörer

Flera enskilda personer och organisationer har kontaktat oss för att delge olika typer av material och annan information som varit till nytta i vårt arbete. Det gäller till exempel vetenskapliga publikationer, uppsatser, självbiografiska böcker och skriftliga livsberättelser.

Vi har fått in material från flera föreningar för adopterade. Även enskilda adopterade personer har inkommit med underlag.

Flera legitimerade psykologer och psykoterapeuter har bidragit med underlag och skrivelser om behovet av stöd för adopterade personer och hur ett stöd skulle kunna utformas.

2.5 Centrala principer och begrepp

2.5.1 Några centrala principer

I detta avsnitt beskrivs några centrala principer inom den internationella adoptionsverksamheten. Dessa är barnets bästa, barnets rätt till sin identitet och sitt ursprung, förbudet mot handel med barn, kravet på frivilligt och informerat samtycke och den så kallade subsidiaritetsprincipen. Dessa principer har utvecklats och reglerats över tid men har varit vägledande i den praktiska verksamheten allt

sedan den internationella adoptionsverksamheten kom i gång på allvar på 1950-talet.

Barnets bästa

Redan enligt 1917 års lag om adoption fick adoption bara komma till stånd om adoptionen ”finnes lända till gagn för barnet”. Bestämelsen har sedan ändrats så att adoptionen ska vara till barnets fördel och sedan 2018 till barnets bästa.

Principen om barnets bästa är en av barnkonventionens grundprinciper. Enligt artikel 3 ska vid alla åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara till barnets bästa. När det gäller adoptioner går konventionen ännu längre och föreskriver att staterna ska säkerställa att största vikt ges till vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 21). Av förarbetena till artikel 21 framgår att det var viktigt att formuleringen tydligt hänvisade till barnets och inte föräldrarnas bästa. Inga andra intressen får ges större vikt än barnets bästa vid en adoption. Enligt barnrättskommittén ska barnets bästa vara den avgörande faktorn vid beslut om adoption.¹³ Även om barnets intressen inte är det enda övervägandet, ska det prioriteras över alla andra intressen och överväganden, inklusive de biologiska föräldrarnas, de blivande adoptivföräldrarnas, adoptionsorganisationernas eller en stats intressen. Även om alla berörda parter intressen kan beaktas, är staten vid konkurrerande intressen skyldig att se till att barnets intressen ges företräde.¹⁴

Barnets bästa kommer även till uttryck i 1993 års Haagkonvention (artikel 1) och 2008 års Europarådskonvention (artikel 4).

Barnets rätt till sin identitet och sitt ursprung

År 1959 antog FN en deklaration om barnets rättigheter som innehöll tio principer.¹⁵ En av dessa principer var att barnet från födelsen ska ha rätt till ett namn och en nationalitet. Enligt artikel 24 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR)

¹³ Barnombudsmannen. Svensk översättning av *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa* (CRC/C/GC/14) p. 38 och 48.

¹⁴ J. Tobin (2019), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, s. 769 f.

¹⁵ 1959 års deklaration för barnets rättigheter.

som antogs 1966, ska varje barn registreras omedelbart efter födseln och ges ett namn samt rätt att förvärva ett medborgarskap.

Genom barnkonventionen utvecklades barnets rätt till sin identitet och ursprung ytterligare. Enligt artikel 7 ska barnet registreras omedelbart efter födseln och från födseln ha rätt till ett namn, rätt att förvärva ett medborgarskap och, så långt det är möjligt, rätt att få veta vilka dess föräldrar är och få deras omvårdnad. Rättigheterna ska förstås som en del av ett barns rätt till överlevnad och utveckling. Rätten till vetskap om föräldrarna är inte absolut. Av artikelns ordalydelse framgår att ett barn så långt det är möjligt ska ha denna rätt. Ett sätt att säkerställa denna rättighet så långt det är möjligt, är att ett barn registreras vid födelsen och att en stat säkerställer att de upplysningar om barnets ursprung som myndigheterna innehar bevaras, i synnerhet vad avser uppgifter om föräldrarnas identitet samt sjukdomshistoria. För att det ska vara möjligt måste det finnas upplysningar att bevara. Det finns situationer då det är omöjligt att säkerställa att ett barn får vetskap om sina föräldrar till exempel i de fall det är okänt vilka barnets föräldrar är. Det kan också vara så att modern inte vet vem fadern är eller inte kan förmås att tala om vem fadern är.¹⁶

Liknande bestämmelser om födelseregistrering, namn och medborgarskap finns i artikel 30 i 1993 års Haagkonvention. Enligt artikel 30 ska berörda myndigheter säkerställa att de upplysningar om barnets ursprung som myndigheterna innehar bevaras, i synnerhet vad avser uppgifter om föräldrarnas identitet samt sjukdomshistoria. Myndigheterna ska också säkerställa att barnet eller dess ombud har tillgång till sådan information, under lämplig vägledning, i den utsträckning som lagen i staten medger det. Ett barn som är adopterat har rätt att få veta det av sina föräldrar. Föräldrarna ska så snart det är lämpligt upplysa barnet om detta (4 kap. 23 § FB.).

Enligt artikel 8 barnkonventionen har ett barn rätt att behålla sin identitet, inklusive medborgarskap, namn och släktförhållanden. Om ett barn olagligt berövas en del av eller hela sin identitet ska barnet ges lämpligt stöd och skydd i syfte att snabbt återupprätta identiteten. Åtagandet gäller oavsett om ett barn berövats en del av eller hela sin identitet. Vad som avses med lämpligt stöd och skydd i syfte att snabbt återupprätta ett barns identitet framgår inte av artikeln eller av förarbetena till konventionen. Formuleringen lämnar ett utrymme

¹⁶ SOU 2020:63 *Barnkonventionen och svensk rätt*, s. 359.

för respektive stat att avgöra vilket stöd och skydd som ska ges, med den enda begränsningen att stödet och skyddet måste vara lämpligt för syftet och så pass effektivt att återupprättandet sker snabbt. Barnrättskommittén har uttalat att om ett barns identitetshandlingar har anskaffats åt barnet på olagligt vis, och barnet begär återställande av sina identitetshandlingar, bör en stat vidta åtgärder bland annat genom att utfärda korrigerade dokument.¹⁷ Staterna är skyldiga att genomföra processen med att återupprätta barnets identitet på ett sätt som förhindrar, eller åtminstone minimerar, all skada på barnets känslomässiga eller psykologiska utveckling.¹⁸

Förbud mot ekonomisk vinning och handel med barn

Det är en grundläggande princip att adoption inte får ske mot betalning. Handel med barn ska under inga omständigheter få förekomma.

I Sverige har det sedan 1917 funnits ett förbud mot vederlag vid *nationell* adoption. De första reglerna i syfte att förhindra otillbörlig ekonomisk vinning vid *internationell* adoption kom genom 1967 års Europarådskonvention som Sverige ratificerade samma år. Enligt lagen om internationell adoptionshjälp från 1979 fick adoptionsorganisationerna ta ut avgifter av de sökande men verksamheten fick inte bedrivas med vinstintresse.

Genom barnkonvention från 1989 skärptes kraven ytterligare genom artikel 21 d som stadgar att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att en internationell adoption inte leder till otillbörlig ekonomisk vinning för de personer som medverkar i den. Det framgår inte av artikeln vad som avses med försäljning av eller handel med barn. Det definieras i stället i det fakultativa protokollet till barnkonventionen om försäljning av barn, barnpornografi och barnprostitution. I artikel 2 i protokollet definieras försäljning av barn som varje handling eller transaktion genom vilken ett barn överförs av en person eller grupp av personer till annan mot betalning eller någon annan form av ersättning. Av protokollet framgår att ett otillbörligt framkallande av samtycke till adoption av ett barn i strid med tillämpliga internationella rättsliga instrument om adoption omfattas (artikel 3.1 a ii). Det ska gälla

¹⁷ SOU 2020:63 s. 389.

¹⁸ J. Tobin (2019), s. 303.

oavsett om brottet begås inom ett land eller är gränsöverskridande och oavsett om det begås i organiserad form eller av en enskild person. I samband med att Sverige ratificerade tilläggsprotokollet infördes ett nytt brott – otillbörligt utverkande av samtycke eller tillstånd till adoption av barn i 7 kap. 2 § brottsbalken.¹⁹

Förbudet mot otillbörlig ekonomisk vinning uttrycks även i 1993 års Haagkonvention. Enligt artikel 8 ska centralmyndigheterna vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra otillbörlig ekonomisk eller annan vinst i samband med en adoption och för att förhindra tillvägagångssätt som strider mot konventionens syften. När lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling trädde i kraft 1997 förtydligades att adoptionsorganisationerna endast får ta ut *skäliga* avgifter av de sökande (7 § andra stycket). Adoptionsorganisationerna ska redovisa kostnaderna i det andra landet och hur de fördelar sig. I förarbetena till bestämmelsen står att ersättning bör kunna ges för kostnader som avser ett specifikt barn och för att täcka en rimlig del av barnhemmets löpande kostnader eller andra administrativa kostnader förknippade med den internationella adoptionsverksamheten. Det får dock inte finnas risk för att internationell adoptionsverksamhet ger så stora fördelar att ett beroende av inkomster från sådan verksamhet skapas i ursprungslandet.²⁰

Frivilligt och informerat samtycke

Det är en grundläggande princip att en adoption är frivillig. Det innebär att barnet, barnets föräldrar och den som ansöker om adoption som utgångspunkt är överens om att en adoption ska ske.

Föräldrabalkens krav på samtycke

Redan enligt 1917 års lag om adoption ansågs samtycke till adoptionen från den som skulle adopteras vara ett oeftergivligt krav för att adoption skulle kunna medges. Enligt 4 kap. 7 § föräldrabalken får den som har fyllt 12 år adopteras endast om han eller hon samtycker

¹⁹ Prop. 2005/06:68 *Försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi – Fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter*.

²⁰ Prop. 2003/04:131 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 41.

till adoptionen.²¹ Även yngre barn än 12 år ska höras och har rätt att framföra sina åsikter.

Enligt 4 kap. 8 § föräldrabalken krävs i regel vårdnadshavarens²² samtycke om den som sökanden vill adoptera är under 18 år. Vårdnadshavarens vetorätt har gällt sedan 1917 års lag om adoption. Samtycke behövs dock inte om barnets vårdnadshavare är varaktigt förhindrad att samtycka till följd av en psykisk sjukdom eller något annat liknande förhållande, vistas på okänd ort eller det finns synnerliga skäl. Undantaget för synnerliga skäl infördes 2018 och ska tillämpas mycket restriktivt. I förarbetena står att det framför allt tar sikte på situationer vid internationell adoption där det kan hända att personer inte vill delta i ett adoptionsförfarande på grund av risken för sociala konsekvenser om adoptionen blir känd. En tillämpning av undantaget förutsätter i regel att ganska omfattande ansträngningar har gjorts för att utreda anledningen till att ett samtycke som uppfyller de svenska kraven inte har lämnats. Det krävs i regel att myndigheterna i ursprungsstaten har bedömt att adoptionen bör genomföras. Så är fallet i första hand om adoptionen förmedlas av en auktoriserad adoptionssammanslutning.²³

Att en förälder som inte är vårdnadshavare saknar vetorätt i fråga om adoptionen innebär inte att föräldrarnas vilja saknar betydelse. Föräldern ska även i dessa fall få tillfälle att yttra sig och föräldrarnas inställning ska vägas in i den helhetsbedömning av adoptionens lämplighet som ska göras. Kravet på föräldrarnas samtycke kan sägas ge uttryck för en avvägning mellan å ena sidan värdet av att adoptioner som är till barnets bästa kommer till stånd och å andra sidan föräldrarnas rättigheter.²⁴

Innan ett samtycke lämnas ska den som lämnar samtycke få information om innebörden av en adoption och ett samtycke. Syftet är att säkerställa att informerade samtycken ligger till grund för beslutet om adoption. Vid nationell adoption ges informationen och inhämtas samtycket i regel av den som genomför adoptionsutredningen. Vid internationell adoption kan det i stället vara myndigheterna i barnets ursprungsland som lämnar informationen och

²¹ Något samtycke behövs inte om den som sökanden vill adoptera är varaktigt förhindrad att samtycka till följd av en psykisk sjukdom eller något annat liknande förhållande.

²² Det gäller även en särskilt förordnad vårdnadshavare eller annan som på grund av lag eller sedvänja i en annan stat får anses ha trätt i föräldrarnas ställe.

²³ Prop. 2017/18:121 *Modernare adoptionsregler*, s. 151 f.

²⁴ Prop. 2017/18:121 s. 52.

inhämtar samtycket. I förarbetena till 2018 års lagändring står att det i dessa fall blir en uppgift för den som genomför adoptionsutredningen att kontrollera att lämnade samtycken kan accepteras. Om adoptionen omfattas av 1993 års Haagkonvention ska konventionens krav beträffande samtycken vara uppfyllda. I en sådan situation torde det sällan finnas anledning att ifrågasätta att de samtycken som har lämnats har föregåtts av relevant information. Detsamma bör i regel gälla om adoptionen inte omfattas av konventionen men förmedlas av en auktoriserad adoptionssammanslutning. Om det finns anledning att misstänka att den som lämnat ett samtycke inte har fått information, kan det finnas skäl för den som genomför adoptionsutredningen att komplettera utredningen. Det är ytterst domstolens ansvar att se till att de samtycken som läggs till grund för adoptionsbeslutet uppfyller lagens krav, inklusive kravet på information. Liksom när det gäller kravet på samtycke från den som ansökan avser är det viktigt att det dokumenteras vilken information som lämnats och omständigheterna kring samtycket. Det är ytterst domstolens ansvar att godtagbara samtycken finns i ärendet.²⁵

Den som har fött barnet får lämna samtycke först sedan denne återhämtat sig tillräckligt efter födelsen (4 kap. 9 § föräldrabalken). Bestämmelsen infördes som en följd av kravet i 1967 års Europarådskonvention om adoption av barn, att moderns samtycke inte fick lämnas förrän efter sex veckor efter barnets födelse. Det finns inte någon bestämd tidsgräns i föräldrabalken för när samtycket får lämnas, utan det får bedömas från fall till fall om föräldern är tillräckligt återställd fysiskt och psykiskt så att föräldern kan fatta ett väl överlagt beslut. När bestämmelsen infördes 1969 uttalades i förarbetena att tiden i allmänhet inte bör understiga sex veckor.²⁶

Krav på samtycke enligt barnkonventionen

Enligt artikel 7 barnkonventionen har ett barn rätt att bli omvårdat av sina föräldrar. Sett i ljuset av artiklarna 9 och 20 kan en adoption endast komma i fråga om föräldrarna fränsäger sig sitt ansvar eller genom ett rättsligt förfarande inte anses kunna ta sitt ansvar (jämför

²⁵ Prop. 2017/18:121 s. 150 f.

²⁶ Prop. 1968:114 med förslag till lag om ändrad lydelse av 4 kap. 5 § föräldrabalken, m.m., s. 17 och prop. 1980/81:112 om samtycke och tillstånd till adoption s. 12 f.

bland annat artikel 19).²⁷ Artikel 21 kräver alltså ett informerat samtycke till adoptionen från de personer som berörs. Vilka personer som berörs framgår inte men det torde vara självklart att föräldrar, vårdnadshavare och barnet berörs.²⁸ Vad det innebär att ett samtycke ska vara informerat förklaras inte närmare i artikeln och inte heller genom förarbetena till konventionen. Av doktrin framgår att det är tydligt att begreppet togs in för att säkerställa att samtycket skett frivilligt och att den som gett sitt samtycke förstår konsekvenserna av adoptionen. Av artikeln framgår inte heller vilken rådgivning som kan behövas, endast att det informerade samtycket ska kunna ges på grundval av en sådan rådgivning om så krävs. Det borde innebära att rådgivningen ska innehålla information som leder till att den som lämnar ett samtycke har förstått konsekvenserna av en adoption.²⁹

Krav på samtycke enligt 1993 års Haagkonvention

Enligt artikel 4 c 1993 års Haagkonvention får en adoption äga rum endast om de behöriga myndigheterna i ursprungsstaten har säkerställt att

1. de personer, institutioner och myndigheter som ska ge sitt samtycke till adoption har fått den rådgivning som behövs och vederbörligen underrättats om verkningarna av sina samtycken, framför allt om huruvida en adoption kommer att leda till att det rättsliga förhållandet mellan barnet och dess ursprungsfamilj upphör eller inte,
2. sådana personer, institutioner och myndigheter frivilligt har gett sitt samtycke i föreskriven rättslig form och att samtycket uttryckts eller bestyrkts i skrift,
3. samtyckena inte har åstadkommits genom betalning eller genom ersättning av något slag och inte har återkallats, och
4. moderns samtycke, där sådant krävs, har getts först efter barnets födelse.

²⁷ SOU 2020:63 s. 869.

²⁸ SOU 2020:63 s. 870.

²⁹ SOU 2020:63 s. 871.

Vidare krävs att de behöriga myndigheterna har säkerställt att

1. barnet har fått rådgivning och vederbörligen informerats om verkningarna av adoptionen och av sitt samtycke till adoptionen i de fall då sådant samtycke krävs,
2. hänsyn har tagits till barnets önskemål och mening,
3. barnets samtycke till adoptionen, där sådant samtycke krävs, har getts frivilligt i föreskriven rättslig form och har uttryckts eller bestyrkts i skrift,
4. sådant samtycke inte har åstadkommits genom betalning eller ersättning av något slag.

Enligt HCCH:s Guide to Good Practice är kravet på att inhämta vederbörliga samtycken till adoptionen en viktig del för att bekämpa bortförande av, försäljning av och handel med barn.³⁰ Enligt HCCH är det känt att ursprungsstaterna ofta kan sakna resurser för att se till att korrekta samtycken erhålls. Eftersom samtycken oftast inhämtas på lokal nivå är det viktigt att staterna har tillförlitlig och etisk personal som kan övervaka samtyckesförfarandet. Staterna bör vidta åtgärder för att övervaka verksamheten hos utländska ackrediterade organ eller personer för att säkerställa att inga otillbörliga påtryckningar utövas av dem, eller för deras räkning av mellanhänder för att erhålla medgivanden till adoptioner. Detta är av särskild vikt i länder där stark adoption inte är kulturellt känt. I sådana sammanhang måste konsekvenserna av ett internationellt adoptionsförfarande studeras noggrant och vid behov återspeglas i lagstiftningen. Mottagarstaterna måste se till att de organ och de personer som de godkänner för att genomföra adoptioner är av högsta etiska och moraliska kvalitet.³¹

Enligt artikel 16 punkt 2 ska centralmyndigheten i ursprungsstaten överlämna bevis till den mottagande staten om att nödvändiga samtycken har erhållits och därvid vara noga med att inte avslöja moderns och faderns identitet, om deras identitet inte får röjas i ursprungsstaten.

³⁰ HCCH (2008), *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention. Guide to Good Practice Guide No.1.*, p. 77.

³¹ HCCH (2008), p. 78–79.

Subsidiaritetsprincipen

Det är en grundläggande princip att ett barn endast ska adopteras av en familj i ett annat land om barnet inte kan växa upp med sin ursprungliga familj och det inte heller finns något annat lämpligt omvårdnadsalternativ i barnets hemland. Principen kallas subsidiaritetsprincipen och kan spåras så långt tillbaka som 1 800 år före Kristus. Hammurabis lag³² föreskrev att "innan en man kan adoptera ett hittebarn måste han leta efter barnets föräldrar och om han hittar dem måste han återlämna barnet till dem".³³

Principen har erkänts i praxis såväl internationellt som i Sverige sedan 1950-talet. I samband med den nya organiseringen av adoptionsverksamheten 1979 konstaterade regeringen att det i allmänhet får anses vara bäst för ett barn att få stanna i den egna biologiska familjen eller åtminstone få stanna i hemlandet som foster- eller adoptivbarn. Att bli adopterad utomlands är dock att föredra framför att växa upp på en institution.³⁴ Subsidiaritetsprincipen kom till uttryck i 1986 års FN deklARATION³⁵ och bekräftades i både barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention.

Det finns en viss skillnad i hur barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention rangordnar internationell adoption

Enligt artikel 21 b barnkonventionen kan internationell adoption övervägas som en alternativ form av omvårdnad om barnet inte kan placeras i ett familjehem eller en adoptivfamilj eller kan tas om hand på lämpligt sätt i sitt hemland. Möjligheten att barnet tas om hand i sitt hemland ska alltså prövas före internationell adoption och ger uttryck för att internationell adoption är det sista placeringsalternativet för ett barn som inte kan bo med sin ursprungliga familj.³⁶ Bestämmelsen bör även läsas i relation till artikel 20.3 där det framgår att ett barn som berövats sin familjemiljö endast ska placeras på

³² Hammurabis lag, är en gammalbabylonisk lagsamling och den mest kända av de forntida lagarna.

³³ C. Turner (2016), The History of the Subsidiarity Principle in the Hague Convention on Intercountry Adoption. *Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law*. Vol. 16, nr 1, 2016, s. 100.

³⁴ Prop. 1978/79:108 om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner m.m., s. 9 f.

³⁵ Deklarationen om sociala och rättsliga principer rörande skydd av och omsorg om barn, särskilt med hänsyn till nationell och internationell placering i fosterhem och adoption.

³⁶ Att det finns en rangordning framgår även av artikel 17 i 1986 års deklARATION som innehåller en liknande formulering.

en institution för omvårdnad av barn om det är nödvändigt.³⁷ Det är dock tydligt att en placering i familjehem i barnets hemland kommer före internationell adoption enligt barnkonventionen.³⁸

Subsidiaritetsprincipen nämns både i preambeln och i artikel 4 b i 1993 års Haagkonvention. Enligt preambeln ska staterna erkänna att ett barn som inte kan erhålla en lämplig familj i sin ursprungsstat kan erbjudas fördelen av en varaktig familj genom internationell adoption. Tanken är att en permanent familj är bättre än alla former av alternativ omvårdnad. Enligt artikel 4 b får en internationell adoption endast äga rum efter det att möjligheten att placera barnet inom ursprungsstaten vederbörligen har beaktats. Avsikten är inte att förneka eller ignorera andra alternativ för barnets vård, utan att understryka vikten av permanent familjevård som alternativ till vård i den biologiska familjen. Tanken är att placeringen av ett barn i en familj, inklusive internationell adoption, är den bästa lösningen framför alla andra vårdformer och det är särskilt att föredra framför vård på institution.³⁹ Av HCCH:s Guide to Good Practice framgår att 1993 års Haagkonvention inte ställer krav på att alla möjligheter att placera ett barn i ursprungslandet ska vara uttömda då ett sådant krav skulle vara orealistiskt.⁴⁰ Under de förhandlingar som ledde fram till subsidiaritetsprincipen rådde det oenighet om när en internationell adoption skulle vara lämplig. Vissa länder förordade barnkonventionens prioritering mot nationella lösningar medan andra, särskilt den amerikanska delegationen, stödde en mer positiv inställning till internationell adoption.⁴¹ Den slutliga versionen prioriterar tydligt nationell adoption framför internationell adoption, men föredrar internationell adoption framför både placering på institution och familjehem i barnets hemland.⁴²

Det finns alltså en viss skillnad i hur de olika konventionerna rangordnar internationell adoption. 1993 års Haagkonvention förordar en permanent familj i utlandet före en tillfällig placering i barnets hemland. Enligt barnkonventionen innefattar ett barns bästa en mängd faktorer som kan väga tyngre än en placering i en permanent familj. Placering i familjehem eller på institution kan

³⁷ SOU 2020:63, s. 871 f.

³⁸ C. Turner (2016), s. 113.

³⁹ SOU 2003:49 *Adoption – till vilket pris?* s. 124.

⁴⁰ HCCH (2008), p. 50.

⁴¹ E. Loibl (2019), *The Transnational Illegal Adoption Market. A Criminological Study of the German and Dutch Intercountry Adoption Systems*, s. 144.

⁴² HCCH (2008), p. 53.

därmed komma före internationell adoption när man till exempel tar hänsyn till barnets språk, kultur, nationalitet och ålder.

2.5.2 Begrepp och definitioner

I betänkandet finns ett antal uttryck och begrepp som används återkommande. Nedan finns en beskrivning och förklaring till hur de används.

Adoption

En adoption innebär att det barn som adopteras får rättslig ställning som barn till den eller de som adopterar.

Adoptionsdokument

Handlingar som rör adoptionen och den adopterade personens bakgrund.

Adoptionsutredning

Utredning som socialnämnden gör på uppdrag av svensk domstol och som utgör underlag för domstolens beslut.

Adopterad person

En person som får rättslig ställning som barn till en person genom adoption. Begreppet adopterad *person* anger att adoption inte är en identitet utan en familjerättslig status.

Adoptionsföreningar

Organisationer och nätverk för adopterade personer och adoptivfamiljer.

Adoptionsspecifika behov

Behov som kan härledas till omständigheter som är kopplade till adoptionen. Själva behoven behöver därmed inte vara specifika för just adopterade personer men omständigheterna och erfarenheterna är det.

Adoptionsspecifikt stöd

Stöd som ges till adopterade personer och deras familjer före, under och efter en adoption.

Adoptivförälder

En person som får rättslig ställning som förälder till ett barn (eller en vuxen person) genom adoption. Ett annat begrepp kan vara uppväxtförälder eller adoptant.

Auktorisation

Endast organisationer som har auktorisation av tillsynsmyndigheten får förmedla internationella adoptioner. För att få auktorisation krävs att organisationen uppfyller kraven i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling samt att organisationerna uppfyller de auktorisationsvillkor tillsynsmyndigheten beslutat. 2005 skärptes auktorisationsvillkoren i Sverige genom att kräva auktorisation i två led. Till skillnad från tidigare, då enbart adoptionsorganisationerna prövades för auktorisation, prövas även länder, del av länder eller adoptionskontakter som organisationerna får förmedla barn från eller genom.

Auktoriserad adoptionsorganisation eller sammanslutning

En sammanslutning som har tillstånd (auktorisering) från NIA, MIA eller MFoF att förmedla internationella adoptioner.

Bortförda barn

Bortförande kan ske genom att stjäla eller kidnappa ett barn (mäniskorov) eller felaktigt informera föräldrar om att deras barn var dödfött eller dog kort efter födseln. Ett annat exempel är att barnet, utan samtycke från vårdnadshavaren, tas från ett barnhem där det lämnats in för tillfällig omsorg.

Centralmyndighet

Enligt 1993 års Haagkonvention ska alla medlemsstater utse en centralmyndighet. Denna myndighet ska fullgöra de uppgifter som enligt konventionen tillfaller en centralmyndighet. I Sverige är MFoF i dag centralmyndighet enligt konventionens mening, vilket framgår av 2 § lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

Dokumenterat samtycke eller särskild samtyckeshandling

Ett särskilt dokument där barnets vårdnadshavare uttryckligen samtycker till adoption.

Enskild adoption

En adoption som inte förmedlats via någon auktoriserad adoptionsorganisation men med tillstånd från MFoF. Vid enskild adoption krävs särskilda skäl samt att förmedlingssättet är tillförlitligt. MFoF gör denna prövning efter att socialnämnden har lämnat sitt medgivande.

Handel med barn

Varje handling eller transaktion genom vilken ett barn överförs av en person eller grupp av personer till annan mot betalning eller någon annan form av ersättning (artikel 2 i det fakultativa protokollet

till barnkonventionen om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi).

Internationell adoption

En adoption där en eller två personer med hemvist i Sverige adopterar ett barn som har sitt hemvist i ett annat land. Ett annat begrepp kan vara transnationell adoption.

Internationell adoptionsförmedling

En verksamhet som har till syfte att skapa kontakt mellan den eller dem som önskar adoptera och myndigheter, organisationer, institutioner eller enskilda personer i det land där barnet har sitt hemvist (2 § lagen om internationell adoptionsförmedling).

Medgivandeutredning

Utredning som ligger till grund för socialnämndens medgivande att en person eller ett par får ta emot ett barn med hemvist utomlands.

Mottagarland

Det land där den adopterade personen får sitt nya hemvist genom adoptionen. Det kan även vara benämningen på ett land som adopterar barn från andra länder, i motsats till ursprungsland.

Oegentligheter

Med oegentligheter avses olagliga adoptioner och oetiska ageranden. Med en olaglig adoption avses en adoption som innehåller ageranden som strider mot lagar och andra regler. Med oetiska ageranden avses ageranden som leder till situationer där ett barn adopteras utan respekt för barnets och ursprungsföräldrarnas rättigheter eller för de skyddsåtgärder som följer av 1993 års Haagkonvention. Läs mer om hur

Adoptionskommissionen definierar begreppet oegentligheter i volym 2 kapitel 2.

Privat adoption

Begreppet privat adoption användes huvudsakligen fram till 1985 och avser adoptioner som genomfördes vid sidan av myndighet eller auktoriserade adoptionsorganisationer. Efter 1985, då det infördes krav på godkännande från socialnämnden av den förmedlingsväg som den sökande avsåg att använda sig av för att komma i kontakt med ett barn för adoption, är en privat adoption en adoption som genomförts vid sidan av en auktoriserad adoptionsorganisation och utan socialnämndens eller tillsynsmyndighetens godkännande. Det kan också handla om adoptioner där adoptanten använt en annan förmedlingsväg än den man fått godkännande för.

Stark adoption

En adoption som innebär att den adopterade i alla rättsliga sammanhang likställs med ett biologiskt barn. En adoption som är beslutad av svensk domstol är alltid stark och kan inte hävas.

Svag adoption

En adoption som skapar ett rättsligt förhållande mellan adoptanten och den som adopteras samtidigt som den adopterade personen har kvar en familjerättslig relation till sin ursprungliga familj, till exempel genom underhållskyldighet eller arvsrätt.

Ursprungsförälder

En person som är biologisk förälder till ett barn. Begreppet ursprungsförälder strävar efter att ge tillbaka en tillhörighet som existerat, men som tonas ner och görs mindre betydande i ordval som biologisk förälder. Ett annat begrepp kan vara förstaförälder.

Ursprungsland

Det land där den adopterade personen hade sitt hemvist vid adoptionen. Det kan även vara benämningen på ett land som adopterar barn till andra länder, i motsats till mottagarland.

Vårdnadshavare

Den eller de personer som har den rättsliga vårdnaden (det vill säga är juridiskt ansvariga) för ett barn. Det kan antingen vara en eller båda föräldrarna eller en särskilt utsedd person. Andra begrepp som används är legal ställföreträdare eller förmyndare.

Öppen adoption

En adoption som ger möjlighet till kontakt mellan barnet och dess ursprungliga familj och släkt.

3 Internationella adoptioner i Sverige – framväxt och utveckling

3.1 Uppdraget

Av utredningsdirektiven framgår att utgångspunkten i utredarens arbete ska vara barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention. Utredningen ska omfatta perioden från mitten av 1900-talet till nutid. Utredaren ska fokusera på dels de ursprungsländer varifrån flest internationella adoptioner till Sverige skett, dels de ursprungsländer där det finns vetskap eller allvarliga misstankar om att det förekommit oegentligheter i adoptionsprocessen. De analyser som görs av regeringens, statliga myndigheters, kommuners, auktoriserade sammanslutningars, ideella organisationers och andra privata aktörers ansvar och ställningstaganden ska utgå från vid tiden rådande regelverk och organisering samt beakta de attityder och normer som fanns i samhället vid den aktuella tiden.

I detta kapitel beskriver vi hur de internationella adoptionerna har utvecklats över tid när det gäller antal adoptioner och vilka länder som adoptionerna genomförts ifrån. Därefter går vi igenom de attityder, motiv och frågeställningar som varit aktuella när det gäller internationella adoptioner från 1960-talet fram till i dag. Avslutningsvis beskriver vi hur synen på barn och barns livsförutsättningar har förändrats under den tidsperiod som utredningen omfattar och hur detta speglas i regleringen rörande adoption, både nationellt och internationellt. Detta som en bakgrund till vår analys av den internationella adoptionsverksamheten i Sverige.

3.2 Antalet internationella adoptioner över tid

3.2.1 Totalt finns nästan 60 000 personer i Sverige som adopterats från ett annat land

Det är inte enkelt att få en samlad bild av det totala antalet internationella adoptioner till Sverige som genomförts över tid. Från 1969 och framåt finns statistik över de adoptioner som förmedlats genom Socialstyrelsen och Nämnden för internationella adoptioner (NIA) och därefter av de auktoriserade adoptionsorganisationerna. Däremot har det inte förts någon samlad eller enhetlig statistik över de privata och enskilda adoptionerna över tid.

En siffra som brukar anges är att totalt 60 000 utländska adoptioner har genomförts till Sverige från mitten av 1900-talet och fram till i dag. Det är dock oklart varifrån denna siffra kommer. Vi har låtit SCB ta fram aktuell statistik över antalet internationellt adopterade personer i Sverige. Enligt denna statistik fanns 58 560 personer i Sverige den 31 december 2023 som var utrikes födda och som någon gång blivit adopterade till Sverige.¹ Statistiken tar inte hänsyn till om adoptionen ägt rum i Sverige eller i utlandet, om det är en närstående adoption eller om adoptionen ägde rum i vuxen ålder. Siffran kan därmed inkludera personer som inte räknas som internationellt adopterade och den exkluderar personer som adopterats till Sverige från ett annat land men som i dag är avlidna. Den bekräftar ändå att antalet internationellt adopterade i Sverige totalt uppgår till ungefär 58 000–59 000 personer, det vill säga knappt 60 000 personer.

3.2.2 Antalet adoptioner som förmedlats genom myndighet och adoptionsorganisationer respektive privata och enskilda adoptioner

De internationella adoptioner som genomförts kan, som vi beskriver ovan, vara förmedlade genom Socialstyrelsen, NIA eller genom någon av de ideella adoptionsorganisationer som auktoriserats av NIA, MIA eller MFoF. Adoptioner kan också ha genomförts vid sidan av den organiserade förmedlingsverksamheten, genom så kallad privat eller enskild adoption. Antalet privata och enskilda

¹ Statistikquellen är registret över totalbefolkningen 2023-12-31.

adoptioner var störst till antal från mitten av 1960-talet och fram till början av 1990-talet.

Statistik över de adoptioner som förmedlats genom myndighet eller auktoriserade adoptionsorganisationer började föras från 1969 och framåt. Däremot finns mycket fragmentarisk statistik över de privata adoptioner som genomfördes under 1960- och 1970-talet. För perioden 1969–2021 finns statistik från SCB för utomnordiskt födda barn som invandrat i adoptionssyfte. Statistiken bygger på folkbokföringsstatistik och omfattar barn som adopterats både via adoptionsorganisationer och via privata och enskilda adoptioner. Enligt denna statistik genomfördes totalt 54 368 adoptioner under perioden.²

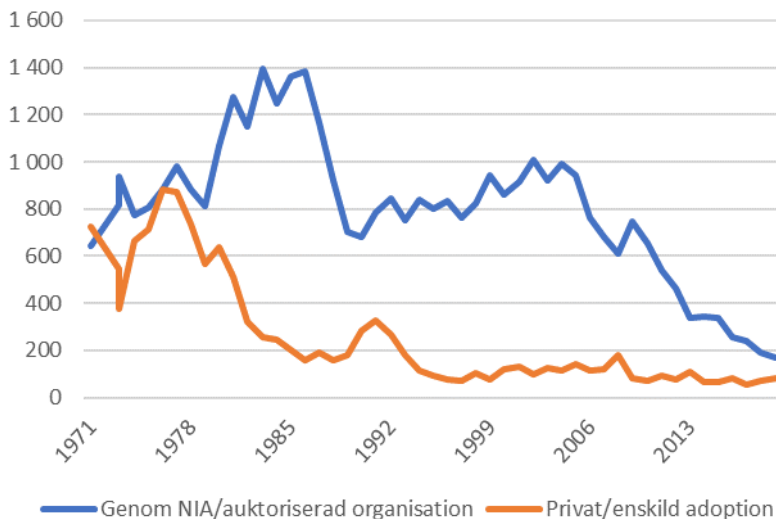
Utifrån en sammanställning av tillgänglig statistik genomfördes under perioden 1969–2021 cirka 42 550 adoptioner genom NIA och de auktoriserade adoptionsorganisationerna.³ Resterande cirka 11 800 adoptioner skulle därmed vara privata och enskilda adoptioner för perioden 1969–2021.

I figur 3.1 framgår antalet adoptioner som förmedlades genom Socialstyrelsen och NIA och de auktoriserade organisationerna respektive de privata och enskilda adoptionerna under perioden 1971–2019.

² MFoF, statistik från SCB över utomnordiskt födda barn som invandrat i adoptionssyfte 1969–2021.

³ Siffran bygger på en sammanställning av statistik från SCB över utomnordiskt födda barn som invandrat i adoptionssyfte 1969–2021, information från adoptionsorganisationerna (totalt antal adoptioner genomförda under den period respektive organisation varit verksam), statistik från MIA över anlända adoptivbarn genom auktoriserade adoptionsorganisationer 1981–2008, Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979 (totalt antal förmedlade barn genom NIA:s förmedlingsutskott och AC) samt material från AC "Utländska adoptivbarn i Sverige 1964–1980". Eftersom statistiken inte är exakt i vissa av källorna ska siffrorna hanteras med viss försiktighet och ses som en uppskattning.

Figur 3.1 Utvecklingen av antalet adoptioner som förmedlats genom Socialstyrelsen och NIA och de auktoriserade organisationerna respektive privata och enskilda adoptioner under perioden 1971–2019



Källa: 1971–1975 Adoptionscentrum (via MföF), 1976–2002, NIA (Riksarkivet), 2003–2019, MföF.

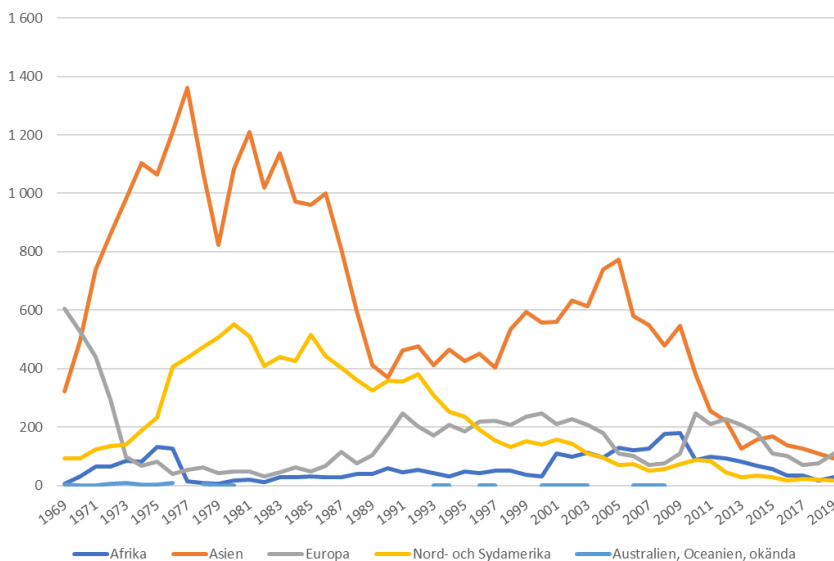
Antalet adoptioner uppgick år 1969 till drygt 1 000, ökade stadigt därefter och var som högst under perioden 1976–1981 med cirka 1700–1900 adoptioner per år. Under perioden 1980–2000 har antalet adoptioner varierat i omfattning från som lägst 800–900 per år till som högst 1 400–1 500 adoptioner per år. Sedan mitten av 2000-talet har trenden varit stadigt minskande, i genomsnitt drygt 500 adoptioner per år. Antalet adoptioner låg 2015 på cirka 200–300 per år och har därefter successivt minskat. År 2024 förmedlade de två adoptionsorganisationer som har auktorisation tillsammans ett drygt 50-tal adoptioner.

3.2.3 Internationella adoptioner har genomförts från ett stort antal länder

Sverige har adopterat barn från ett stort antal länder i världen. Från 1969 och fram till i dag har adoptioner genomförts från totalt 168 länder till Sverige. För de allra flesta länder handlar det endast om enstaka adoptioner.

Vilka världsdelar som adoptionerna genomförts från har varierat över tid, vilket figur 3.2 nedan visar. Adoptioner från Asien har stått för den största andelen ända sedan adoptionsverksamheten kom i gång på allvar i slutet av 1960-talet. Då var också adoptioner från Europa vanliga, men de minskade sedan i antal för att öka igen i början av 1990-talet. Detta förklaras av att adoptioner från de forna öststaterna blev vanliga. Under 1970- och 1980-talet genomfördes också ett stort antal adoptioner från Sydamerika, men de minskade i antal från 1990-talet och har så gjort fram till i dag. Adoptioner från Afrika har genomgående legat på en låg andel av det totala antalet adoptioner. De var som högst under 1970-talet, men minskade sedan för att återigen öka under början av 2000-talet. I dag genomförs adoptioner från ett fåtal länder i Afrika, Asien, Europa och Sydamerika.

Figur 3.2 Antal internationella adoptioner till Sverige per världsdel, 1969–2019



Källa: MföF.

3.2.4 De tio största adoptionsländerna står för nästan 70 procent av adoptionerna

De tio största adoptionsländerna sett till antalet adoptioner står för ungefär 70 procent av det totala antalet adoptioner som genomfördes under perioden 1969–2022. Av tabell 3.1 framgår vilka dessa länder är och hur antalet adoptioner varierat över tid för respektive land.

Tabell 3.1 Antalet adopterade från de 10 vanligaste ursprungsländerna samt totalt antal adopterade, 1969–2022

Land	1969– 1979	1980– 1989	1990– 1999	2000– 2009	2010– 2019	2020– 2022	Totalt
Korea, rep	4 266	2 569	956	1 023	364	41	9 219
Indien	2 180	3 238	976	516	231	28	7 169
Colombia	599	2 419	1 562	762	335	21	5 698
Kina	0	7	591	3 077	607	2	4 284
Sri Lanka	797	2 273	301	14	8	1	3 394
Chile	940	1 091	88	9	5	0	2 133
Thailand	1 091	204	315	303	179	26	2 118
Vietnam	31	34	1 134	647	69	11	1 926
Polen	220	430	669	243	113	0	1 675
Etiopien	527	158	203	281	107	1	1 277
Summa	10 651	12 423	6 795	6 875	2 018	131	38 893
Totalt antal adopterade	15 803	14 525	9 774	9 670	4 310	420	54 502

Källa: MFoF.

Tittar man på de 20 största länderna sett till antal adoptioner utgör de nästan 85 procent av det totala antalet genomförda adoptioner 1969–2022.

3.3 Internationella adoptioner – attityder, motiv och aktuella frågeställningar från 1960-talet fram till i dag

3.3.1 Inledning

Synen på och förhållningssättet till internationell adoption i Sverige är annorlunda i dag jämfört med när de internationella adoptionerna kom i gång på allvar under 1960-talet. På samhällsnivå går det att se tydliga trender i vilka attityder, motiv och frågeställningar som varit aktuella, både i den politiska debatten och i statens och andra aktörers roll och agerande i de internationella adoptionerna.

Två forskare som analyserat etableringen av den internationella adoptionsverksamheten i Sverige, förhållningssätt till internationell adoption, motiven bakom liksom utvecklingen av den svenska internationella adoptionsverksamheten är historikern och forskaren Cecilia Lindgren och forskaren Tobias Hübinette. I boken ”Internationell adoption i Sverige – politik och praktik från sextiotial till nittiotial”⁴ beskriver Cecilia Lindgren hur adoptionsverksamheten etablerades i Sverige, hur den utvecklades och vilka frågor som varit i fokus fram t.o.m. 1990-talet. Tobias Hübinette analyserar i sin bok ”Adopterad. En bok om Sveriges sista rasdebatt”⁵ hur debatten fördes mellan förespråkare och motståndare till internationell adoption på 1960-talet innan verksamheten etablerades. Han beskriver också hur synen på ras och adoption förändrades från 1960-talet och hur den ersattes av det han kallar för den svenska färgblindheten.

I detta avsnitt går vi igenom hur attityder, motiv och frågeställningar förändrats inom den svenska internationella adoptionsverksamheten från 1960-talet fram till i dag. Vi redovisar inte alla frågeställningar som varit aktuella, utan gör ett urval av frågor och teman som tagits upp återkommande över tid, mer frekvent under en period eller som i övrigt är av intresse för vår analys av den svenska internationella adoptionsverksamheten.

Källorna för vår genomgång är bland annat offentligt tryck, forskningsrapporter, nyhetsartiklar och granskande reportage. En central källa är NIA:s informationsblad ”NIA informerar” som 1973–2004 gick ut till dem som arbetade med adoptionsfrågor vid kommunernas

⁴ C. Lindgren (2010), *Internationell adoption i Sverige. Politik och praktik från sextiotial till nittiotial*.

⁵ T. Hübinette (2020), *Adopterad. En bok om Sveriges sista rasdebatt*.

socialnämnder. Med tiden fick informationsbladet en bredare målgrupp och inkluderade bland annat adoptionsorganisationer och adopterades föreningar. Informationsbladet ger en bra bild av såväl tidsanda som aktuella problem och frågeställningar inom den internationella adoptionsverksamheten.

3.3.2 1960-talet: Ska staten underlätta internationella adoptioner?

De internationella adoptionerna kom upp på den politiska agendan i Sverige i början av 1960-talet. Då hade de nationella adoptionerna, som fram tills dess dominerat, börjat minska i antal och väntetiderna för att få adoptera var 4–5 år. Även om det hade genomförts internationella adoptioner från exempelvis Finland, Tyskland, Polen, Grekland, Indien och Sydkorea redan tidigare så handlade det om ett förhållandevis litet antal barn.

En ledamot i riksdagen lyfte 1963 internationell adoption i en interpellation där hon riktade kritik mot Medicinalstyrelsen och Socialstyrelsen och deras uttalanden om att anpassningen skulle vara svår för barn som inte hade ett svenskt utseende. Riksdagsledamoten menade att detta saknade saklig grund och kunde ge grogrund för ett ”diskriminerande rastänkande”. I stället borde man stödja de svenskar som ville adoptera barn utomlands genom att underlätta den administrativa processen för adoption.⁶

I debatten under 1960-talet menade förespråkarna av internationell adoption att adoption av utländska barn var ett solidariskt sätt att hjälpa föräldralösa barn i utlandet att få föräldrar. Vissa hävdade att det var bättre att adoptera ett ”u-landsbarn” än att skaffa egna biologiska barn.

Ty om man av – egoistiska skäl – har bestämt sig för att i vilket fall som helst skaffa barn, så är det ur u-landssynpunkt bättre med adoption än med egenfödsel.⁷

Ett annat argument som förespråkarna lyfte fram var att en ökad adoption av barn med ett annat utseende än det svenska skulle ”vänja oss” vid olikheter och på så sätt bidra till att minska rasfördomarna i det svenska samhället ”så att vi äntligen lär oss dels att andra slags

⁶ C. Lindgren (2010), s. 21–26.

⁷ T. Hübinette (2020), s. 58–59 med hänvisning till Lind & Möller, 1967.

människor finns, dels att dessa annorlunda färgade är oss i övrigt mycket lika.”⁸ Det svenska samhället skulle fostras till färgblindhet.

Ända därhän att vi till sist blir någorlunda ”färgblinda”, dvs. lär oss att rastecken inte är märkvärdigare i den svenska samlevnaden än blont eller mörkt hår.⁹

Motståndarna däremot hävdade att det av sociala skäl fanns anledning att vara restriktiv med utländska adoptioner. Barnen kunde riskera att utsättas för mobbning i skolan och senare i vuxenlivet.

Det vore orätt att taga hit dessa barn, om de blir utsatta för diverse trakasserier bland lekkamrater, i skolan etcetera. Detta kunde bli till ett stort men för deras mentala utveckling.¹⁰

Ett annat argument som framfördes bland motståndarna var att alla barn inte var föräldralösa.

Många av de u-landsbarn som finns på barnhem har föräldrar i livet. Vad är då barnets bästa? Kanske det är att ge ekonomiskt bidrag så att föräldrarna själva kan ta hand om barnet.¹¹

Regeringen tillsatte 1964 en utredning som skulle kartlägga möjligheter och hinder för svenskar att adoptera barn från andra länder och vilka möjligheter som fanns för att underlätta och bistå vid internationell adoption. Tanken var dock inte någon storskalig verksamhet. I direktiven till utredningen stod att det inte var statens uppgift att medverka till att barn från främmande länder ”i stort antal” adopterades till Sverige, samtidigt som det inte fick bli tal om att tillämpa restriktioner utifrån rassynpunkt. Adoptioner måste alltid prövas individuellt och fördomsfritt. Samhället skulle stödja dem som ville adoptera.¹²

Utredningen definierade adoption som de adoptionssökandes privata projekt där de skulle kunna påräkna ett visst stöd från staten. Huvudfrågan var vilken roll staten och samhällets institutioner skulle ha. I utredningens slutbetänkande gavs en tudelad syn på internationell adoption – det var något både behjärtansvärt och problematiskt. Till det positiva hörde att barnen erbjöds sådant de inte kunde få i sitt hemland: familj, utbildning och en trygg upp-

⁸ T. Hübinette (2020), s. 90–91 med hänvisning till Kumm, 1961.

⁹ T. Hübinette (2020), s. 103 med hänvisning till Sterner, 1962b: 307–208.

¹⁰ T. Hübinette (2020), s. 62 med hänvisning till Böök, 1962:34.

¹¹ T. Hübinette (2020), s. 72 med hänvisning till Bengtzon & Hjelm, 1967.

¹² SOU 1967:57 *Adoption av utländska barn*.

växt. Barnlösa svenskar kunde få barn genom internationell adoption och svenskar generellt en ökad kunskap och förståelse om andra länder. Till problemen hörde att barn som hade ett avvikande utseende riskerade att få svårigheter att anpassa sig i olika relationer i livet. Utredningen menade därför att det ställdes särskilda krav på dem som adopterade och en särskild noggrannhet i bedömningen av barnets bästa vid fosterhemsprövningen. Omgivningens bemötande var också avgörande för hur väl barnen anpassade sig. Utredningen uttalade att det krävdes en allmän upplysningsverksamhet för att skapa tolerans och förståelse hos allmänheten.¹³

För att kartlägga potentiella adoptionsländers förutsättningar och intresse för internationell adoption gick utredningen ut med ett antal frågor till de svenska ambassaderna i ett antal länder. Det ställdes bland annat frågor om ländernas lagstiftning och attityder till internationell adoption. Flera ursprungsländer i Afrika, Asien och Sydamerika visade sig vara skeptiska och avvaktande. Ett exempel var Etiopien som bland annat såg svårigheter med barnens hudfärg och att barnen troligen inte skulle bli accepterade på samma sätt som andra barn.¹⁴

Utredningens uppfattning var ändå att internationella adoptioner skulle komma att öka och att staten därför behövde stödja och främja processen. Socialstyrelsen föreslogs få ett större ansvar att aktivt hjälpa svenskar som sökte adoptera utomlands. De juridiska hindren hanterades av en annan statlig utredning som lämnade förslag till lagändringar som skulle underlätta utländska adoptioner. Därmed fanns både de organisatoriska och juridiska förutsättningarna på plats för att underlätta internationella adoptioner till Sverige. Samarbetsavtal om adoption hade också slutits med Grekland och Sydkorea.¹⁵

3.3.3 Slutet av 1960-talet – början av 1970-talet: Internationell adoption blir en folkrörelse

Under 1960-talet började världen bli alltmer tillgänglig, människor lärde sig mer om andra länder och fler svenskar arbetade utomlands inom biståndsverksamhet eller på svenska företag i utlandet. Många

¹³ SOU 1967:57, s. 16–17 och C. Lindgren (2010), s. 26–27.

¹⁴ T. Hübinette (2020), s. 113.

¹⁵ SOU 1967:57, s. 93–94 och C. Lindgren (2010) s. 31–32.

som reste eller arbetade i fattiga länder såg hur barn for illa på barnhem och andra institutioner. Samtidigt stod svenskar i kö för att få adoptera. Personer som på egen hand adopterat utomlands började hjälpa andra familjer med kontakter, tips och råd om hur man skulle gå till väga. Adoption blev ett uttryck för solidaritet och en vilja att förbättra världen. Det var dock en okontrollerad verksamhet. Av intervjuer som Cecilia Lindgren gjort med personer som arbetat på NIA, AC och inom socialtjänsten framkommer detta tydligt. ”Folk som bott utomlands kom ju till Sverige med barn utan att det fanns någon sorts förberedelse i Sverige. Inga papper alls.”, ”Folk åkte på charterresa och hämtade barn”, ”Man bara kastade sig dit, det är bara och åk ungefär. Och folk tog med sig flera barn hem och delade ut dem när de kom hem, till någon annan familj.”¹⁶

Två svenska intresseföreningar för adoption bildades 1969: Adoptionscentrum (AC) och Indisk-svenska föreningen. De byggde på de kontakter som adoptivföräldrar knutit i olika länder. Föreningarna gick samman 1972. AC:s syfte var att verka för adoption av barn som inte kunde tas om hand av sina biologiska föräldrar, upplysa om internationell adoption, verka för en positiv inställning till internationell adoption i samhället och genom bistånd förbättra barns och ungas villkor i andra länder.¹⁷ AC engagerade snabbt nya medlemmar och i styrelsen fanns näringslivschefer, författare och journalister som hade kontakter in i politiken.¹⁸

Margareta Ingelstam, en av AC:s grundare, gav 1970 ut boken ”Adoptera – ett alternativ. En handbok för alla som tänker på eller sysslar med adoption”. Boken hade flera medförfattare och beskrev rättsregler, hur förmedlingen gick till, perspektiv på familj och adoption samt praktiska råd. I bokens inledning står ”Adoption är inte längre en nödlösning för dem som inte kan få barn på annat sätt. Det är en möjlighet till ett fullvärdigt förhållande mellan människor som behöver varandra”. Det betonas att ”Ingen får tro att adoptera är en medborgerlig rättighet – det visar brist i respekt för barnet. Men valfriheten mellan de olika alternativen måste finnas och understödjas.” Inledningen avslutas med orden:

¹⁶ C. Lindgren (2010), s. 52.

¹⁷ C. Lindgren (2010) s. 32–35.

¹⁸ Intervju med Margareta Ingelstam 2023-11-29.

Barn söker föräldrar – föräldrar söker barn. Tanken på familjeband över alla gränser och murar har slagit rot. Det blir nu en uppgift för både staten och enskilda att se till att den kan få plats att växa.¹⁹

Trycket var starkt och enligt den dåvarande kanslichefen vid NIA kom departementet fram till att de inte kunde sätta stopp för verksamheten – det fanns många barn ute i världen som behövde föräldrar och folk som varit ute i världen och sett behovet. Flera hade själva adopterat och kunde visa barnlösa att denna möjlighet fanns.²⁰

Att adoption inte var en medborgerlig rättighet betonades också av riksdagsledamoten Lena Hjelm-Wallén som var ordförande för den rådgivande nämnden och senare NIA. Vid en konferens 1974 framhöll hon att varje adoption måste vara till gagn för barnet. Utgångspunkten för verksamheten måste vara att det är barnet som söker föräldrar och inte tvärtom. Vid ett tal som hon höll vid AC:s årsmöte 1973 framhöll hon:

Jag vet att många betraktar möjligheten att få adoptera ett barn nära nog som en medborgerlig rättighet. Människor som vill adoptera ser sig som sökande. Deras behov av barn är det primära. För den enskilda människan är det ett naturligt synsätt. Men samhället kan inte sätta de sökande föräldrarnas behov i första hand, utan barnets. Principen om barnet som den sökande måste för samhällets del vara det rätta.²¹

Barnets rätt till ett bra hem var viktigt och ställde krav på kommunernas medgivandeprocess. Detta förhållningssätt skilde sig från 1960-talets syn på adoption som en form av internationellt biståndsarbete. Sverige skulle i stället känna tacksamhet för det förtroende som enskilda länder visade genom att låta svenska familjer ta emot utländska barn. Fokus skulle läggas på att etablera ett gott samarbete med de länder varifrån barnen kom, de s.k. ”givarländerna”.²²

¹⁹ M. Ingelstam m.fl. (1969), *Adoptera – ett alternativ. En handbok för alla som tänker på eller sysslar med adoption*, s. 7–8.

²⁰ Intervju med tidigare kanslichef vid NIA 2022-10-13.

²¹ Adoptionsnämnden, dnr I:51. Dokumentation från AC:s årsmöte den 27 januari 1973.

²² C. Lindgren (2010) s. 36.

3.3.4 1970-talet: Stort intresse för adoption genom NIA och AC men långa väntetider gör att många väljer att adoptera privat

Intresset för internationell adoption ökade kraftigt under 1970-talet. NIA etablerades inom Socialstyrelsen 1973 med ansvar att förmedla adoptioner. NIA hade dock inget ansvar att finna barn som var tillgängliga för adoption. Genom ett samarbetsavtal mellan NIA och AC fick AC rollen att etablera nya samarbeten med icke avtalsländer om förmedling av barn.

NIA:s förmedlingsverksamhet hanterades i det så kallade förmedlingsutskottet där även AC ingick. Förmedlingsutskottet hanterade ett stort antal ansökningar. Antalet svenska sökande översteg dock antalet barn tillgängliga för adoption och väntetiderna för adoption var fortsatt långa. Under perioden 1973–1979 behandlades cirka 9 000 ansökningar i utskottet och ungefär 5 400 barn förmedlades. Många valde därför att ta saken i egna händer och gå vid sidan av NIA och AC för att finna ett barn att adoptera. Det var i sig inget nytt, det var så adoptionerna gick till innan Socialstyrelsen och NIA började förmedla adoptioner. År 1976 kom drygt 800 barn genom förmedling av NIA och AC medan 900 barn kom via andra icke officiella kanaler.²³

Vid den här tidpunkten fanns det olika syn på de adoptioner som gick vid sidan av NIA och AC. Frustrationen var stor bland enskilda sökanden över långa väntetider hos NIA, höga kostnader för adoption genom AC men även över vilka som fick och inte fick adoptera och utifrån vilka premisser familjerna valdes ut. NIA ville utifrån sitt uppdrag få kontroll på de adoptioner som genomfördes på tvivelaktigt sätt vid sidan av NIA och AC. Enskilda personer som ville adoptera menade dock att det var viktigt att det fanns olika vägar att gå för internationell adoption. I en insändare framfördes att:

Som läget är i Afrika, Asien och Sydamerika finns det så många barn i nöd och här hemma så många familjer som är redo att med glädje ta emot dessa barn, därför vore det av största vikt att underlätta de privata adoptionerna.²⁴

²³ C. Lindgren (2010) s. 32–35, 40, 42.

²⁴ Norrbottens Kuriren, Adoption – ett överklassbeteende? 1977-02-05.

Anita Gradin som då var ordförande för NIA svarade 1977 på en insändare i DN där det framförts att NIA borde underlätta privata adoptioner i stället för att motverka dem. Anita Gradin skrev:

Den ökande efterfrågan på barn har lett till att allt större pengar blandats in i verksamheten. Det förekommer mer eller mindre öppen handel med barn. I samband med den verksamheten förekommer det också att barn som inte är föräldralösa och som inte skulle behöva placeras som adoptivbarn kommer till föräldrar i ett annat land. Det är den här typen av adoption vi avser när vi talar om "vilda" adoptioner. Det ligger självklart i NIA:s uppgift att stävja sådana adoptioner. I NIA:s instruktion föreskrivs inte bara att nämnden ska "underlätta" adoptioner, utan också att adoptionerna ska ske på lämpligt sätt. Detta gör NIA på skilda sätt men tyvärr saknas tillräckliga resurser.²⁵

Med "vilda" adoptioner avsåg NIA adoptioner där enskilda reste utomlands utan att ta kontakt med NIA före resan och utan förhandsbesked, där man betalade personer utomlands och ibland även i Sverige för att få ett barn och där barnet inte självklart var tillgängligt för adoption. I sitt svar betonade Anita Gradin att privata adoptioner där familjer genomförde adoptioner med egna kontakter i annat land utan att anlita NIA eller AC inte var förbjudna och att NIA:s mål inte var att stoppa dem för att de var privata. Det var de "vilda" adoptionerna man ville komma åt.²⁶

När det gällde de organiserade adoptionerna genom NIA och AC kom reaktioner på NIA:s ansökningsblankett där de sökande kunde kryssa i vilket kön, ålder och hudfärg de önskade på barnet. Många valde att kryssa i valen för hudfärg. Men det fanns också sökande som reagerade på att det fanns sådana valmöjligheter, som en slags beställning och inte gjorde några val.²⁷

Med anledning av den bristande överblicken och kontrollen över de privata adoptionerna tillsattes en arbetsgrupp inom Socialdepartementet 1977 som skulle se över organisationen för internationella adoptioner. Arbetsgruppen tog fram tre olika organisationsförslag. Ett alternativ var att staten fortsatt skulle ha ett förmedlingsansvar för länder där det fanns ett samarbetsavtal, ett annat var att fler ideella organisationer skulle knytas till NIA genom samarbetsavtal på samma sätt som AC och ett tredje alternativ var att staten genom Socialstyrelsen skulle bevilja tillstånd till ideella föreningar att för-

²⁵ Dagens Nyheter, Vi kan aldrig "kräva" barn, 1977-01-26.

²⁶ Dagens Nyheter, Vi kan aldrig "kräva" barn, 1977-01-26.

²⁷ T. Hübinette (2020) s. 75–76 och Adoptionskommissionens granskning av adoptionsakter.

medla adoptioner medan NIA skulle ha en övergripande roll med ansvar för information, tillsyn, kontroll och kontaktskapande verksamhet. Gruppen förordade det tredje alternativet. För att komma åt de privata adoptionerna föreslog gruppen också att det skulle vara obligatoriskt med förhandsbesked inför adoption och att det skulle göras en utredning av den kontakt som de sökande angav för att finna ett barn.²⁸

Flera remissinstanser som exempelvis Socialstyrelsen, AC, Kommunförbundet och Rädda Barnen var positiva till grundidén om ett ökat ansvar för ideella organisationer i förmedlingen av internationella adoptioner. De menade dock att det krävdes en noggrann reglering av samhällets kontroll. NIA avvisade däremot en sådan modell utifrån argumentet att det var samhällets ansvar att förmedla ansökningar och göra urval av blivande adoptivföräldrar. Enligt NIA skulle problemet med illegal förmedling inte lösas med någon av modellerna. För detta krävdes prövning och godkännande av förmedlingskontakter vilket också föreslagits. Flera remissinstanser gick på samma linje som NIA. De framförde att förmedling av adoptioner var ett känsligt uppdrag och att samhället måste ansvara för sammankopplingen av barn och föräldrar för att garantera barnets bästa och en rättssäker hantering. En remissinstans uttryckte också att den föreslagna modellen skulle innebära att man gjorde skillnad på samhällets roll i förmedlingen av barn födda i Sverige respektive i utlandet.

Det framfördes också kritiska synpunkter på att arbetsgruppen inte ställt sig den grundläggande frågan om internationell adoption i sig var positivt eller lämpligt. ”Undertecknade anser att gruppen alltför reservationslöst uppfattar internationella adoptioner som något positivt” och ”Är det förenat med en global jämlikhetsuppfattning att över huvud taget importera barn?” En annan aspekt som man menade att gruppen inte behandlade var barnens anpassning till det svenska samhället, där barnens rätt till kunskap om sitt ursprung och sin kultur bedömdes vara central.²⁹

Regeringen föreslog i en proposition i mars 1979 att adoptionsförmedlingen skulle skötas av ideella organisationer som auktoriserades och kontrollerades av staten genom NIA. Regeringen föreslog

²⁸ Ds S 1978:6, *Internationella adoptioner*.

²⁹ C. Lindgren (2010), s. 45–46 och prop. 1978/79:108 om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner. m.m.

också en lag om internationell adoptionshjälp som reglerade auktorisationsförfarandet och klargjorde vilka krav som skulle ställas på organisationerna. Den dåvarande socialministern Gabriel Romanus framförde i propositionen att:

Jag anser för min del att det knappast kan vara en statlig uppgift att aktivt verka för att barn från andra länder förs hit i stort antal för att adopteras. Det allmänna får dock anses ha andra betydelsefulla uppgifter när det gäller internationella adoptioner. (--) En viktig uppgift är att se till att verksamheten för att förmedla barn sker i former som garanterar att hänsyn till barnets bästa styr förmedlingen.³⁰

Socialministern anförde också att han ställde sig bakom förhållningssättet att det bästa alternativet för ett barn är att få stanna i den egna biologiska familjen eller som fosterbarn eller adoptivbarn i hemlandet, därefter är alternativet internationell adoption och som tredje alternativ att växa upp på institution.³¹

Den nya organisationen och lagen trädde i kraft den 1 juli 1979. Under 1970-talet blev internationell adoption som fenomen etablerat i Sverige. Statens roll var klargjord. Den skepsis som en del myndighetsföreträdare hade haft om internationella adoptioner under 1960-talet hördes inte längre. Det stora problemet ansågs vara de privata adoptionerna.

3.3.5 1980-talet: Oegentligheter i privata adoptioner, betydelsen av de adopterades bakgrund och hur mår de utländska adopterade?

Parallellt med att den nya organiseringen med NIA och adoptionsorganisationerna kom på plats och hittade sina arbetsformer i början av 1980-talet, fortsatte problemen med de privata adoptionerna. De rapporter om oegentligheter i adoptioner från Thailand och Sri Lanka som kom under andra halvan av 1970-talet kompletterades med avslöjanden om oegentligheter i privata adoptioner från Colombia, Brasilien, Peru och Taiwan. En företrädare för NIA sade i en intervju att:

³⁰ Prop. 1978/79:108, s. 8.

³¹ Prop. 1978/79:108, s. 9–10.

Svenska makars desperation och längtan efter barn kan utnyttjas av organiserade ligor. I mitten av 1970-talet kunde det fortfarande vara både bra och möjligt att adoptera barn på egen hand. I dag är det i det närmaste omöjligt om det ska gå hederligt till. På NIA är vi oroad över handeln med barn. Det behövs en större kontroll av de privata adoptionerna.³²

NIA uppvaktade socialministern både 1981 och 1983 i syfte att få till skärpta regler för de privata adoptionerna. 1985 kom ny lagstiftning som innebar att socialnämnden fick i uppdrag att pröva tillförlitligheten i det förmedlingssätt den sökande avsåg att använda sig av för att komma i kontakt med ett barn för adoption. Yttrande om tillförlitligheten i förmedlingssättet skulle inhämtas från NIA. På så vis skulle kontrollen av de privata adoptionerna öka.

Men det var inte enbart oegentligheter i de privata adoptionerna som var i fokus. En fråga som uppmärksammades på 1980-talet var adopterade barns bakgrund och ursprung. Anledningen var att de barn som adopterats under 1960- och 1970-talen nu var i en ålder där frågor om ursprung och identitet var viktiga. En adoptionsorganisation hade också gjort en studie som visade att familjer som tog emot äldre barn i regel var mer intresserade av information om barnets bakgrund än familjer som tog emot ett mindre barn. Budskapet från NIA var att även små barn hade en bakgrund. ”Inget barn föds på Arlanda.”³³ NIA gav 1982 ut en uppdaterad handbok till socialnämnderna om internationella adoptioner, där frågan om barnens bakgrund lyftes på ett tydligare sätt än tidigare. Utgångspunkten var att barnen hade rätt att få vetskap om sin bakgrund och att adoptivföräldrarna hade ett ansvar och skyldighet att berätta om denna för barnen. Att ta emot ett adoptivbarn innebar också att man måste visa respekt för barnets bakgrund.³⁴

Den unge har rätt att få veta vad som finns att veta om sitt eget ursprung. Det bästa är naturligtvis om detta sökande sker tillsammans med adoptivföräldrarna. Dessa kan uppleva det som ett hot att deras barn söker efter sitt ursprung. De kan känna rädsla för att förlora sitt barn och att barnet skall välja bort dem om det får veta mera om sina biologiska föräldrar eller kanske rentav komma i kontakt med dem.³⁵

³² TT, 1982-08-20.

³³ C. Lindgren (2010), s. 132, 137. NIA informerar nr 3 1981, nr 3 1982 och nr 4 1983.

³⁴ NIA (1982) *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*, Utarbetade av NIA i samråd med Socialstyrelsen s. 53–54.

³⁵ NIA (1982), s. 54.

NIA konstaterade att det inte fanns någon samlad information om hur vanligt det var att adopterade sökte sitt ursprung och inte heller forskning om vilka känslomässiga följder ursprungssökning kunde få. Socialnämnderna skulle dock vara beredda på att adopterade tog kontakt och ställde frågor om sin bakgrund, hur de kunde gå till väga för att få veta mer om sitt ursprung och kanske också hur de skulle kunna komma i kontakt med sina biologiska föräldrar.³⁶ AC anordnade den första återresan till Korea 1985.³⁷

Barnens ursprung kopplades också till frågan om invandring, fördomar och diskriminering. Invandrarminister Anita Gradin, som tidigare varit ordförande för NIA, uttalade sig 1983 om diskriminering och adoption. Hon betonade att adoptivbarnen måste få känna stolthet över sitt ursprung. Adoptivfamiljerna i Sverige var en stor resurs när det gällde att ändra attityder i samhället. Genom att adoptera ett barn från en annan kultur hade adoptivföräldrarna aktivt visat att de tog avstånd från diskriminering och de bidrog till att göra Sverige till ett mångkulturellt samhälle.³⁸

Det fanns dock en medvetenhet om att adopterade barn riskerade att utsättas för mobbning och att det fanns en risk att ingen vågade tala om det.

Och om man frågar en grupp föräldrar om deras barn är utsatta för mobbning möts man av total tystnad. Begreppet ras har blivit så tabubelagt att ingen längre vågar tala om det. Barnen själva däremot upplever säkert dessa spänningsladdade attityder i sin omgivning. Det blir tungt för barnen att kämpa ensamma med dessa problem när föräldrarna ej vill låtsas om att de existerar.³⁹

Under 1980-talet kom flera svenska forskningsstudier som fokuserade på adopterade personer och deras anpassning och mående. Psykologen Ingegärd Gardell publicerade 1979 en studie på initiativ av Socialstyrelsen och Allmänna Barnhuset av drygt 200 utländska barn som anlände för adoption före 1971. Förutom att vara en av de första studierna av adopterades livsvillkor lyfte den fram problem som de adopterade och adoptivfamiljerna upplevde. En slutsats var att de barn som hade problem i regel var äldre vid adoptionen till

³⁶ NIA (1982) s. 54 och NIA informerar nr 4 1983.

³⁷ NIA informerar nr 4 1985.

³⁸ NIA informerar nr 1–2 1983.

³⁹ T. Hübinette (2020) s. 111 med hänvisning till Bo Swedin i Thuma, 1983.

Sverige. En annan var att var fjärde adoptivfamilj upplevde att de hade annorlunda problematik än familjer med barn i samma ålder.⁴⁰

En annan tidig forskare på adoptionsområdet var professorn i barn- och ungdomspsykiatri Marianne Cederblad. Hon var själv adoptivförälder. Hennes första studie omfattade 50 adoptivbarn och visade att en god miljö kunde läka olika typer av skador som adoptivbarn hade med sig efter att exempelvis ha vuxit upp på barnhem. I några fall kvarstod dock problem i form av kontaktstörningar och separationssvårigheter. Cederblad betonade att det var viktigt att familjerna fick ett reellt stöd om det fanns behov av det.⁴¹ En undersökning av Cederblad från 1981 av drygt 500 utländska barn adopterade i Östergötland visade att adoptivbarn inte sökte hjälp från barn- och ungdomspsykiatri (BUP) mer än andra svenska barn.⁴² Andra studier som Cederblad medverkade i visade att barn som adopterades när de var äldre hade en större känslighet för separation och uppbrott än barn som adopterades när de var små. För de små barnen kunde adoptivföräldrarna i högre grad kompensera för de känslomässiga skador som barnen hade med sig.⁴³ Cederblad rekommenderade dock adoptivföräldrar att inte se sig som "en vanlig familj". De måste vara förberedda på att det kunde bli extra stökigt i till exempel tonåren. Hon menade också att familjer som adopterade äldre barn inte skulle "släppas" lika snabbt av socialtjänsten.⁴⁴

År 1986 publicerade psykologerna Madeleine Kats och Ilona Dery Alfredsson en studie där de gått igenom förekomsten av utlandsadopterade barn och ungdomar inom den psykiatriska barn- och ungdomsvården (PBU) i Stockholm. Bakgrunden var att det enligt författarna "cirkulerade påståenden i Stockholmstrakten att de utländska adoptivbarnen var kraftigt överrepresenterade på PBU (--) och att dessa barns problem vara betydligt svårare än andra barns." Studien visade att av totalt 10 000 ärenden på PBU under perioden var 171 adoptivbarn. De utländska adoptivbarnen var enligt studien inte överrepresenterade på PBU, förutom i åldersgruppen 13–20 år. De adopterade hade 30 procent fler symptommarkeringar

⁴⁰ I. Gardell (1979), *Internationella adoptioner. En rapport från Allmänna Barnhuset*, Allmänna Barnhuset.

⁴¹ NIA informerar feb 1979.

⁴² M. Cederblad (1981), *Utländska adoptivbarns psykiska anpassning*, Läkartidningen 1981 78:816-9.

⁴³ M. Cederblad (1982), *Utländska adoptivbarn som kommit till Sverige efter tre års ålder. Anpassningsprocessen under det första året i familjen*, NIA. NIA informerar nr 2 1985.

⁴⁴ NIA informerar nr 4 1986.

än jämförelsegruppen. En tredjedel bedömdes ha mycket stora svårigheter med institutions- eller familjehemsplacering som följd. Skribenterna konstaterade att vilken hjälp barnen och familjen fick berodde på hur mycket de själva tryckte på.⁴⁵

Marianne Cederblad kom i slutet av 1980-talet med ytterligare en studie som analyserade utlandsfödda adoptivbarn i åldern 11–18 år som varit patienter inom barn- och ungdomspsykiatrien 1980–1985. Slutsatsen var att en grupp adoptivbarn visade svåra relationsmässiga och sociala problem i tonåren. Barnets ålder vid adoptionen och traumatiska upplevelser före adoptionen hade betydelse för typ av symptom och risken för att utveckla störningar. Ensamstående som adopterat äldre barn var en grupp som ofta behövde extra stöd och hjälp under barnens tonår.⁴⁶

Frågan om adoptivbarnens mående var med andra ord uppmärksammat. I riksdagen motionerades det om att yrkesgrupper som t.ex. BVC-personal, förskollärare, lärare, skolkuratorer och skolköterskor skulle få ökad kunskap om utländska adoptivbarn för att på så sätt kunna förebygga problem och på ett tidigt stadium se när speciella insatser var befogade. I motionen föreslogs också att kunskap om utländska adoptivbarns och adoptivfamiljers behov skulle ingå i utbildningar för socionomer, psykologer och terapeuter.⁴⁷ År 1987 fick NIA pengar från regeringen för ett projekt om rådgivning till utländska adoptivbarn och deras familjer under barnens uppväxttid. Projektet kallades RUTAF-projektet och pågick fram till 1991. I projektet ingick att utreda olika gruppers behov av stöd och utbildning samt av kurativt och psykologiskt stöd till adoptivfamiljerna. NIA anordnade 1989 en konferens inom ramen för RUTAF där vuxna adopterade i åldern 21–28 år berättade om sina erfarenheter och vilket stöd de hade behövt under uppväxten. De adopterade uttryckte att det fanns bristande kompetens om adopterade och deras behov i skolan och andra institutioner. De ville att det skulle ordnas grupper för adopterade eftersom det bästa stödet var att få träffa andra i samma situation.⁴⁸

⁴⁵ I. Déry-Alfredsson och M. Kats (1989) *Utländska adoptivbarn på PBU*, Stockholms universitet, Psykologiska institutionen. NIA informerar nr 1 1986.

⁴⁶ M. Cederblad (1991), *Hög ålder vid adoptionen största risken för att utveckla anpassningsproblem i tonåren*, Läkartidningen Volym 88 Nr 12 1991.

⁴⁷ NIA informerar nr 1 1989.

⁴⁸ NIA informerar nr 2 1987, nr 4 1989.

3.3.6 1990-talet: Brist på barn och på adoptivföräldrar, ny forskning om adopterade, Haagkonventionen på plats och ökad främlingsfientlighet och rasism

I början av 1990-talet konstaterade NIA att antalet barn tillgängliga för adoption hade minskat från slutet av 1980-talet. Anledningen var färre adoptioner från Sydkorea och att flera ursprungsländer försökte finna lösningar för övergivna och föräldralösa barn inom landet. NIA uttalade dock att det fortfarande fanns barn som behövde hem och att adoptionsorganisationerna lade ner ett stort arbete på att finna nya kontakter i utlandet. Som sökande skulle man ändå ställa in sig på att de barn som var tillgängliga för adoption framöver i högre grad var äldre (dvs. över tre år) och hade olika typer av särskilda behov. Ursprungsländerna ställde också högre krav på adoptivföräldrarna.⁴⁹ Enligt NIA var många som ville adoptera oroad över detta och försökte i stället att adoptera privat. De privata och enskilda adoptionerna ökade de facto i början av 1990-talet.⁵⁰

Men redan 1992 uppstod ett nytt problem hos adoptionsorganisationerna – det fanns för få sökande till vissa länder, bland annat Colombia, Kina och Vietnam. Adoptionsköerna hade minskat eller försvunnit. En organisation ställde sig frågan ”Var tog alla adoptivfamiljer vägen?”⁵¹ För att åtgärda detta lät NIA 1994 ta fram en kort dokumentärfilm med en familj med tre adoptivbarn som visades ett 50-tal gånger på Anslagstavlan i SVT. Budskapet var ”Barn behöver föräldrar.” Förhoppningen var att det skulle leda till fler förfrågningar om adoption hos kommuner och organisationer. En adoptionsorganisation konstaterade att ”Den allra sista tiden har intresset för adoption varit stort från allmänhetens och massmedias sida. Kanske det kan resultera i fler sökande av yngre årgång.”⁵²

Med Sovjetunionens fall och de öst- och centraleuropeiska ländernas öppnande mot västvärlden tillkom också nya adoptionsländer, som till exempel Polen, Rumänien och Ryssland. Redan tidigt uppdagades dock problem med oegentligheter i de nya länderna, i vissa fall också med koppling till Sverige. I flera länder skärptes

⁴⁹ NIA informerar nr 2 1990.

⁵⁰ NIA informerar nr 3 1989, nr 2 1990 och nr 2 1991.

⁵¹ NIA informerar nr 6 1992, nr 1 1993, nr 1 1994, nr 3 1994, nr 4 1994.

⁵² NIA informerar nr 4 1994.

adoptionslagstiftningen men det dröjde ändå innan oegentligheterna kunde stoppas.⁵³

Forskning om adoption var en viktig fråga även under 1990-talet. NIA och Allmänna Barnhuset anordnade 1991 en stor forskningskonferens om adoption. Medverkade gjorde bland annat Rene Hoksbergen, professor i internationell adoption vid Utrechts universitet och professor Marianne Cederblad. En fråga som diskuterades var forskningens inriktning och vilka nya uppgifter forskningen skulle ta sig an. Bland annat framfördes att Sverige försuttit chansen att göra longitudinella studier, det vill säga att följa upp adoptivbarn under lång tid. Önskemål som framfördes var forskning om de biologiska föräldrarna, adoptivbarn och syskon, adoptivbarn med funktionsnedsättning och förändringar i attityder och värderingar under adoptionsprocessen. Det ansågs viktigt att också tänka på för vem eller vilka forskningen var till för, exempelvis skulle förskollärare, lärare, psykologer och terapeuter ha nytta av praktisk forskning. En annan synpunkt var att det var viktigt att forskningen visade hur verkligheten såg ut, men den fick inte enbart resultera i varningar om alla problem som kunde uppstå. En konferensdeltagare ansåg att det fanns risker med för massiv information om de svåra sidorna av adoptioner. Marianne Cederblad fick konferensens avslutande ord och konstaterade:

Tänk att, med tanke på barnens bakgrund och adoptivföräldrarnas barnlöshetstrauma, alla undersökningar ändå visar att det är så få barn som har svåra problem.⁵⁴

År 1994 publicerade Marianne Cederblad och ett antal andra forskare en studie om den psykiska hälsan i tonåren och tidig vuxenålder hos 211 utlandsfödda adoptivbarn i Skåne. De hade ställt sig frågan hur välgrundad föreställningen att utlandsfödda adoptivbarn mår dåligt i tonåren egentligen var. Studien visade att dubbelt så många adoptivbarn som svenskfödda barn kom till de barn- och ungdomspsykiatriska klinikerna. Slutsatsen var ändå att den undersökta gruppen hade en god psykisk hälsa. Cederblad sade i en intervju med NIA att statistiken kunde vara missvisande. ”Många barn med psykiska problem kommer aldrig i kontakt med vården. Adoptivbarn har ofta engagerade föräldrar som söker hjälp för det vi

⁵³ TT 1992-02-05, TT 1992-07-16, TT 1993-02-28 och DN 1994-03-23.

⁵⁴ NIA informerar nr 1 1991.

brukar kalla vanliga tonårsproblem. Med tanke på vad många barn varit med om innan de kom till Sverige är det ett under att de mår lika bra som jämförelsegruppen.” Det berodde enligt Cederblad på kompensatoriska faktorer: föräldrarna var motiverade, engagerade, kunniga och levde i stabila förhållanden. I en intervju fick Cederblad frågan om hon som adoptivförälder kunde vara objektiv när hon hade ett personligt engagemang i forskningen. Hon svarade ”Några kanske ifrågasätter min objektivitet men jag är ju inte ensam om att genomföra undersökningen. Sedan kan man ju se det så att vi adoptivföräldrar har ett för forskningen värdefullt kunnande.”⁵⁵

Statens institutionsstyrelse (SiS) kom 1996 med en rapport om adopterade ungdomar (10–20 år) på särskilda ungdomshem. SiS konstaterade att adopterade var klart överrepresenterade bland de inskrivna på särskilda ungdomshem 1995. Per 10 000 utlandsadoptioner gjordes 23,6 inskrivningar 1995 att jämföra med 9,1 inskrivningar för totalbefolkningen. Anledningarna till placering för adopterade skilde sig också åt jämfört med totalbefolkningen. Våld, misshandel, hot om våld, psykiska problem och akut kris i den unges familj var de vanligaste anledningarna medan missbruk var mindre vanligt.⁵⁶

Psykologen Malin Irhammar, som medverkade i Cederblads studie från 1994 kom 1997 med en avhandling om adoptivbarnens identitetsformande under uppväxttiden. Den grundade sig på samma grupp som studien från 1994. Irhammars slutsats var att intresse för det biologiska ursprunget kan avspegla en normal identitetsutveckling. Sökandet kan ha att göra med en god identitet och självkänsla som gör att man är mindre sårbar. Det kan vara ett sätt att stärka sin identitet men det kan också vara ett uttryck för en otillfredsställande livssituation.⁵⁷ Under 1990-talet publicerades också en studie om adopterades kommunikation och språkutveckling och en annan om adoptivbarns studieresultat.

Sverige antog 1989 FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och ratificerade konventionen 1990. Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner

⁵⁵ NIA informerar nr 6 1992, nr 2 1994.

⁵⁶ Statens Institutionsstyrelse (1996), *Adoptivbarn, ungdom och ombändertagen. Dokumentation från en konferens i Linköping den 15 april 1996, arrangerad av Fölåsa behandlingshem*, Allmän SIS-rapport 1996:4.

⁵⁷ M. Irhammar (1997), *Att utforska sitt ursprung: identitetsformande under adolescensen hos utlandsfödda adopterade: betydelsen av biologiskt och etniskt ursprung*, Lunds universitet. NIA informerar nr 3 1997.

antogs 1993. Konventionen inkorporerades i svensk rätt 1997 och samma år kom den nya lagen om internationella adoptionsförmedling som bland annat innebar skärpta regler för enskilda adoptioner.

NIA publicerade 1996 en uppdaterad version av handboken till socialnämnder där bland annat avsnittet om att hjälpa adopterade att söka sitt ursprung delvis reviderats. I handboken påpekar NIA att synen på att ta tillvara uppgifter om adopterades ursprung och öppenheten om adoptioner hade ändrats väsentligt från det att internationella adoptioner inleddes i större skala på 1960-talet. NIA exemplifierade med att en socialarbetare 20 år tidigare inte alltid uppmanade adoptivföräldrar att ge så mycket information som möjligt till sitt adoptivbarn. Nu underströk NIA att socialnämnden skulle bistå den adopterade i så stor utsträckning som möjligt med information, även om adoptivföräldrarna skulle motsätta sig detta. Samtidigt noterade NIA att situationen kunde vara känslig för de biologiska föräldrarna, och att moderns omgivning kanske inte kände till att hon lämnat ett barn för adoption. Det skulle kunna innebära ”en katastrof” för den biologiska modern om det blev känt, varför socialarbetaren behövde medvetandegöra den adopterade om denna risk. Handboken gav även vissa råd om hur efterforskning i ursprungslandet kunde göras.⁵⁸ AC etablerade 1995 verksamheten Resor och rötter och hade redan på 1980-talet börjat anordna återresor för adopterade och adoptivfamiljer till Sydkorea.

Frågan om främlingsfientlighet och rasism blev återigen aktuell i början av 1990-talet genom bränder på flyktingförläggningar och lasermannens härjningar. Hur påverkade det adopterade och adoptivfamiljer och vilka erfarenheter hade de av rasism och främlingsfientlighet? Det var frågor som NIA tog upp i flera nummer av NIA informerar och i särskilda temanummer 1992 och 1995. Adopterade och adoptivfamiljer berättade att de såg tecken på ett förändrat klimat i samhället, adopterade mötte glåpord och attityder som de inte kände igen. ”Det har plötsligt blivit rumsrent att vara främlingsfientlig.” Samtidigt fanns fortfarande tanken att de adopterade var en förtrupp mot fördomar. NIA skrev: ”Att vi i Sverige sedan flera decennier har så många utländska adoptivbarn har säkert i hög grad bidragit till att undanröja fördomar kring synen på människor som har andra rötter än vi själva.” Men NIA pekade också på att blivande adoptivföräldrar måste vara medvetna om att de och deras barn

⁵⁸ NIA (1986). *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*, s. 65 ff.

kunde komma att möta främlingsfientlighet och rasism. Adoptionsorganisationerna samarbetade också i flera aktiviteter mot rasism och främlingsfientlighet under rubriken Adoptivfamiljer mot rasism.⁵⁹

3.3.7 2000-talet: Adoptionerna ökar på nytt och ny forskning, en utredning om adoption samt två dokumentärer väcker reaktioner

Antalet adoptioner ökade på nytt i början av 2000-talet. Till skillnad mot tio år tidigare hade adoptionsorganisationerna nu ett stort inflöde av ansökningar. Bara under de fyra första månaderna 2000 fick AC 500 nya sökande.⁶⁰ En bidragande orsak var sannolikt aviseringen av en höjning av adoptionskostnadsbidraget till 40 000 kronor från den 1 januari 2001. NIA fick dock signaler från adoptionsorganisationerna att de fick allt fler ansökningar från sökande som fått medgivande från socialnämnden att ta emot ”ett friskt, vitt barn som ännu inte fyllt 1 år”. Många sökande ville ha barn som ännu inte fyllt sex månader. Organisationerna vittnade också om att det blivit allt svårare att hitta en familj till de lite äldre barnen. Både NIA och adoptionsorganisationerna kände oro över detta. NIA framhöll att det gagnade varken barn eller föräldrar att socialnämnden gav de sökande ett medgivande utformat som mer eller mindre en beställning. En familj som ställde sådana krav kunde enligt NIA inte vara medveten om vad en adoption av någon annans barn innebar. NIA menade att sådana medgivanden och krav i praktiken kunde innebära att andra mer ”öppna” familjer valdes före dem med mer specifika krav. I barnens hemländer kunde sådana begränsningar också väcka misstankar om att barnet inte fick komma för sin egen skull utan för att uppfylla de sökandes behov av en ersättare för det biologiska barn de inte fick.⁶¹ Även äldre barn behövde föräldrar, men flera adoptionsorganisationer hade fått signaler om att sökande blivit rekommenderade av utredare på socialtjänsten att begränsa sitt medgivande till tolv månader utifrån motiveringen att ”ju mindre barn desto färre problem”. NIA:s budskap till utredarna på socialtjänsten var att det var viktigt att få de sökande att förstå att ”det inte i första hand är deras behov av ett barn som styr verksamheten

⁵⁹ NIA informerar nr 2 1992, nr 4 1994 och nr 4 1995.

⁶⁰ NIA informerar nr 2 1992, nr 4 1994 och nr 4 1995.

⁶¹ NIA informerar nr 3 2000, nr 1 2001.

med internationella adoptioner utan barnets behov av föräldrar”.⁶² En socialsekreterare reagerade och skrev till NIA:

Visst är det barnets behov som ska styra adoptionerna, men kanske måste vi ändra vårt sätt att se på hur vi på bästa sätt hjälper de äldre barnen? Kanske är det inte alltid rätt mot de äldre barnen att adoptera bort dem till ett annat land och kultur. Kanske finns det sätt att hjälpa dessa barn på hemmaplan i stället? Vi anser inte att det i dag finns en sådan utbildning för adoptivföräldrar som förbereder dem att ta emot ett äldre barn.⁶³

AC genomförde under 2001 en sponsrad annonskampanj med helsidesannonser i dagstidningar, månads- och veckopress samt affischer vid Storstockholms busshållplatser. Budskapet var ”Försöker du skaffa barn? Vi försöker skaffa föräldrar”. AC beskrev i NIA informerar att de genomförde kampanjen för att visa för dem som inte tidigare tänkt på adoption att det var ett bra alternativ och AC hoppades att fler skulle välja att adoptera äldre barn eller barn med funktionshinder.⁶⁴

Samma år, 2001, tillsatte regeringen en utredning om internationella adoptioner. Som särskild utredare utsågs riksdagsledamoten Annika Nilsson. I uppdraget ingick bland annat att pröva möjligheten att stärka barnets rätt i adoptionsprocessen, analysera kostnadsfrågor i samband med internationella adoptioner och se över organisationen för NIA och det psykosociala stödet och rådgivningen till adoptivfamiljerna.⁶⁵ Annika Nilsson beskrev själv uppdraget som att ”Vi ska granska hur kedjan fungerar, alltifrån hemutredningar till ursprungsländernas syn på adoptioner. Hur fungerar NIA och adoptionsorganisationerna? Vilket stöd och vilken hjälp får man som förälder och barn?”⁶⁶

Under tiden utredningen pågick publicerades en ny forskningsstudie om adopterade 2002. I studien analyserade forskarna Anders Hjern, Frank Lindblad och Bo Vinnerljung förekomsten av psykiska störningar och sociala missförhållanden i tonåren och ung vuxen ålder hos internationellt adopterade i Sverige. Studien visade att de internationellt adopterade löpte större risk än genomsnittsbefolkningen att utveckla psykiska symptom och missbruk som krävde

⁶² NIA informerar nr 4 2000, nr 1 2001.

⁶³ NIA informerar nr 2 2001.

⁶⁴ NIA informerar nr 3–4 2001.

⁶⁵ Dir. 2001:93 Internationella adoptioner m.m.

⁶⁶ NIA informerar nr 1 2002.

sjukhusvård. Risken för självmord, självmordsförsök och allvarlig kriminalitet var också högre bland de internationellt adopterade.⁶⁷ Studien väckte starka reaktioner från framför allt adoptivföräldrar men även adopterade. Den ansågs visa bristande respekt och stigmatiserade gruppen adopterade genom att beskriva dem som det gick sämst för. Från adoptionsorganisationerna framfördes en oro att studien skulle få negativ påverkan på enskilda som funderade på adoption eller som hade små adoptivbarn.

SVT:s Dokument inifrån visade 2002 två dokumentärer som handlade om internationell adoption. Den första dokumentären "Sveket mot de adopterade" beskrev de utmaningar som adopterade upplevde med att växa upp och leva i Sverige, den gick igenom vad som framkommit om adopterade i olika forskningsstudier och visade på samhällets bristande stöd till adopterade personer. I dokumentären intervjuades flera aktörer inom den svenska adoptionsvärlden men det gavs också exempel på forskning och praktik från Nederländerna. Den dåvarande kanslichefen på AC, Elisabet Sandberg, fick frågor om Hjerns forskningsstudie. Hon svarade att den visade på det man känt till länge, det vill säga att en liten grupp adopterade hade det svårt. Om det berodde på att de hade med sig svåra upplevelser från sitt ursprungsland eller om de inte hade haft det bra under uppväxten i Sverige visste man inte. Hon framhöll att det ändå gick bra för de allra flesta adopterade, vilket hon menade var fantastiskt. Detta hade också en statlig utredning om internationella adoptioner konstaterat i ett betänkande 1998.⁶⁸ Även forskaren Anders Hjern intervjuades. Han menade att man kunde tolka resultaten av studien på två sätt: antingen att många fler i gruppen adopterade mådde allmänt psykiskt dåligt, eller att det i gruppen fanns en större grupp sårbara individer. Man kunde inte, utifrån studien, säga att de allra flesta adopterade mådde bra. För att få svar på det behövdes andra studier än den de genomfört göras. En holländsk forskare berättade om studier av internationellt adopterade personer i Nederländerna som visade på liknande problem för adopterade som i den svenska studien. Den holländska forskningen visade också att problemen inte bara gällde för ett fåtal individer utan för en större grupp av de adopterade. Även Marianne Cederblad intervjuades om sin studie från

⁶⁷ A. Hjern, F. Lindblad, B. Vinnerljung, *Suicide, psychiatric illness, and social maladjustment in intercountry adoptees in Sweden: a cohort study*, The Lancet, Volume 360, Issue 9331, 10 August 2002, pages 443–448. Läkartidningen Nr 9 2003, Volym 100, s. 707–709.

⁶⁸ SOU 1998:100, *Adoptionsfrågor*, s. 87.

1994 där slutsatsen var att internationellt adopterade tonåringar mådde lika bra som andra tonåringar. Hon medgav att det fanns vissa metodologiska svagheter med studien, exempelvis att den var gjord på en liten grupp och att bortfallet kunde haft påverkan på resultatet. Hon menade att om statistik visade att de adopterade var överrepresenterade när det gällde slutenvård, missbruk och självmord och att adopterade fick det svårt senare i livet så borde detta undersökas djupare. Direktören för NIA intervjuades om myndighetens roll när det gällde stöd till adopterade. Hon svarade att NIA inte hade något sådant ansvar, myndighetens uppdrag var att underlätta adoption av utländska barn till Sverige.⁶⁹

Den andra dokumentären ”Barn till varje pris” beskrev oegentligheter i adoptioner från Thailand. Den visade att det under 1970-talet förekommit oegentligheter både i privata adoptioner och i adoptioner som gått genom AC från ett visst barnhem.⁷⁰ Efter att dokumentären sänts skrev AC i NIA informerar till dem som adopterats från det berörda barnhemmet i Thailand. AC förklarade varför de agerat som de gjort och att de aldrig misstänkte att barnen var stulna. ”Nu har vi av TV fått uppgifter att ett barn kan ha varit bortadopterat emot mammans vilja. Det är en förfärlig bakgrund som ingen borde behöva leva med och vi är förfärligt ledsna om vi medverkat till en sådan adoption”.⁷¹ NIA fick kort därefter 100 000 kronor från regeringen för att hjälpa adopterade som kom från Thailand 1974–1977 att söka sin historia. De adopterade personer som var intresserade skulle kontakta NIA och AC genom en intresseanmälan.⁷²

Det var med andra ord nya och viktiga fakta som utredningen fick del av under arbetets gång. Utredaren Annika Nilsson lämnade sitt slutbetänkande Adoption till vilket pris? till regeringen i juni 2003. Betänkandet var i vissa delar kontroversiellt, inte minst de delar som handlade om kostnader för adoption och bistånd. ”Det var egentligen det sociala med medgivandeutredning, stöd etcetera som föranledde att utredningen inleddes. Inte regelverket eller problemen med internationella adoptioner. Så folk blev förvånade när vi började fokusera på annat.”⁷³ Utredningen skrev ”Sverige måste

⁶⁹ SVT, Dokument inifrån (2002), Sveket mot de adopterade.

⁷⁰ SVT, Dokument inifrån (2002), Barn till varje pris.

⁷¹ NIA informerar nr 2 2002.

⁷² NIA informerar nr 3 2002.

⁷³ Intervju med Annika Nilsson 2024-02-20.

ta ställning till vad som är etiskt försvarbart att vi accepterar när det gäller kostnader och biståndsverksamhet i samband med internationell adoption.”⁷⁴ och vidare:

Internationell adoption måste sättas in i ett större sammanhang än vad som ofta görs i dag, där internationell adoption främst ses som en alternativ familjebildning. Vi anser det vara helt nödvändigt att Sverige tar ställning till vilka ”spelregler” vi kan acceptera och hur Sverige kan agera för att minska riskerna för barnhandel i samband med internationell adoption.⁷⁵

Förslaget var att endast faktiska kostnader förenade med adoptionen av ett barn skulle utgöra underlag för adoptionsavgiften. Sammanslutningarnas biståndsverksamhet skulle vara tydligt avskilda från adoptionsverksamheten. Utredningen framförde också att det ur ett långsiktigt perspektiv var bättre att Sverige bidrog med utvecklingsinsatser i ursprungs- och mottagarländerna så att barn i större omfattning fick växa upp i sin biologiska familj eller i en annan familj i sitt ursprungsland.⁷⁶

Reaktionerna på utredningens förslag om skärpta krav på kostnader och bistånd var starka, inte minst från adoptionsorganisationerna. Den dåvarande ordföranden för AC Ulf Kristersson skrev på DN:s debattsida: ”Adoptionsutredningens förslag till ny lagstiftning skulle nästan helt stänga Sverige för internationella adoptioner. En konsekvensanalys visar att av de 700 barn som fick svenska föräldrar genom Adoptionscentrum förra året skulle bara 37 ha fått komma till Sverige om utredningens förslag varit lag. Alla de stora ursprungsländerna för adoptionsbarn skulle försvinna med de nya reglerna.” Vidare menade han att utredningens förslag om att enbart betala för de faktiska kostnaderna för barnet och att skilja biståndsverksamheten från adoptionsverksamheten innebar att Sverige helt bröt med andan i Haagkonventionen. ”Svenskar ska bara åka i väg till barnhemmen och betala för vården av det egna barnet. (--) Den statliga adoptionsutredningen förordar ”pay-and-run” som norm i svenskt adoptionsarbete.” Han framförde vidare att ”Utredningens budskap till övergivna barn och barnlösa svenskar är att de skall vänta på en bättre värld.” Han avslutade med:

⁷⁴ SOU 2003:49 *Adoption till vilket pris?*, s. 127.

⁷⁵ SOU 2003:49, s. 22.

⁷⁶ SOU 2003:49, s. 20–25.

Sverige står nu inför ett vägval: Antingen stänger vi landet för internationella adoptioner. Eller så ställer vi oss frågan hur även svenskar kan medverka till att fler övergivna barn får en bra familj. Och att de som får sina föräldrar just här i Sverige ska bli väl rustade för en livslång utmaning.⁷⁷

Utredningen analyserade också behovet av stöd för adopterade och adoptivfamiljer och lämnade förslag om förstärkt stöd och hjälp. Utredningen skrev

Det är angeläget att samhället möter adopterade och adoptivföräldrars behov i ett så tidigt skede som möjligt. (--) Vi anser att alla som i sitt yrke möter adopterade och adoptivföräldrar bör ha allmän kunskap om adopterade och att de som arbetar med stöd och behandling till adopterade och adoptivföräldrar måste ha särskild kunskap om adopterade. Det är angeläget att staten medverkar till en sådan kunskapsutveckling.⁷⁸

Socialnämnderna föreslogs få en tydligare roll i stödet till adopterade och adoptivföräldrar. Utredningen analyserade också tillgången på forskning och hade gett Marianne Cederblad i uppdrag att göra en forskningsgenomgång över viktigare svensk och internationell forskning om adopterade. En forskningshearing anordnades också. Utredningen föreslog att ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum för internationella adoptionsfrågor skulle inrättas.

Staten har hittills inte prioriterat forskning och kunskapsutveckling på adoptionsområdet. Detta är inte acceptabelt när det handlar om organiserad förflyttning av barn från ett land till ett annat. Om Sverige även i fortsättningen skall ha en internationell adoptionsverksamhet, är det nödvändigt att staten prioriterar dessa frågor.⁷⁹

Resultatet av utredningen blev att NIA ersattes av den nya myndigheten MIA som fick ett tydligare kontroll- och tillsynsuppdrag, auktorisationskraven skärptes liksom redovisningskraven på adoptionsorganisationerna vad gällde kostnader och bistånd. Med stödförslagen hände dock inget. Förslagen om stöd och forskning bemöttes positivt av adoptionsorganisationerna, men Kommunförbundet och Socialstyrelsen var sammantaget emot förslagen om stärkt stöd och ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum.

⁷⁷ DN 2003-10-15, Sverige stängs nästan helt för adoptioner.

⁷⁸ SOU 2003:49 s. 32–33.

⁷⁹ SOU 2003:49, s. 32–35 och bilaga 6.

Enligt Annika Nilsson var en förklaring att utredningen inte hade lyckats finansiera förslagen.⁸⁰

NIA avslutade 2004 efter drygt 30 år sin verksamhet och den nya myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) tog vid. Uppdraget att underlätta adoptioner ersattes med uppgiften att skapa en hög kvalitet i den internationella adoptionsverksamheten i Sverige. I övrigt fortsatte den internationella adoptionsförmedlingen som tidigare men med något vassare tillsyns- och auktorisationsverktyg.

3.3.8 2010-talet och fram till i dag: adopterade börjar kritisera internationella adoptioner och kritiken växer med avslöjanden om oegentligheter

Vår genomgång av NIA informerar visar att adopterade började medverka i olika artiklar, seminarier och utbildningar från mitten av 1980-talet och framåt, där de delade sina tankar och erfarenheter om sin uppväxt, relationen till adoptivföräldrar, att söka sitt ursprung, att göra en återresa, att adopteras när man var något äldre, att se annorlunda ut, att utsättas för diskriminering och rasism eller helt enkelt att beskriva hur det var att vara adopterad.

I NIA:s RUTAF-projekt som pågick 1987–1991 medverkade adopterade personer och delgav sina erfarenheter och tankar om vilket stöd de hade behövt under sin uppväxt. Under 1980-talet började adopterade bilda föreningar, som till exempel Adopterade Koreaners Förening (AKF), som också bidrog med adopterades perspektiv i olika frågor.⁸¹ Att de adopterade var viktiga för adoptionsverksamheten och för NIA framgår av ett citat från en NIA-medarbetare som skrev ”Fler och fler av våra adoptivbarn är nu vuxna, har skaffat arbete och bildar egna familjer med barn. Jag tror att vi genom dem har fått en ousinlig brunn att ösa ur!”⁸²

Även om de adopterade var delaktiga och fanns representerade så var det framför allt för att vittna om erfarenheter eller ge exempel på hur de upplevde olika frågor och företeelser. De beskrev även olika typer av problem men artiklarna var sällan kritiska. Några undantag fanns dock. NIA publicerade 1993 ett brev som de fått

⁸⁰ Intervju med Annika Nilsson 2024-02-20.

⁸¹ NIA informerar nr 4 1989.

⁸² NIA informerar nr 2 1996.

från en adopterad person som kritiserade debatten om adopterades psykiska hälsa. Hon skrev:

Att påstå att adopterade mår lika bra som alla andra barn leder till oförståelse för de problem man brottas med och bär som adopterad. Det finns en skrämmande okunskap om en adopterads själsliv. Vi ska väl öka förståelsen för de adopterades problem i stället för att sopa dem under mattan. Till vilket pris gör man det? Till priset av att det inte finns kompetent hjälp att få för att det inte utvecklas resurser där adopterade kan få hjälp, stöd och förståelse för det de går igenom.⁸³

I början av 2000-talet började enskilda adopterade gå ut offentligt och kritisera adoptionsverksamheten och det bristande stödet till adopterade. Ett exempel var 2008 när tolv utlandsadopterade i en debattartikel uttalade att de stöttade regeringens beslut att stoppa adoptionerna från Vietnam. De skrev:

Vi vill protestera mot det västcentrerade perspektiv som dominerar den internationella adoptionsverksamheten, och hävda vår och alla andra adopterades rätt att få slippa leva med misstanken om att oegentligheter begåtts vad gäller våra egna adoptioner, såsom alltför vanligt förekommande förfälskade dokument, manipulerade identiteter och uppduktade historier.⁸⁴

I en debattartikel 2009 lyfte flera adopterade personer svårigheten för vuxna utlandsadopterade att söka efter sina ursprungsföräldrar och svenska myndigheters ointresse att hjälpa till.⁸⁵ År 2015 krävde adopterade från Sydkorea att Sverige skulle stoppa adoptionerna från Sydkorea eftersom flera utredningar visat att landet bröt mot barnkonventionen.⁸⁶ SVT sände 2017 dokumentären *De ensamma* – en film om adoption och den ledde precis som dokumentärerna 2002 till reaktioner mot adoptioner.⁸⁷ Samma år, 2017, uttalade Sri Lankas hälsominister att uppemot 11 000 barn kunde ha adopterats till västvärlden på ett kriminellt och korrupt sätt mellan åren 1970 och 1995. I en debattartikel framförde adopterade att Sverige var det land som adopterat flest barn från Sri Lanka och att det nu var nödvändigt att en gång för alla utreda vad som egentligen hände när 3 500 lankesiska barn adopterades av svenskar.⁸⁸

⁸³ NIA informerar nr 4 1993.

⁸⁴ Aftonbladet Debatt 2008-11-08.

⁸⁵ SvD Brännpunkt 2009-08-16.

⁸⁶ Aftonbladet Debatt 2015-11-27.

⁸⁷ Dagens ETC 2017-04-29.

⁸⁸ Dagens ETC 2017-10-02.

År 2018 avslöjade SVT Nyheter i samarbete med chilenska journalister oegentligheter i adoptionerna från Chile under 1970- och 1980-talen. Den dåvarande generaldirektören för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF), Kristina Svartz, sa till SVT att uppgifterna var förfärliga men att systemet för adoptioner nu var säkrare genom internationella konventioner och lagstiftning och genom att MFoF som myndighet hade en annan möjlighet till kontroll och tillsyn.⁸⁹ I en debattartikel kort därefter ställde sex adopterade krav på att den svenska adoptionshanteringen skulle förstatligas och att adoptioner endast skulle tillåtas från länder som respekterade barnkonventionen.⁹⁰ Ett 20-tal adoptivföräldrar framförde därefter krav på ansvariga organisationer och myndigheter att ta tag i problemet kring adoptioner som inte gått rätt till och inte sopa något under mattan. Det räckte inte att organisationer och myndigheter hänvisade till att de följt den lagstiftning som gällde då. Adoptivföräldrarna ställde sig bakom kravet från vuxna adopterade att det skulle göras en utredning av de adoptioner som misstänktes ha gått till på ett oetiskt sätt.⁹¹ Generaldirektören för MFoF beskrev i en replik vilka åtgärder myndigheten vidtagit men hon framhöll att det inte låg i MFoF:s uppdrag att utreda oegentligheter som begåtts längre tillbaka i tiden. För det krävdes ett särskilt uppdrag. Hon skrev också ”adopterades rätt till sitt ursprung är en mycket viktig fråga för MFoF. Vår bedömning är att samhället behöver ta ansvar för individuellt stöd till adopterade som söker sitt ursprung, ett ansvar som saknas i dag. Det är också något vi har påpekat i årliga rapporter till regeringen. I mars 2013 lämnade MFoF ett förslag till regeringen om hur arbetet kan organiseras.”⁹²

Debattartiklarna följdes därefter av fler debattinlägg där adopterade från Chile, Colombia, Indien och Sri Lanka ställde krav på en oberoende utredning av adoptionerna till Sverige.⁹³ Flera artiklar och reportage om oegentligheter i Chile följde under 2018 och 2019, men även oegentligheter i Kina och andra länder lyftes fram. Socialminister Lena Hallengren besvarade i en replik i juni 2019 kraven på en utredning där hon beskrev att Sverige genom MFoF följde

⁸⁹ SVT Nyheter, Sverige i centrum för olagliga adoptioner med chilenska barn, 2018-01-29.

⁹⁰ Aftonbladet Debatt 2018-01-31.

⁹¹ SvD 2018-02-15.

⁹² SvD 2018-02-23.

⁹³ Fria Tidningen 2018-02-27, 2018-03-05, 2018-03-06, DN Debatt 2018-03-07, SvD Debatt 2018-09-22.

den pågående brottsutredningen i Chile. ”Utifrån resultatet bedömer vi hur vi tar frågorna vidare i Sverige.”⁹⁴ Detta nöjde sig inte adopterade och adoptivföräldrar med och kraven på en utredning kvarstod. Under 2020 ställdes också frågor till socialministern i riksdagen om adoptionerna från Chile.⁹⁵

MFoF fick i januari 2020 i uppdrag att ta fram ett individuellt stöd till internationellt adopterade i samband med ursprungssökning och i maj samma år kom ytterligare ett uppdrag om att erbjuda adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade.⁹⁶ Statskontoret fick i februari 2020 i uppdrag att se över organisationen av den internationella adoptionsverksamheten och överväga om organiseringen borde förändras. Slutsatsen var att den befintliga organisationen var ändamålsenlig, att adoptioner hade blivit mer säkra och trygga men att barnrättsperspektivet och rättssäkerheten kunde förbättras ytterligare, att aktörerna kunde utveckla sin kompetens, att det fanns risker i adoptionsverksamheten och att förmedlingarna riskerade avveckling om antalet adoptioner fortsatte att minska.⁹⁷

I februari 2021 rapporterade SVT att Nederländerna stoppade alla internationella adoptioner efter att en statlig utredning konstaterat oegentligheter i adoptioner till landet. Tobias Hübinette uttalade att ”Utredningen bör göra adoptionsfrågan högaktuell även i Sverige. Sverige har fler adopterade än Nederländerna, och det adopteras från samma länder.”⁹⁸ Kort därefter, den 19 februari 2021, inledde Dagens Nyheter sin granskningsserie av den svenska internationella adoptionsverksamheten, Barn till varje pris, där de i flera reportage under 2021–2022 lyfte fram oegentligheter i Chile, Colombia, Etiopien, Kina och Sydkorea. Två föreningar för adopterade – Chile-adoption och Transnationellt adopterades riksorganisation (TAR) – framförde i en debattartikel samma dag krav på den svenska regeringen att tillsätta en oberoende statlig utredning där samtliga transnationella adoptioner som genomförts till Sverige utreddes. De hänvisade till att både MFoF och AC uttalat att en utredning borde tillsättas.⁹⁹ I en intervju i DN öppnade socialminister Lena Hallengren

⁹⁴ Expressen 2019-06-11.

⁹⁵ Riksdagen Dokument och lagar 2020-05-27, 2020-09-24, 2020-12-10 och 2021-02-03.

⁹⁶ MFoF 2020-01-17 och 2020-05-04.

⁹⁷ Statskontoret (2021) *Organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten* 2021:1.

⁹⁸ SVT 2021-02-09.

⁹⁹ Dagens Arena 2021-02-19.

för att regeringen skulle göra en översyn av den internationella adoptionsförmedlingen och då inte enbart för Chile.¹⁰⁰ Moderaternas partiledare Ulf Kristersson reagerade starkt på uppgifterna i DN:s granskning och uttalade att han tyckte att man skulle göra en vitbok som gick till botten med alla misstankar. Den skulle bestå av en historisk del och en del som blickade in i framtiden. Han jämförde avslöjandena med när svenska fosterbarn i början av 2000-talet vittnade om övergrepp och vanvård och där regeringen tillsatte den s.k. Vanvårdsutredningen. Han uttalade också att det i de fall där enskilda adopterade blivit utsatta för allvarliga brott eller felaktigheter var det viktigt att staten också medverkade till upprättelse och att rättvisa skipades. En ursäkt från staten skulle kunna bli en viktig del i detta.¹⁰¹

I juni 2021 sände SVT:s Uppdrag granskning en serie om den svenska adoptionsverksamheten i Chile. Den satte återigen fokus på adoptionerna från Chile och vad svenska aktörer känt till.¹⁰² I augusti 2021 kom en granskningsrapport om de internationella adoptionerna till Belgien och därefter kom även utredningar i Chile, Danmark, Schweiz och Frankrike.

Regeringen beslutade i oktober 2021 om direktiv för en särskild utredare att analysera Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt.¹⁰³ Den svenska utredningen var därmed på plats.

Efter att den svenska utredningen tillsattes har flera länder tillsatt utredningar eller vidtagit åtgärder inom den internationella adoptionsverksamheten.

Syd Koreas sannings- och försoningskommission beslutade i december 2022 att inleda granskning av den internationella adoptionsverksamheten. Detta efter en begäran från den danska organisation Danish Korean Rights Group (DKRG). Svenska koreaadopteras nätverk (SKAN) lämnade i november 2022 in en anmälan som gäller 21 personer som adopterades till Sverige genom Korea Welfare Services (KWS). Totalt omfattas 367 ärenden varav 22 svenska ärenden. I mars 2025 redovisade kommissionen resultatet av 56 avslutade ärenden, varav ett ärende gäller Sverige. I april 2025 meddelade kommissionen att de återstående 311 ärendena inte kommer

¹⁰⁰ DN 2021-02-22.

¹⁰¹ DN 2021-02-26.

¹⁰² SVT Uppdrag Granskning. De stulna barnen.

¹⁰³ Socialdepartementet, Dir. 2021:95.

hinna utredas. Dessa ärenden kan återupptas om regeringen beslutar att inrätta en tredje sannings- och försoningskommission.¹⁰⁴

Kommissionen konstaterar att det har förekommit systematiska oegentligheter i systemet och uppmanar till en offentlig ursäkt.¹⁰⁵

I Norge tillsatte regeringen i juni 2023 en statlig utredning med uppdrag att granska den internationella adoptionsverksamheten. Utredningen ska vara färdig i slutet av 2025. I januari 2024 rekommenderade den norska centralmyndigheten Bufdir ett tillfälligt stopp för adoptioner från utlandet till Norge medan den statliga utredningen pågår.¹⁰⁶ Något stopp beslutades inte, men Bufdir återkallade tillstånden för ett flertal adoptionsländer. I praktiken kan nu endast adoptioner från Colombia och Taiwan genomföras.

I Danmark beslutade den enda kvarvarande adoptionsorganisationen i början av 2024 att avsluta sin adoptionsverksamhet. Detta efter att den ansvariga danska ministern i januari 2024 beslutat att återkalla tillstånden för Sydafrika. Ankestyrelsen beslutade också att utreda DIA:s övriga samarbetsländer; Filippinerna, Indien, Taiwan, Thailand och Tjeckien. Anledningen var att organisationen inte följt villkoren och i vissa fall agerat i strid med Haagkonventionens och den danska adoptionslagens principer.¹⁰⁷

I Nederländerna beslutade regeringen i maj 2024 att stoppa alla utlandsadoptioner till landet.

Kina beslutade i september 2024 att avsluta landets internationella adoptionsverksamhet och Ryssland beslutade i oktober 2024 att göra detsamma.

3.4 Barnperspektiv vid adoption

3.4.1 Inledning

Syftet med denna utredning är bland annat att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur olika aktörer agerat och förhållit sig till

¹⁰⁴ The Associated Press. *South Korean truth commission halts probe into adoption fraud, hundreds of cases in limbo*. Publicerad 2025-04-25.

¹⁰⁵ Truth And Reconciliation Commission, Republic of Korea. Status of Investigation and Plans to Address Human Rights Violations in Intercountry Adoptions. May 2024.

¹⁰⁶ Bufdir. *Bufdirs anbefalning om midlertidig stans av utenlandsadopsjon – svar på oppfølgningsspørsmål*. 2024.

¹⁰⁷ Danmarks radio (DR). Adoptioner fra udlandet til Danmark stopper efter sanktioner. Publicerad den 16 januari 2024.

eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörers ansvar och roll. Enligt direktiven för utredningen ska utgångspunkten för arbetet vara barnets rättigheter i enlighet med FN:s barnkonvention och 1993 års Haagkonvention. Samtidigt anges att olika aktörers ansvar och ställningstaganden bland annat ska beakta de attityder och normer som fanns i samhället vid den aktuella tiden, således också före barnkonventionens och Haagkonventionens tillkomst.

Framväxten och utvecklingen av verksamheten med internationella adoptioner i Sverige är nära knuten till hur man sett på barn och vad som främjar goda levnadsförhållanden för dem. Det blir mot denna bakgrund viktigt att också beröra hur synen på barn och barns livsförutsättningar har förändrats under den tidsperiod som utredningen rör och hur detta speglas i regleringen rörande adoption, nationellt och internationellt.

3.4.2 Barnets intressen vid adoption

Utgångspunkten vid reglering av adoption, inte minst som alternativ till fosterhemsplacering, har länge varit att adoption är något positivt, att det är ett sätt att tillgodose barnets bästa genom att ge barnet föräldrar och en rättslig familj och därmed omsorg. Andra intressen och behov som ett barn kan ha, vad som med nutida terminologi beskrivs som barnets rättigheter, har inte uppmärksammats i någon större omfattning vid tillämpningen av regleringen vid internationella adoptioner trots att några andra av barnets intressen var synliga också i den tidigaste regleringen. Rätten att få kännedom om sitt ursprung skyddades när regleringen först infördes i svensk rätt genom folkbokföringen vars uppgifter var tillgängliga om man visste var man föddes. Barnet var bibehållen vissa rättsliga band till de ursprungliga föräldrarna. Redan vid tillkomsten av 1917 års adoptionslag ansågs samtycke till adoptionen från den som skulle adopteras vara ett absolut krav för att adoption skulle kunna medges. Skälet var att adoption hade en ingripande verkan i barnets personliga förhållanden. Adoption skulle inte genomföras mot barnets vilja om barnet hade nått en sådan mognad att avseende borde fästas vid barnets vilja om barnet fyllt 12 år.¹⁰⁸ Sedan 1995 finns i lagen en erinran om att även om barnets samtycke inte krävs ska

¹⁰⁸ LB II, s. 43.

rätten vid bedömning av om det är lämpligt att adoptionen äger rum beakta barnets åsikter med hänsyn till barnets ålder och mognad. Ytterligare en aspekt som berör barns rätt vid adoption är förbudet mot ersättning – vederlag – i samband med adoption. När regler om adoption infördes i svensk rätt slogs uttryckligen fast att adoption inte fick medges om ersättning getts eller utlovats från någon sida. En sådan princip har funnits med i lagen därefter. Barn ska inte kunna bli föremål för handel utan ska tas om hand för sin egen skull.

3.4.3 Utvecklingen av nationella adoptioner

Adoptionsinstitutet fick snart efter införandet stor social betydelse. Uppskattningsvis genomfördes cirka 50 000 nationella adoptioner mellan åren 1918–1950.¹⁰⁹ De flesta adoptioner som genomfördes hade i praktiken till syfte att på ett permanent sätt införliva barnet i adoptivfamiljen. I praxis utvecklades så småningom ett förfarande med ”in blanko-adoptioner” vilket innebar att barnets biologiska föräldrar lämnade sitt samtycke till adoption utan att de hade kännedom om adoptantens namn och bostadsort. Adoptanterna hade inte heller kännedom om barnets ursprung. Trots vissa nackdelar ansågs förfarandet ha betydande fördelar, till vilka räknades att adoptivföräldrarnas trygghetskänsla ökade genom att barnets släkt inte hade kännedom om deras identitet. En sådan trygghet ansågs skapa bättre förutsättningar för att adoptivföräldrarna skulle kunna behandla barnet som sitt eget, något som i sin tur kunde gynna barnets utveckling. Synsättet kom dock att ifrågasättas av Ärvdabalkssakkunniga som i sitt betänkande från 1954 ansåg att en ordning som underlättade för adoptivföräldrarna att underlåta att berätta för barnet om adoptionen inte var riktigt eftersom barnet ansågs ha en etiskt betingad rätt att få veta sin härstamning. Ärvdabalkssakkunniga menade vidare att man inte heller kunde utgå ifrån att en kontakt med de biologiska föräldrarna alltid innebar något negativt. Tvärtom kunde ett hemlighållande av barnets ursprung medföra att såväl barnet som de biologiska föräldrarna gick miste om ”värden som släktförbindelsen medför”.¹¹⁰

¹⁰⁹ SOU 1954:6 Ärvdabalk, s. 165.

¹¹⁰ SOU 1954:6, s. 167.

Med tanke på att adoption kommit att användas i syfte att mer permanent införliva barnet i adoptanternas familj, ansågs det i början av 1950-talet angeläget att reformera adoptionens rättsverkningar för att åstadkomma en anpassning till hur adoption i praktiken hade kommit att användas. En reform framstod också som påkallad eftersom adoption enligt 1917 års adoptionslag medvetet givits begränsade rättsverkningar. Erfarenheterna av adoption hade visat sig vara positiva och det ansågs inte längre finnas någon anledning att ställa sig avvaktande till reformer.¹¹¹

År 1958 reformerades därför reglerna om adoption.¹¹² Enligt de nya bestämmelserna jämställdes adoptivbarnet med adoptantens biologiska barn i arvsrättsligt hänseende om adoptionen genomförts efter den 1 juli 1959. Adoptivbarnets arvsrätt efter den biologiska släkten upphörde därmed. Sådan adoption kallades för stark adoption.

Adoptioner genomförda före den 1 juli 1959 kunde omvandlas till starka adoptioner genom ansökan vid domstol. Om ansökan inte gjordes före den 1 juli 1964 förblev adoptionen svag. Vid omvandling från svag till stark adoption tillämpades adoptionsbestämmelserna i föräldrabalken. Det innebar att barnets biologiska föräldrar om möjligt skulle höras i ärendet och barnet skulle ge sitt samtycke. Domstolarna gavs dock ganska vidsträckta befogenheter att underlåta detta.¹¹³ Hade de biologiska föräldrarna inte haft kontakt med barnet och adoptivhemmet efter adoptionen kunde man anta att det vid den ursprungliga adoptionen inte var tänkt att barnets biologiska föräldrar skulle veta vem som adopterade barnet. De biologiska föräldrarna behövde i ett sådant fall inte höras.

Det framhölls i detta sammanhang att domstolarnas tillämpning av övergångsbestämmelserna inte skulle motverka adoptantens intresse.¹¹⁴ Omvandlingen av svaga adoptioner till starka genomfördes i förhållandevis få fall.¹¹⁵ Många adoptivföräldrar såg förmodligen inte någon anledning att initiera ett förfarande som inte på något märkbart sätt skulle förändra det faktiska förhållandet; de flesta adoptivföräldrar och adopterade var av uppfattningen att adoptivbarnet hade samma rättsliga ställning som adoptantens egna barn.

¹¹¹ Prop. 1958 A:144, med förslag till ärvdabalk m.m., s. 109.

¹¹² Lag (1958:640) om ändring i föräldrabalken.

¹¹³ Prop. 1958 A:144, s. 348.

¹¹⁴ Bet. LU 1958 B:14 s. 81.

¹¹⁵ Av de cirka 70 000 adoptioner som beviljats i Sverige under åren 1918–1959 omvandlades endast mellan 3 000–4 000 till starka adoptioner Ds 1970:5 s. 13. Siffran avviker från den som ovan anfördes i SOU 1954:6 s. 165.

Många adoptivföräldrar ville inte heller att barnets biologiska föräldrar på nytt skulle dras in i adoptionsförfarande.¹¹⁶ Det ansågs därför finnas skäl att göra reglerna om stark adoption allmänt tillämpliga på alla adoptioner, oavsett vad som gällde när de beviljades. En sådan reform genomfördes 1970.¹¹⁷

I slutet av 1950-talet är det alltså tydligt att det är adoptanternas intresse av att få bli föräldrar utan att besväras av konkurrens av barnets ursprungliga föräldrar som har fått tydligt genomslag i regleringen. Barnets intresse av att vara bibehållen information om sitt ursprung tillmättes inte någon avgörande betydelse genom att in blanco-adoptioner fortsatt praktiserades, inte heller ansågs barnets eller de ursprungliga föräldrarnas samtycke vara ett oeftergivligt krav när svaga adoptioner omvandlades till starka adoptioner, trots att det ursprungliga samtycket endast gällde svag adoption.

3.4.4 Internationella adoptioner – en annan sorts adoption

Ett förändrat synsätt på barns intresse av att bli adopterade framträder emellertid när det gäller adoption av barn födda i Sverige redan i början av 1960-talet. Adoption blir en sista utväg för att säkra barnets rätt. Adoption framstod allt oftare som en alltför drastisk lösning för att säkra barnets rätt till god omsorg. Adoption har aldrig varit en barnskyddsinsats i svensk rätt; fosterhemsplacering var alltid första steget vid insatser till ett barns skydd, inte adoption. Stora insatser gjordes och görs fortfarande för att barn ska kunna tas om hand av sina ursprungliga föräldrar. Antalet barn födda i Sverige som lämnades för adoption minskade och blicken riktades mot barn födda i andra länder.

Internationella adoptioner ökade i omfattning i början av 1960-talet. Framväxten av internationell adoption föranledde en omfattande diskussion om vilken hållning som skulle intas till företeelsen.¹¹⁸ Mot slutet av 1960-talet var ändå den allmänna uppfattningen att internationell adoption var något som inte kunde stoppas och som inte heller borde motarbetas. Däremot borde denna typ av adoption regleras vilket skedde genom den första lagen om internationell adoption från 1971.

¹¹⁶ Ds 1970:5, s. 38–39.

¹¹⁷ Prop. 1970:186 med förslag till ändringar i adoptionslagstiftningen.

¹¹⁸ Se avsnitt 3.4.2 ovan.

Även om utgångspunkten för den svenska regleringen var att underlätta för svenska medborgare att adoptera barn från utlandet var den bakomliggande tanken ytterst att tillgodose barns bästa.¹¹⁹ Någon utförligare beskrivning av vad detta innebar gavs dock inte i lagens förarbeten. Utgångspunkterna för regleringen var till stora delar densamma som slagits fast rörande nationell adoption; att genom en adoption ge barnet en familj, och därigenom omsorg, något som setts som det avgörande för ett barn. Av stor vikt var också att förhindra att barn blev föremål för handel och att barnen fick goda hem.

Andra intressen som barnet kunde ha uppmärksammades men förefaller inte ha fått något större genomslag vid bedömningen av om adoption skulle medges. Barnet sågs fortsatt primärt som mottagare av vuxnas omsorger och inte som ett självständigt rättssubjekt med flera olika intressen vid sidan av rätten till god omsorg. Föräldrars önskan att få barn i kombination med barnets rätt till familj, var på många sätt styrande för utvecklingen. Det betonades dock återkommande att adoption handlar om ett barns rätt att få föräldrar, inte tvärtom.¹²⁰

Under 1980-talet kommer dock flera av barnets intressen att uppmärksammas på ett helt annat sätt än tidigare. Barnets rätt till kännedom om sitt ursprung lyfts fram. Adoptivföräldrarnas ansvar för att ge barnen vetskap om sin bakgrund betonades.¹²¹ Det blev så småningom också uppenbart att internationellt adopterade hade en särskild situation som behövde särskild uppmärksamhet och åtgärder. Internationellt adopterade barns mående uppmärksammades genom ett flertal studier under 1980-talet. Samtidigt underströks att det var förhållandevis få barn som hade svåra problem. Förnyade studier i mitten av 1990-talet visade att utlandsfödda adoptivbarn hade särskilda behov av psykiatrisk vård. Resultaten förefaller dock inte ha föranlett några åtgärder. Föräldrarnas kompensatoriska förmågor lyftes fram och det betonades att de flesta adopterade mätte bra. En massiv information om de svåra sidorna av adoption antogs innebära risker för adoptionsverksamheten. Önskemål från adopterade om särskilt stöd förblev obesvarade. Studier om internationellt adopterade i början av 2000-talet bekräftade tidigare slutsatser att

¹¹⁹ SOU 1967:57, s. 94, prop. 1971:113 med förslag till lag om internationella rättsförhållanden rörande adoption, m.m.

¹²⁰ Se vidare avsnitt 3.4.3.

¹²¹ NIA (1982), *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*.

internationellt adopterade barn löpte större risk än genomsnittsbefolkningen att utveckla psykiska symptom och missbruk som krävde sjukhusvård. Studier av detta slag ansågs emellertid visa bristande respekt och stigmatiserande av gruppen adopterade genom att beskriva dem som det gick sämst för.

3.4.5 Barn som självständiga rättssubjekt

Det är först genom FN:s konvention om barnets rättigheter som barnet som ett självständigt rättssubjekt får ett uttryckligt erkännande. Barnets bästa får därigenom ett mer komplext innehåll; det handlar inte bara om omsorg. Ett sådant förändrat synsätt hade dock varit märkbart också i svensk rätt med början i slutet av 1970-talet.¹²² Det är dock först i barnkonventionen från 1989 som barnets egna rättigheter, inte bara till omsorg, lyfts fram på ett uttalat sätt. Barn har rätt att få många olika intressen tillgodosedda vid alla beslut som rör ett barn. Barnets bästa ska vara målsättningen. Barnkonventionen tydliggör vilka dessa intressen är och att de ska tillgodoses så långt det är möjligt.

Barnkonventionen är dock av förhållandevis sent datum. Internationell adoption har förekommit i en svensk kontext sedan 1950-talet och då som ett sätt att ge barn en ny rättslig familjetillhörighet; ett sätt att säkra barnets behov av omsorg. Ett sådant synsätt förefaller fortsatt ha präglat internationell adoption också efter tillkomsten av barnkonventionen. Andra av barnets intressen, såsom att vara bibehållen sina ursprungliga familjeband, syskonkontakter, språk och kultur, tillmäts inte samma betydelse som vid nationell adoption. Föräldrars rätt till barn väger fortsatt tungt, kombinerat med en önskan att rädda barn från vad som i många fall var mycket svåra uppväxtförhållanden.

Synen på barn som i behov av rättsliga föräldrar genom adoption ändrades i praktiken inte påtagligt i en svensk kontext genom tillkomsten av FN:s konvention om barnets rättigheter. Adoption anges förvisso i konventionens artikel 21 vara en sista utväg när alla andra sätt att ge barnet en god uppväxt bedöms uttömda. Möjligheterna att sörja för att ett barns olika intressen, också vid sidan av

¹²² Se t.ex. SOU 1978:10 *Barnets rätt*, SOU 1979:63 *Barnets rätt 2 – Om föräldrans ansvar m.m.*, SOU 1986:20 *Barns behov och föräldrars rätt*.

omsorg, ska dessförinnan ha prövats och befunnits omöjliga att tillgodose.

Sverige ratificerade 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner 1997. Konventionen bygger på principen om barnets bästa och avser att skydda barn och deras familjer mot risker för illegala, förhastade och illa förberedda adoptioner i enlighet med artikel 21 i barnkonventionen. Möjligheterna att omhänderta barnet i det egna landet ska prövas före alternativet med internationell adoption. Ansvaret för adoptioner mellan länder anslutna till konventionen delas mellan ursprungs- och mottagarland. Ursprungsstaten är skyldig att försäkra sig om att förutsättningarna för adoption är uppfyllda när det gäller barnet. Det innebär bland annat att ursprungsstaten har ansvaret för att nödvändiga samtycken har lämnats av berörda personer och myndigheter. Mottagarstaten är ansvarig för att de presumtiva adoptivföräldrarna är lämpliga och har fått rådgivning. Ansvaret för adoptionerna ska ligga på en centralmyndighet i varje land. Adoptioner enligt 1993 års Haagkonvention bygger på en ömsesidig tillit vilket innebär att det mottagande landet litar på att myndigheterna i barnets ursprungsland har fullgjort sina skyldigheter. Om det i barnets handlingar inte finns exempelvis samtycke från barnets mor har det mottagande landet i allmänhet utgått ifrån att sådant ändå har lämnats, om än inte dokumenterats i handlingarna. Konventionens artikel 17 förutsätter bland annat att nödvändiga samtycken lämnats och att centralmyndigheterna i båda länderna samtycker till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Konventionens syfte att tillse att barnets bästa tillgodoses vid varje adoption uppnås genom föreskrifter om hur processen ska gå till. Den materiella bedömningen av om en adoption är till barnets bästa är upp till ursprungsstaten att avgöra och mottagarstaten har begränsade möjligheter att kontrollera detta. Det kan konstateras att barnet som rättssubjekt inte är synligt i konventionens bestämmelser.

3.4.6 Avslutande kommentar

Trots att adoption redan från införande av adoptionsinstitutet i svensk rätt har varit att tillgodose barnets bästa, uttryckt på lite olika sätt beroende på tidpunkt, är barnet som rättssubjekt från-

varande i de sammanhang som adoptionsregleringen utformats, diskuterats och tillämpats.

Barn sågs under lång tid inte som självständiga rättssubjekt med egna rättigheter som de har rätt att få tillgodosedda utan i huvudsak som objekt för vuxnas omsorger. De problem som under åren har uppmärksammats inom adoptionsverksamheten föranledde sällan några åtgärder, kanske av rädsla för att stigmatisera adopterade och adoptivföräldrar och för att verksamheten med internationell adoption skulle begränsas.

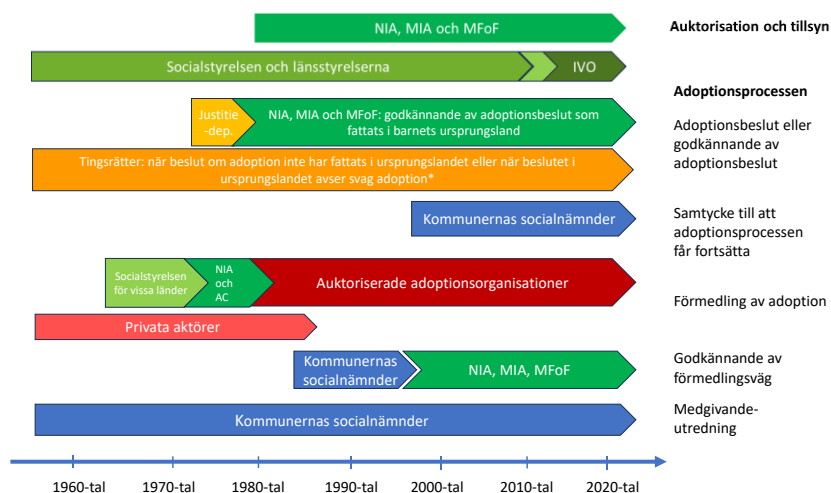
Det är först i nutid som det har börjat ställas frågor rörande vilka olika intressen ett enskilt barn kan ha och hur och om dessa tillgodoses vid internationell adoption. Barnet har börjat ta plats som ett självständigt rättssubjekt med egna behov och intressen – rättigheter – som ska beaktas, också vid internationell adoption. Barnkonventionen innebär att för att ett beslut om adoption ska vara förenligt med barnets bästa får det inte innebära att någon av de rättigheter som slås fast i konventionen kränks om det är möjligt att undvika. Möjligheterna att kontrollera om det enskilda barnets intressen verkligen tillgodoses genom adoptionen är begränsade och det är inte alltid frågan ställs om det är till det enskilda barnets bästa att adopteras internationellt. Detta är något som är viktigt att ha med i den fortsatta diskussionen om internationell adoption.

4 Aktörer inom den svenska internationella adoptionsverksamheten

4.1 Inledning

Flera olika aktörer har varit involverade i den svenska internationella adoptionsverksamheten – statliga och kommunala myndigheter, domstolar, ideella adoptionsorganisationer och andra privata aktörer. I detta avsnitt går vi igenom de olika svenska aktörerna och beskriver deras roll och ansvar över tid.

Figur 4.1 Ansvarsfördelningen inom den svenska internationella adoptionsverksamheten över tid



Källa: egen sammanställning.

4.2 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har genom åren haft olika uppdrag inom den internationella adoptionsverksamheten: att förmedla internationella adoptioner, att utarbeta vägledningar till socialtjänsten och att bedriva tillsyn över socialtjänstens arbete med internationella adoptioner.

Socialstyrelsen var samrådande organ för den första vägledningen rörande adoptioner riktad till myndigheter och förtroendevalda som utgavs av Allmänna Barnhuset 1955.¹ Från mitten av 1950-talet fram till 1965 hade Socialstyrelsen i uppdrag att förmedla kontakt mellan adoptionssökande och utländska organ, särskilt ISS.² Från 1965 bistod Socialstyrelsen mer aktivt personer som önskade adoptera utländska barn och fick därmed en roll som förmedlare mellan adoptionssökande och de länder som Sverige hade samarbetsavtal med, det vill säga Grekland och Sydkorea och från 1971 också Filippinerna.³

I januari 1972 tillsatte Socialdepartementet en rådgivande nämnd för frågor om adoption av utländska barn vid Socialstyrelsen. I den rådgivande nämnden satt företrädare för Socialdepartementet, Justitiedepartementet, UD, Socialstyrelsen, adoptionsbyrån vid Stockholms barnavårdsnämnd och Adoptionscentrum (AC). Ordförande var riksdagsledamot.⁴ Regeringen gav vid samma tidpunkt Socialstyrelsen i uppgift att underlätta adoption av utländska barn genom att samla och förmedla information till allmänhet och myndigheter, utarbeta råd och anvisningar samt utbyta erfarenheter med myndigheter, institutioner och personer i andra länder.⁵

På förslag från rådgivande nämnden beslutade regeringen att från den 1 juli 1973 inrätta Nämnden för internationella adoptioner (NIA) inom Socialstyrelsen. Det rådgivande uppdraget gentemot kommunerna, som framför allt innebar utgivning av handböcker riktade till socialnämnderna övergick till NIA.

¹ Allmänna Barnhuset (1955). *Adoption. En vägledning för myndigheter, tjänstemän och förtroendemen, vilka har att syssla med frågor angående adoption*. Stockholm: David Broberg.

² C. Lindgren (2010). *Internationell adoption i Sverige. Politik och praktik från sextiotial till nittiotial*. Myndigheten för internationella adoptionsfrågor MIA, s. 24–25 och SOU 1967:57 *Adoption av utländska barn*, s. 72–73.

³ Internationella adoptioner. En redogörelse från Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn (1973).

⁴ Adoptionsnämnden, Protokoll fört vid sammanträde med rådgivande nämnden för frågor rörande adoption av utländska barn den 4 april 1973.

⁵ Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn (1973).

Tillsynen över socialtjänsten delades mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Tillsynen skulle vara rådgivande och övergripande men omfattade även att påtala avvikelser från gällande författningar. Socialstyrelsen hade tillsyn över socialtjänsten i landet och ansvaret för att följa och vidareutveckla socialtjänsten. Länsstyrelserna hade tillsyn över den socialtjänst som kommunerna i länet svarade för. Länsstyrelsen skulle bland annat ge information i adoptionsfrågor till enskilda adoptivsökande, till handläggare hos kommunerna samt till socialnämnderna. NIA skulle samråda med Socialstyrelsen när det gällde information om handläggning av adoptionsärenden i kommunerna.⁶

I samband med att NIA avvecklades och blev Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) den 1 januari 2005, övertog Socialstyrelsen ansvaret för vägledning till socialtjänsten i handläggningen av adoptioner. Socialstyrelsens Rättsliga råd⁷ fick också ansvar för yttranden över sökandens hälsotillstånd.⁸ Från 2010 överfördes länsstyrelsernas tillsynsverksamhet över kommunernas handläggning av adoptionsfrågor till Socialstyrelsen.⁹ Detta ansvar gick 2013 över till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Ansvaret för rådgivning till kommunernas socialtjänster om internationella adoptioner övergick 2017 till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF). Socialstyrelsen har fortsatt ansvar för att ge ut föreskrifter och allmänna råd gällande socialtjänstens handläggning och dokumentation.¹⁰ Socialstyrelsen ansvarar även för frågor som rör nationella adoptioner och har bland annat publicerat en handbok för socialtjänsten.¹¹

⁶ SOU 1996:137 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 69.

⁷ Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor (Rättsliga rådet) är ett självständigt organ med egen beslutsrätt. Av 18 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen framgår att Rättsliga rådet bl.a. har till uppgift att avgöra ärenden om utlåtan om en persons hälsotillstånd i samband med prövning av en persons lämplighet att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det.

⁸ Prop. 2003/04: 131 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 62 och 64 och Socialstyrelsen (2008). *Adoption. Handbok för socialtjänsten*, s. 3.

⁹ Prop. 2008/09:160 *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten*.

¹⁰ Främst Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS och Socialstyrelsen (2021). *Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten*.

¹¹ Socialstyrelsen (2020), *Nationell adoption. Handbok för socialtjänsten*.

4.3 Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) 1973–2004

NIA ansvarade 1973–1979 för förmedling av internationella adoptioner men övergick 1979 till att auktorisera och bedriva tillsyn över de ideella organisationer som förmedlade internationella adoptioner. Myndigheten har också ansvarat för information till socialtjänsten i internationella adoptionsfrågor. NIA blev 1997 centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention.

4.3.1 NIA – nämnd inom Socialstyrelsen

Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) inrättades inom Socialstyrelsen den 1 juli 1973.¹² Nämnden fick till en början en tillfällig instruktion. I samband med att NIA inrättades slöt NIA ett tillfälligt avtal med AC som godkändes av Socialstyrelsen. Avtalet reglerade en försöksverksamhet både vad gällde samarbetskontakter och förmedling.

Den 1 juli 1974 permanentades NIA:s uppdrag. Enligt instruktionen var uppdraget att på lämpligt sätt underlätta adoption i Sverige av utländska barn. I detta ingick bland annat att följa den internationella utvecklingen på området och samla information om möjligheterna till adoption av utländska barn, förmedla ansökningar om adoption av utländska barn, förhandla om avtal med organisationer och myndigheter i andra länder samt informera och ge stöd åt myndigheter, organisationer och enskilda.¹³ I och med det permanenta uppdraget slöt NIA också ett nytt avtal med AC 1974. Enligt avtalet skulle NIA svara för officiella kontakter med myndigheter och institutioner i berörda länder medan AC skulle ta hand om de mer informella kontakter som kunde knytas med institutioner och personer i länderna. AC skulle följa nämndens rekommendationer i fråga om anlitande av institution eller person i utlandet som kontaktorgan.¹⁴

Det formella ansvaret för den direkta förmedlingen av adoptivbarn från utlandet flyttades från 1973 successivt över från Social-

¹² NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979.

¹³ Socialdepartementet 1974-06-07, Instruktion för Socialstyrelsens nämnd för internationella adoptionsfrågor.

¹⁴ NIA 1974-08-21, Samarbetsavtal och PM om samverkan mellan Nämnden för internationella adoptionsfrågor och föreningen Adoptionscentrum, Bil § 7 NIA-protokoll 1974-09-16.

styrelsen till NIA. Förmedlingen gick genom förmedlingsutskottet (FU) som från 1974 gjorde urval av sökande med förhandsbesked enligt 47 § tredje stycket barnavårdslagen (1960:97). Sökande kunde vända sig både till NIA och AC med sin ansökan. FU:s eller NIA:s beslut kunde inte överklagas.¹⁵

NIA:s nämnd bestod från 1973 av nio ledamöter: en ordförande som var riksdagsledamot samt en representant för Socialdepartementet, Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet, Svenska kommunförbundet, Socialstyrelsen och adoptionsbyrån vid Stockholms barnavårdsnämnd samt två representanter från AC.¹⁶ Tre av ledamöterna i nämnden – ledamoten från NIA, AC respektive Stockholms barnavårdsnämnd – ingick även i NIA:s förmedlingsutskott (FU) som ansvarade för förmedlingsarbetet.

NIA:s kansli hade nio anställda inklusive kanslichefen.¹⁷

4.3.2 NIA får nytt uppdrag vid organisationsreformen 1979

Den 18 maj 1979 fattade regeringen beslut om en ny organisation för internationella adoptioner som innebar att ideella föreningar skulle sköta förmedlingsarbetet vid internationella adoptioner i stället för NIA, som fick ansvaret för att auktorisera och bedriva tillsyn över de ideella organisationerna.¹⁸

NIA:s uppgift var fortsatt att underlätta adoption i Sverige av utländska barn, men nu genom att bereda ärenden om auktorisation i Socialstyrelsen, fördela statsbidrag till de auktoriserade organisationerna och utöva tillsyn över de av Socialstyrelsen auktoriserade organisationerna. NIA skulle också utarbeta vägledande information för bedömning av hems allmänna lämplighet som adoptivhem och avgöra förmedlingsärenden där organisation eller samhällsrepresentant inte ville lämna adoptionshjälp. Flera uppgifter var också desamma som tidigare: att följa den internationella utvecklingen inom området, förhandla med myndigheter och organisationer i andra länder om avtal och bedriva informationsverksamhet. NIA skulle däremot inte längre ägna sig åt förmedlingsverksamhet.¹⁹

¹⁵ NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979.

¹⁶ Internationella adoptioner, en redogörelse från Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn (1973) och NIA informerar dec 1973.

¹⁷ NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979.

¹⁸ Prop. 1978/79:109 om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner m.m.

¹⁹ NIA, Verksamhetsberättelse 1 juli 1979–31 december 1980.

Nämnden bestod fortsatt av nio ledamöter. En riksdagsledamot var ordförande, i övrigt var det som tidigare ledamöter från Socialdepartementet, Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet, Socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet respektive adoptionsbyrån vid Stockholms barnavårdsnämnd. Ledamöterna från AC hade ersatts av en barnpsykolog och en barnläkare från Akademiska sjukhuset i Uppsala.²⁰ Antalet anställda på NIA uppgick fortsatt till ungefär nio anställda inklusive kanslichefen.

4.3.3 NIA blir egen myndighet 1981

År 1981 omorganiserades Socialstyrelsen och i samband med detta blev NIA den 1 juli 1981 en egen myndighet – Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA).

Uppdraget var till stora delar detsamma som angavs i instruktionen från 1979. NIA tog dock över en del av Socialstyrelsens tidigare uppgifter och vissa förtydliganden gjordes i instruktionen. NIA skulle besluta om auktorisation enligt 2 § lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp, förkortad LIA, och utföra de arbetsuppgifter som i övrigt ankom på tillsynsmyndigheten enligt lagen. NIA skulle också fullgöra de uppgifter som angavs i förordningen om prövning av utländskt beslut om adoption. Därutöver skulle NIA fördela statsbidrag till auktoriserade sammanslutningar och förhandla med myndigheter och organisationer i andra länder om avtal inom nämndens verksamhetsområde och ingå sådana avtal. NIA skulle, i samråd med Socialstyrelsen, också utarbeta den särskilda information som behövdes för bedömning av hems lämplighet att ta emot ett barn i adoptionssyfte. Instruktionen reglerade även nämndens handläggning av ärenden.²¹

Från den 1 januari 1985 fick NIA i uppdrag att yttra sig till socialnämnderna om tillförlitligheten i det förmedlingssätt för adoption som sökande angett. Syftet var att få ökad kontroll på de privata adoptionerna.²²

I samband med att det infördes ett särskilt adoptionsbidrag vid adoption av utländska barn 1989 fick NIA nya uppdrag och en ny

²⁰ NIA informerar augusti 1979.

²¹ Förordningen (1981:681) med instruktion för statens nämnd för internationella adoptionsfrågor.

²² Prop. 1984/85:16 om vissa frågor rörande internationella adoptioner, s. 13.

instruktion. Utöver de tidigare uppgifterna skulle NIA följa utvecklingen av kostnaderna för adoptioner av utländska barn. NIA skulle också fastställa den genomsnittskostnad för olika ursprungs-länder som skulle ligga till grund för beräkning av bidraget.²³

Från 1993/94 formulerades ett verksamhetsmål för myndig-heten: "NIA har till uppgift att underlätta adoption i Sverige av utländska barn. NIA skall därvid sträva efter att adoptioner sker till barnets bästa och i enlighet med gällande lagstiftning i barnets ur-sprungsland och i Sverige".²⁴ Detta verksamhetsmål gällde fram till 1998.

Nämnden bestod av nio ledamöter som förordnades för tre år. Representationen såg ut ungefär som tidigare.²⁵ Från 1985 utökades nämnden till elva ledamöter. Sex av ledamöterna var politiker (riks-dagsledamöter och under en period ett kommunalråd) som före-trädde allmänhetens intresse. Övriga fem ledamöter tillgodosåg nämndens behov av sakkunskap i olika frågor.²⁶ Antalet anställda på NIA var fortsatt ungefär nio personer inklusive kanslichefen, antalet årsarbetskrafter varierade mellan 8,6 och 9,1.

4.3.4 NIA blir 1997 centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention

År 1997 ratificerade Sverige 1993 års Haagkonvention. NIA fick i samband med detta rollen som centralmyndighet med uppgift att fullgöra de uppgifter som följde enligt lagen (1997:191) med an-ledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Uppdraget var fortsatt att underlätta adoption i Sverige av utländska barn.²⁷ Verksamhetsmålet för myndigheten var att tillse att verksamheten med internationella adoptioner hade en hög etisk nivå och att barnets rättigheter och intressen kom i främsta rummet.²⁸ En uppgift för centralmyndigheten enligt konventionen var bland annat att direkt eller genom offentliga organ, vidta alla lämpliga åtgärder för att för-

²³ Förordningen (1988:1128) med instruktion för statens nämnd för internationella adoptionsfrågor.

²⁴ NIA årsredovisning 1993/94.

²⁵ NIA, verksamhetsberättelse 1 januari 1981–30 juni 1982.

²⁶ NIA, verksamhetsberättelse 1 januari 1984 – 30 juni 1985.

²⁷ Förordningen (1988:1128) med instruktion för statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, ändrad SFS 1997:985.

²⁸ NIA årsredovisning 2000.

hindra otillbörlig ekonomisk eller annan vinst i samband med en adoption och förhindra tillvägagångssätt som strider mot konventionens syften.²⁹ År 1997 övertog NIA uppgiften från socialnämnderna att pröva om förmedlingssättet vid enskild adoption var godtagbart.

Nämnden bestod fortsatt av elva ledamöter med sex politiker och fem experter. NIA:s kansli hade nio anställda, antalet årsarbetskrafter varierade mellan 7,3 och 8,6.³⁰

4.4 Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) 2005–2015

Den 1 januari 2005 ersatte Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) NIA som central förvaltningsmyndighet för frågor om internationell adoptionsförmedling.

Enligt instruktionen var MIA:s uppdrag att skapa en hög kvalitet i den internationella adoptionsverksamheten i Sverige. MIA hade i stora delar samma uppgifter som NIA: att vara centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention, fördela statsbidrag, följa den internationella utvecklingen på området, följa utvecklingen av kostnader, förhandla med myndigheter och organisationer i andra länder och bedriva informationsverksamhet. Tillsynsuppgiften hade dock förtydligats. MIA skulle övervaka att de svenska auktoriserade sammanslutningarnas arbete med internationell adoptionsförmedling skedde i enlighet med lag och principen om barnets bästa enligt FN:s konvention om barnets rättigheter och 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner samt på ett etiskt godtagbart sätt i övrigt.³¹

MIA som enrådhetsmyndighet leddes nu av en generaldirektör. Den tidigare nämnden ersattes av ett insynsråd vars roll var att utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. Insynsrådet skulle bestå av högst sex ledamöter med generaldirektören som ordförande. Alla anställda vid NIA, förutom den tidigare direktören,

²⁹ Lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, bilaga Kapitel III Centralmyndigheter och auktoriserade sammanslutningar, artikel 8.

³⁰ NIA Årsredovisning 2002.

³¹ Förordningen (2004:1145) med instruktion för myndigheten för internationella adoptionsfrågor.

följde med till den nya myndigheten. MIA hade mellan 10–13 anställda, antalet årsarbetskrafter framgår dock inte.³²

4.5 Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) 2016–

Den 1 september 2015 tog MIA över vissa barn- och familjerättsfrågor från Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten och den 1 januari 2016 bytte MIA namn till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF).

Utöver de nytilkomna uppgifterna inom familjerättsliga frågor om vårdnad, boende och umgänge inom socialtjänsten och frågor om förebyggande stöd var uppgifterna inom internationella adoptioner desamma. MFoF övertog dock Socialstyrelsens ansvar för frågor som rörde medgivandeutredning och stöd till föräldrar i samband med internationell adoption.

Precis som MIA är MFoF centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention och auktoriserar och utövar tillsyn över adoptionsorganisationerna. MFoF ska enligt instruktionen särskilt övervaka att de svenska auktoriserade sammanslutningarnas arbete med internationell adoptionsförmedling sker i enlighet med lag och 1993 års Haagkonvention samt på ett i övrigt etiskt godtagbart sätt. Myndigheten ska följa den internationella utvecklingen och kostnader för adoption av utländska barn samt samla information i frågor som rör adoption av utländska barn. MFoF ansvarar även för de uppgifter som åligger myndigheten enligt 1993 års Haagkonvention, lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade samt förordningen (2018:1296) om adoption i internationella situationer. MFoF ansvarar också för kunskapsförmedling i frågor som rör socialnämndernas familjerättsliga ärenden om föräldraförberedelse, medgivandeutredning och stöd till barn och föräldrar vid internationell adoption.³³ MFoF är officiell statistikmyndighet och har från och med 15 oktober 2021 även föreskriftsrätt.³⁴

³² MIA:s årsredovisningar.

³³ Förordningen (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

³⁴ Förordningen (2021:845) om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937).

MFoF har bland annat gett ut allmänna råd till kommunerna om handläggning av internationella adoptionsärenden.³⁵

I juni 2017 beslutade regeringen att MFoF skulle omlokaliseras till Skellefteå. Omlokaliseringen skulle vara genomförd senast den 1 september 2018. Endast generaldirektören och en handläggare följde med myndigheten till Skellefteå, vilket innebar ett kompetenstapp och att myndigheten därefter fått bygga upp kompetensen inom bland annat internationella adoptioner på nytt. I dag arbetar ungefär tio personer på MFoF med frågor som rör internationella adoptioner.

4.6 Regeringskansliet och utrikesförvaltningen

Flera departement inom Regeringskansliet har och har haft en roll inom den internationella adoptionsverksamheten. Socialdepartementet är och har varit ansvarigt departement för adoptionsfrågorna och ansvarar för styrning på området. Justitiedepartementet har haft en både operativ och rådgivande roll och detsamma gäller Utrikesdepartementet. Utrikesrepresentationen genom ambassaderna har på olika sätt varit involverade i verksamheten i de länder varifrån Sverige adopterat barn.

4.6.1 Socialdepartementet

Socialdepartementet ansvarar för frågor som rör människors välfärd. Ett av departementets ansvarsområden är individ- och familjeomsorg. I detta ingår bland annat socialtjänstens arbete med nationella och internationella adoptioner. Departementet ansvarar också för frågor om barnets rättigheter.³⁶

Socialdepartementet ansvarar för styrningen av de myndigheter som ingår i departementets ansvarsområde. Socialdepartementet har ansvarat för styrningen av NIA, MIA och MFoF. Styrningen sker huvudsakligen genom regeringens beslut om instruktion för myndigheter och det årliga regleringsbrevet där myndigheters anslag fördelas. Regeringen kan också ge särskilda uppdrag till myndig-

³⁵Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption.

³⁶<https://www.regeringen.se/sveriges-regering/socialdepartementet/> hämtad 2025-03-16.

heter. Myndigheterna redovisar sin verksamhet i årsredovisningen och verksamheten följs upp genom myndighetsdialog.

Företrädare för Socialdepartementet har vid några tillfällen medverkat vid tillsynsresor till olika ursprungsländer men också vid andra typer av resor som har rört den internationella adoptionsverksamheten.

4.6.2 Justitiedepartementet

Justitiedepartementet ansvarar för lagstiftningen inom statsrätt och allmän förvaltningsrätt, civilrätt, processrätt, straffrätt samt migrations- och asylrätt. Inom Justitiedepartementet finns även den så kallade Centralmyndigheten som har i uppgift att på begäran av svenska domstolar och vissa myndigheter ge upplysning om innehållet i utländsk rätt.³⁷ Denna uppgift låg fram till 1981 på Utrikesdepartementet.

Fram till och med 1977 var det Justitiedepartementet som prövade om ett utomlands meddelat adoptionsbeslut kunde godkännas i Sverige. År 1977 flyttades ansvaret över till NIA.³⁸

4.6.3 Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet (UD) ansvarar för Sveriges förbindelser med andra länder och internationella organisationer och för biståndspolitik och internationell handelspolitik. UD ingår tillsammans med utrikesrepresentationen i utrikesförvaltningen.³⁹

Fram till 1981 ansvarade Utrikesdepartementet för att på begäran av svenska domstolar och vissa myndigheter ge upplysning om innehållet i utländsk rätt. Utrikesdepartementet publicerade även sammanställningar med information om lagstiftningen i de länder som Sverige adopterade barn från.⁴⁰ Sammanställningen byggde på information som svenska ambassader och konsulat inhämtat från myndigheter och advokater i verksamhetslandet.

³⁷ Förordningen (1981:366) om rätt att i vissa fall begära upplysningar om innehållet i utländsk rätt.

³⁸ Förordningen (1976:834) om prövning av utländskt beslut om adoption.

³⁹ <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/utrikesdepartementet/utrikesdepartementets-organisation/> hämtad 2025-03-16.

⁴⁰ Utrikesdepartementet, *Internationella adoptionsärenden*, publicerad år 1961, 1966, 1972 och 1975.

Från 1986 var det NIA som sammanställde information om andra länders adoptionslagstiftning, den skickades ut i pärmar till tingsrätter och hovrätter.⁴¹

Tjänstemän vid UD har varit involverade i olika typer av frågor som har rört den internationella adoptionsverksamheten, exempelvis i samband med att oegentligheter uppdagats eller när det skett förändringar eller funnits oklarheter i utländsk lagstiftning eller i andra principiella ärenden.

4.6.4 Utrikesrepresentationen

Utrikesrepresentationen består av drygt 100 utlandsmyndigheter (ambassader, representationer, delegationer och konsulat). Utlandsmyndigheternas uppdrag är att representera Sverige och att bevaka och främja svenska intressen. Till arbetsuppgifterna hör till exempel att föra dialog med offentliga företrädare och civila samhället, att följa och rapportera om landets politiska och ekonomiska utveckling, främja en positiv bild av Sverige liksom handel mellan Sverige och andra länder.⁴²

Utlandsmyndigheterna har bistått Justitiedepartementet, NIA, MIA och därefter MFoF samt svenska domstolar med information om utländsk adoptionslagstiftning. Utlandsmyndigheterna har i förekommande fall även beviljat inresevisum och tillfälligt uppehållstillstånd för barn som adopterats till Sverige. Utlandsmyndigheterna har i vissa fall även varit involverade i enskilda adoptionsärenden.

Sedan 2005 är den svenska adoptionsmyndigheten skyldig att, inför beslut om auktorisation för ett land, samråda med den svenska utlandsmyndigheten i det landet. Syftet är att adoptionsmyndigheten ska få tillgång till objektiv information om förhållandena i ett ursprungsland.⁴³

⁴¹ Domstolsverket, *Domstolsverket informerar 1986/6*.

⁴² <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/utrikesdepartementet/utrikesrepresentationen/> hämtad 2025-03-16.

⁴³ 6 a § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

4.7 Kommunerna

Sveriges kommuner har ansvarat för utredning och bedömning av blivande adoptivföräldrar och för det fortsatta stödet efter en adoption. Kommunerna har även ansvarat för att yttra sig och genomföra en adoptionsutredning till domstolarna som underlag för domstolens beslut om adoption av barn under 18 år och från 1997 för beslut om att lämna samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Mellan 1985–1997 hade kommunerna i uppdrag att i samband med medgivandeutredningar godkänna förmedlingsväg för enskilda adoptioner.

Innan den internationella adoptionsverksamheten etablerades i slutet av 1960-talet ansvarade kommunernas barnavårdsnämnder för att genomföra fosterhemsprövning och lämna yttrande till domstolen i samband med nationell adoption. Barnavårdsnämnden skulle bilda sig en uppfattning om den sökandes ”personliga lämplighet att vårda och fostra barnet”.⁴⁴ Detta ansvar kom från 1969 också att gälla vid internationell adoption. Kommunen ansvarade för beslut om förhandsgodkännande av sökande som ville adoptera ett utländskt barn och barnavårdsnämnden skulle bedöma om de sökande var lämpliga att ta emot ett fosterbarn eller adoptivbarn. När nämnden lämnat medgivande och de sökande hade funnit ett barn ansökte de blivande adoptivföräldrarna hos kommunen om fosterhemstillstånd innan barnet kunde tas till Sverige. Därefter lämnades ansökan om adoption till tingsrätten för prövning, där barnavårdsnämnden skulle lämna yttrande med en sammanfattande bedömning och rekommendation om beviljande eller avslag till adoption.⁴⁵

Från 1979 infördes särskilda regler för adoption av utländska barn som innebar att ett medgivande från socialnämnden måste inhämtas innan barnet lämnade sitt hemland. Det behövdes därmed ingen ny tillståndsprövning från socialnämnden när barnet väl hade kommit till Sverige.⁴⁶ Enligt socialtjänstlagen skulle socialnämnden även medverka till att adopterade barn fick god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden. Nämnden skulle ge vårdnadshavare råd, stöd och annan hjälp som de behövde.⁴⁷

⁴⁴ Allmänna Barnhuset (1955), s. 78 ff.

⁴⁵ Allmänna Barnhuset (1969). *Adoption. En vägledning för myndigheter, tjänstemän och förtroendemän, vilka har att syssla med frågor angående adoption*, s. 89 ff. Socialstyrelsen (1974), s. 4–5.

⁴⁶ Prop. 1979/80:1 om socialtjänsten, s. 9 och 320.

⁴⁷ NIA (1982). *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*, s. 60.

Rekommendationen var att barnavårdsnämnden skulle ha en relativt nära kontakt med adoptivföräldrarna den första tiden. Nämnden måste också aktivt bevaka att barnet blev adopterat, dvs. att det fattades ett adoptionsbeslut, eftersom barnet inte hade juridisk anknytning till sin familj så länge adoptionsprocessen inte var avslutad.⁴⁸ Från och med den 1 januari 1985 fick socialnämnden i uppdrag att pröva tillförlitligheten i det förmedlingssätt den sökande avsåg att använda sig av för att komma i kontakt med ett barn för adoption. Socialnämnden kunde besluta att inte ge medgivande för adoption av ett utländskt barn om de befarade att barnet inte blivit tillgängligt för adoption på ett tillförlitligt sätt. Yttrande om tillförlitligheten i förmedlingssättet skulle inhämtas från NIA. Vid ett positivt beslut om medgivande för adoption skulle det framgå vilket förmedlingssätt medgivandet gällde för.⁴⁹

I samband med att Sverige 1997 ratificerade och implementerade 1993 års Haagkonvention genomfördes vissa ändringar i kommunernas uppdrag. NIA tog över ansvaret att pröva förmedlingsväg vid enskilda adoptioner. Socialnämnden skulle kunna återkalla ett medgivande om sökande meddelat att det inträffat förändringar som påverkade förutsättningar för ett medgivande. Medgivande fick endast lämnas om den eller de som ville adoptera hade tillfredsställande kunskaper om barn och deras behov och hade blivit informerade om den planerade adoptionens innebörd. Socialnämnden skulle också i enlighet med 1993 års Haagkonvention lämna sitt samtycke till att adoptionsförfarandet fick fortsätta sedan de sökande utsetts som föräldrar till ett barn. Förutom att bedöma de sökandes behörighet och lämplighet att adoptera det föreslagna barnet skulle prövningen innefatta en rättslig kontroll av att det inte fanns sådan bristande överensstämmelse mellan de berörda staternas lagar som kunde utgöra hinder för adoptionens genomförande, till exempel vad gäller kravet på samtycke till adoption.⁵⁰

År 2005 infördes nya krav på blivande adoptivföräldrar och det gjordes ett förtydligande om att medgivande för internationell adoption endast fick lämnas om den sökande var lämpad att adoptera. Socialtjänstlagen specificerade vilka kunskaper och egenskaper som socialnämnden skulle ta hänsyn till i bedömningen av den sökande.

⁴⁸ NIA (1982), s. 50.

⁴⁹ NIA (1986). *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*, s. 22.

⁵⁰ Prop. 1996/97:91 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 50 ff., s. 60–61, 67, 72–73 och 91–92.

Den som ville adoptera ett barn från ett annat land skulle också ha deltagit i föräldrautbildning som kommunen anvisat.⁵¹

De senaste lagändringarna som rör socialtjänstens handläggning av ansökan om internationell adoption kom den 1 september 2018 och innebär ett förtydligande att socialnämnden vid medgivande om adoption ska göra en samlad bedömning av sökandens lämplighet. I ärenden där beslutet om adoption fattas i svensk domstol ska socialnämndens utredning genomföras på samma sätt som en vårdnadsutredning. Domstolen ger socialnämnden i uppdrag att utse någon att genomföra utredningen. Det innebär att socialnämnden har huvudmannaskap för adoptionsutredningen och ansvarar för att en utredning kommer till stånd i enlighet med domstolens begäran, men socialnämnden prövar inte innehållet i adoptionsutredningen eller lämnar ett eget yttrande till domstolen. Det är i stället utredaren som redovisar sitt uppdrag direkt till domstolen och lämnar ett förslag till beslut.⁵²

4.8 Domstolarna

Svensk allmän domstol kan av olika anledningar hantera ärenden om internationell adoption. Vid internationell adoption är det vanligtvis myndigheter i barnets ursprungsland som fattar beslutet om adoption. Det finns olika grunder för vilket ett utländskt adoptionsbeslut kan vara giltigt i Sverige. Om det inte har fattats något beslut i barnets hemland behöver dock svensk domstol besluta om adoptionen. De grundläggande materiella bestämmelserna om adoption finns i 4 kap. föräldrabalken. Dessa bestämmelser ska tillämpas i alla adoptionsärenden i svensk domstol. Det innebär att samma materiella regler gäller oavsett om det är en nationell eller internationell adoption. Den domstol som prövar en ansökan om adoption ska se till att ärendet blir tillräckligt utrett. Om ansökan avser adoption av ett barn, ska domstolen uppdra åt socialnämnden att utse någon att genomföra en adoptionsutredning. Domstolens utredningsansvar i adoptionsärenden där det krävs ett svenskt adoptionsbeslut har i stora delar varit detsamma sedan de internationella adoptionerna startade på 1960-talet. Den domstol som prövar en ansökan om

⁵¹ Prop. 2003/04: 131 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 17 och 57 ff.

⁵² Prop. 2017/18:121 *Modernare adoptionsregler*, s. 1, 18–19, 68 ff. och 99.

adoption ska se till att ärendet blir tillräckligt utrett (4 kap. 13 § föräldrabalken). Vid adoption av barn fullgörs utredningsskyldigheten till stor del genom socialtjänstens adoptionsutredning.

Utöver tingsrätterna så kan även förvaltningsrätterna hantera vissa ärenden om internationell adoption men de hanterar då inte frågor om själva adoptionen i sig utan i stället överklaganden av exempelvis en socialnämnds beslut att inte ge medgivande till adoption eller MFoF:s beslut att inte bevilja enskild adoption.

4.9 Auktoriserade sammanslutningar (adoptionsorganisationer)

4.9.1 Sammanslutningarnas roll och ansvar

Ideella sammanslutningar (adoptionsorganisationer) har efter organisationsreformen 1979 ansvarat för förmedling av barn vid internationell adoption. Adoptionsorganisationerna har utvecklat kontakter och samarbete i de ursprungsländer där de haft auktorisation. Innan 1979 hade endast AC, genom samverkansavtalet med NIA, haft en motsvarande roll.

Enligt LIA skulle NIA genom ett auktorisationsförfarande ge auktorisation till ideella sammanslutningar som önskade lämna internationell adoptionshjälp. NIA skulle också ha tillsyn över de auktoriserade sammanslutningarna. Endast ideella sammanslutningar som var auktoriserade av NIA fick ge adoptionshjälp.

Med internationell adoptionshjälp avsågs sådan verksamhet som hade till syfte att förmedla kontakt mellan den som önskade adoptera ett utländskt barn och myndigheter, organisationer eller enskilda personer i barnets hemland. Adoptionshjälp omfattade också att i övrigt lämna den hjälp som sökande behövde för att en adoption skulle kunna genomföras.

Auktorisation gavs åt sammanslutningar vars huvudsakliga syfte var att lämna internationell adoptionshjälp och som hade stadgar, styrelse och revisorer. Sammanslutningen skulle ge förmedlingshjälp på ett omdömesgillt och sakkunnigt sätt utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. För att täcka kostnaderna för verksamheten fick en auktoriserad sammanslutning ta ut avgifter av dem som sökte internationell adoptionshjälp. Sammanslutningarna fick också statsbidrag genom beslut av NIA.

Auktorisationen var tidsbegränsad och omfattade enbart de länder som sammanslutningens verksamhet fick avse. Alla auktoriserade sammanslutningar skulle ha ett förmedlingsutskott som behandlade förmedlingsärenden. NIA utsåg en eller två samhällsrepresentanter som skulle delta i förmedlingsarbetet inom de auktoriserade sammanslutningarna.

Från 1997 blev de auktoriserade sammanslutningarna skyldiga att tillhandahålla internationell adoptionsförmedling åt sökande som hade medgivande för adoption. Genom bestämmelsen fick organisationerna inte längre göra en ytterligare prövning av de sökandes lämplighet efter det att en sådan gjorts av socialnämnden.⁵³

Kraven på sammanslutningarna skärptes 2005 i samband med att MIA bildades och fick en stärkt tillsynsroll och det gjordes förändringar i LIA. Sammanslutningarna beviljades auktorisation i två led: auktorisation för att fungera som förmedlare av internationella adoptioner (så kallad sverigeauktorisation) och auktorisation för att verka i ett enskilt land (så kallad landauktorisation). För landauktorisation skulle sammanslutningen redovisa kostnader och kostnadsfördelning för adoptioner från respektive land. Sammanslutningarna fick inte heller bedriva annan verksamhet som kunde äventyra förtroendet för adoptionsverksamheten. Med hänsyn till kostnadsbilden och omständigheterna i övrigt bedömde MIA om det var lämpligt att sammanslutningen inledde eller fortsatte ett adoptionssamarbete med det andra landet. Det infördes vidare en skyldighet för de auktoriserade sammanslutningarna att skyndsamt meddela MIA om förändringar i sammanslutningens verksamhet i Sverige och i utlandet samt sådana förändringar i politiska, juridiska eller andra förhållanden i utlandet som kunde ha betydelse för förmedlingsverksamheten. Ytterligare ett krav som infördes var det så kallade dokumentationskravet som innebär att sammanslutningarna ska dokumentera förmedlingsverksamheten. Dokumentationen ska bevaras så länge den kan antas ha betydelse för den som förmedlats för adoption genom sammanslutningen, eller för honom eller henne närstående personer.⁵⁴

⁵³ Prop. 1996/97:91, s. 75.

⁵⁴ Lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

4.9.2 Auktoriserade sammanslutningar över tid

Antalet auktoriserade sammanslutningar har varierat över tid. I samband med reformen 1979 bildades ett flertal nya sammanslutningar som ville förmedla adoptionshjälp. Åtta sammanslutningar hade auktorisation 1979–1981, vilket är det högsta antalet sammanslutningar vid en och samma period. I slutet av 1980-talet hade endast fyra sammanslutningar auktorisation, men de ökade till sju 1997. Antalet auktoriserade sammanslutningar minskade sedan i antal, men ökade på nytt och uppgick 2009 återigen till sju auktoriserade sammanslutningar. År 2014 avslutade FFIA sin förmedlingsverksamhet och La Casa avslutade sin verksamhet 2015. Därmed fanns tre verksamma organisationer kvar: AC, BFA och BV. År 2021 beslutade årsmötet för BV att avsluta verksamheten vilket verkställdes i maj 2022. Styrelsen för BFA beslutade i augusti 2024 att inleda en avveckling av föreningen och i september 2024 beslutade BFA:s årsmöte att en avvecklingsprocess av föreningen ska påbörjas. Därmed finns bara en sammanslutning kvar: AC.

I tabell 4.1 redovisas de sammanslutningar som haft auktorisation, under vilken period de bedrivit förmedling, antalet länder de haft auktorisation för samt antalet förmedlade adoptioner. Tabellen är sorterad utifrån antalet förmedlade adoptioner.

Tabell 4.1 Auktoriserade sammanslutningar inom den internationella adoptionsverksamheten och deras förmedlingsverksamhet från 1979 fram till i dag

Auktoriserad sammanslutning	Period med förmedling	Antal auktorisations-länder	Antal förmedlade adoptioner t.o.m. 2024 (cirka)
Adoptionscentrum (AC)	1979–	54	25 500
Familjeföreningen för internationell adoption (FFIA)	1980–2014	14	3 500
Barnen framför allt (BFA)	1979–2024	19	3 300
Barnens Vänner (BV)	1980–2022	7	2 300
The Swedish Association for Adoptive Children's Welfare (SAW)	1980–1988	2	290
Föreningen Indo-Swedish Intercountry Adoption (ISIA)	1981–1988	1	165
La Casa	1997–2015	1	120
Adoption & Child Care Association (ACCA)	1994–2000	1	100
Adoptionsgruppen Skaraborg (AGS)	1992–2000	1	100
Swedish Association for Intercountry Adoptions (SAICA)	1981–1984	1	90
Föreningen Alla Barns Vänner (FABV)	1980–1983	4	30
Föreningen Sydindiska Adoptioner (FSA)	1979–1980	1	6
Stiftelsen Frösunda Solidaritet – Internationella Adoptioner	2003–2006	8	6
Stiftelsen Barn i Världen – Internationella Adoptioner (SBIV)	2007–2008	1	0
African Hope Adoptions (AHA)	2008–2009	1	0

Källa: Egen sammanställning.

I samband med de första auktorisationerna 1979/80 hade AC cirka 8 900 medlemmar och 5 600 sökande, vilket kan jämföras med de fem övriga nybildade organisationerna som tillsammans hade cirka 1 800 medlemmar och knappt 1 200 sökande.⁵⁵

Utöver förmedlingsverksamheten har flera sammanslutningar (t.ex AC, FFIA och BFA) även arbetat med medlemsverksamhet,

⁵⁵ NIA, Verksamhetsberättelse 1979/80.

biståndsverksamhet och i vissa fall också stöd och rådgivningsverksamhet till adopterade och adoptivföräldrar. AC erbjuder sedan 1995 genom verksamheten Resor och Rötter hjälp till adopterade med tolkning av adoptionsdokument, stöd vid sökning av ursprungsfamilj och stöd vid resa tillbaka till ursprungslandet. Stödet erbjuds till medlemmar. BFA erbjuder råd och stöd till föräldrar som adopterat och till vuxna adopterade, exempelvis vad gäller adoptionsdokument. FFIA ombildades 2022 till FFIA:s stiftelse för internationellt adopterade som fördelar stipendier till återresor, bidrag för rotsökning och DNA-sökning för i första hand dem som adopterats genom FFIA och i andra hand andra internationellt adopterade i Sverige.⁵⁶

4.10 Privata aktörer och förmedlare

Utöver myndigheter och auktoriserade adoptionsorganisationer har också privatpersoner och privata förmedlare varit aktiva inom den svenska internationella adoptionsverksamheten, särskilt under 1960-talet och fram till och med 1980-talet. Det finns ingen sammanställning över dessa aktörer och det är därför svårt att veta hur många de varit.

Enligt 1960 års barnavårdslag fick enskild person eller samman slutning inte bedriva förmedlingsverksamhet beträffande fosterbarn utan tillstånd av Socialstyrelsen. Enligt Socialstyrelsen var rättsverkningarna av bestämmelsen begränsad till Sverige. Socialstyrelsen kunde därmed inte förhindra att personer med hemvist utomlands förmedlade fosterbarn eller blivande adoptivbarn till i Sverige bosatta personer utan tillstånd. Detta åtgärdades dock när lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp trädde i kraft. Privatförmedling fick dock förekomma i mindre omfattning. Det var dock inte ovanligt att barn förmedlades utan tillstånd. Efter 1985 krävdes att den sökande angav förmedlingsväg för adoption och att den godkändes av socialnämnden efter yttrande av NIA.

Till en början var det privatpersoner som bodde eller hade bott utomlands som hjälpte släktingar och vänner att adoptera utländska barn. Vissa arbetade eller var medföljande till anställda vid svenska företag i utlandet. I flera länder har missionärer från olika kristna

⁵⁶ www.ac.se, www.bfa.se, www.ffia.se. Hämtad 2024-10-29.

trossamfund hjälpt till att adoptera barn till Sverige. I Afrika, och särskilt i Etiopien, inleddes tidigt en adoptionsverksamhet genom svenska missionärer verksamma i landet. En del av dessa privatpersoner hade också ett samarbete med etablerade svenska adoptionsorganisationer som till exempel AC. Det kunde även vara personer med ursprung i ett visst land som hjälpte till med kontakter för adoption från landet, som till exempel Polen.

I de allra flesta fall handlade det inte om någon storskalig förmedlingsverksamhet. I några fall utvecklades förmedlingen till en mer organiserad verksamhet genom att en ideell sammanslutning bildades, exempelvis AC. Det finns också exempel på privatpersoner i Sverige som agerat privat förmedlare i något större omfattning utan att ha auktorisation. De här personerna hade ofta ett samarbete med en kontaktperson i utlandet och anlätades av personer i Sverige för att få hjälp med förmedlingen av ett utländskt barn för adoption. Privata svenska förmedlare har exempelvis förmedlat barn från Sri Lanka, Thailand, och Vietnam.

5 Reglering, organisering och processer inom den internationella adoptionsverksamheten

5.1 Inledning

5.1.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska utredningen, som en del i granskningen av eventuella oegentligheter, kartlägga och analysera hur regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet har sett ut, utvecklats och fungerat över tid och fram till i dag samt vilka konsekvenser de gett. Utredningen ska också utreda och klargöra vilket ansvar och vilken roll regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade samman slutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer har och har haft inom adoptionsverksamheten. Särskilt ska den historiska utvecklingen av adoptionsförmedlande aktörer samt hur deras organisering och arbetssätt fungerat i praktiken belysas. Ytterligare en fråga som utredningen ska analysera är om de olika aktörerna har haft rätt förutsättningar att fullgöra sitt ansvar och sin roll. Utredningen ska även belysa effekterna av Sveriges ratificering av 1993 års Haagkonvention i regelverk, organisering och processer.

5.1.2 Vår analys

Internationell adoption är en ingripande åtgärd i ett barns liv. Adoptioner ska genomföras på ett rättssäkert sätt där inga andra intressen ges större vikt än barnets bästa. Internationell och nationell

reglering, organisering och roll- och ansvarsfördelning samt processer både i mottagarländer och ursprungsländer sätter principer och ramar för hur internationella adoptioner ska genomföras. För att säkerställa rättssäkerheten och barnets bästa i varje del av adoptionsprocessen är det viktigt att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i det svenska internationella adoptionssystemet. Det får inte finnas ansvarsluckor eller oklarheter i vem som har ett ansvar. Det gäller även auktorisations- och tillsynsprocessen där en central fråga är att säkerställa att de svenska sammanslutningar som förmedlar adoptioner följer gällande regelverk och samarbetar med ursprungsländer som gör detsamma.

I detta avsnitt analyserar vi utgångspunkterna för etableringen av den internationella adoptionsverksamheten i Sverige, dvs. de principer och idéer som legat till grund för verksamheten, och om de förändrats över tid. Vi analyserar också organiseringen av den svenska internationella adoptionsverksamheten, dvs. roll- och ansvarsfördelningen i systemet som helhet och vilka faktorer och incitament som legat bakom valet av organisering. Vi gör en fördjupad analys av roll- och ansvarsfördelningen i adoptionsprocessen och i auktorisations- och tillsynsprocessen. Slutligen analyserar vi förutsättningarna för de olika aktörerna att uppfylla sin roll och sitt ansvar.

5.2 Utgångspunkter för den svenska internationella adoptionsverksamheten

Utredarens bedömning: Tre tydliga utgångspunkter för den svenska internationella adoptionsverksamheten har varit: barnets bästa och familjebildning, att underlätta adoptioner (fram till 2005) samt att kontrollera men inte helt stoppa privata och enskilda adoptioner. Dessa utgångspunkter har påverkat regeringens val av reglering och organisering av verksamheten liksom ansvariga myndigheters val av åtgärder och lösningar på problem. Det har också påverkat förutsättningarna för den internationella adoptionsverksamheten, särskilt vad gäller tillsyn och kontroll.

Utgångspunkterna har inneburit att internationell adoption i vissa delar inte har följt de krav som gäller vid nationell adoption. Det gäller till exempel kraven på samtycke och förekomsten av

vederlag. Detta har medfört en skillnad i förhållningssätt i hur man säkerställt barnets rättigheter vid nationell respektive internationell adoption.

5.2.1 Den internationella adoptionsverksamheten etablerades för att underlätta adoption av utländska barn

Regeringen tillsatte utredning efter påtryckningar om att samhället skulle underlätta adoption av utländska barn

En viktig utgångspunkt för etableringen av den svenska internationella adoptionsverksamheten var att underlätta adoption av utländska barn. Bakgrunden var att de nationella adoptionerna hade minskat under 1960-talet med långa väntetider för adoption som följd. Det ledde till ett ökat intresse för utländska adoptioner och myndigheter som Socialstyrelsen och Utrikesdepartementet fick allt fler förfrågningar om råd och bistånd vid adoption av barn från andra länder. Uppfattningen bland enskilda men också flera organisationer var att det befintliga stödet inte var tillräckligt och att det behövdes ett stärkt samhälleligt stöd vid internationell adoption.

När den internationella adoptionsfrågan först togs upp i en interpellation i riksdagen 1963 framförde frågeställaren att adoption kunde ses som ett sätt att göra en hjälpinsats, att det redan fanns en god inställning till u-landshjälp och att man borde stödja de svenskar som ville adoptera barn utomlands genom att underlätta den administrativa processen för adoption. I uppvaktningar till det ansvariga statsrådet 1964 framställde flera organisationer att staten genom någon form av rådgivning och förmedling skulle underlätta för svenska föräldrar, som så önskade, att adoptera utländska barn. I en annan skrivelse uttrycktes att:

Önskemål har framförts att åtgärder skall vidtas för att underlätta adoptioner från u-länder. (--) En samordning av samhällets service i fråga om råd och upplysningar i dessa frågor synes nödvändig för att inte enskildas initiativ skall hindras av samhällets bristande resurser att hjälpa med information och bisträckning.¹

¹ SOU 1967:57, *Adoption av utländska barn*, s. 17.

I ytterligare en skrivelse framfördes att åtgärder snabbt skulle vidtas för att effektivt bistå familjer, som ville skaffa adoptivbarn från annat land.²

Resultatet blev att regeringen tillsatte en statlig utredning 1964 där det av direktiven framgick att det vore betydelsefullt om ”samarbättet genom sina organ bistår med råd och hjälp, som minskar de svårigheter som nu föreligger att adoptera utländska barn.” Enligt direktiven var stödet vid utländsk adoption otillräckligt och det behövde enligt statsrådet byggas ut och praktiska hinder skulle reduceras så långt det var möjligt. Det var dock inte någon storskalig verksamhet man tänkte sig. Det ansågs inte som statens uppgift att medverka till att barn från främmande länder ”i stort antal” adopterades till Sverige.³

Socialstyrelsen föreslås som serviceorgan för att stödja dem som vill adoptera utomlands

I utredningens slutbetänkande som kom 1967 bedömdes att de internationella adoptionerna skulle komma att öka. Utredningen föreslog därför att Socialstyrelsen skulle vara centralt serviceorgan i fråga om adoption av utländska barn. Socialstyrelsen skulle dock inte aktivt försöka ”anskaffa barn” för adoption utan det handlade om att lämna anvisningar och övrigt bistånd till enskilda personer vid genomförande av utländska adoptioner. Utredningen klargjorde att det var angeläget att Socialstyrelsen fick nödvändiga personaleresurser för att effektivt kunna sköta verksamheten och där ingick förutom att handlägga konkreta ärenden också att bland annat bygga ut rådgivningsverksamheten och bevaka utvecklingen på adoptionsområdet i utlandet och ta nya initiativ om och när möjligheter till samarbete om adoptioner uppstod.⁴

² SOU 1967:57, s. 17.

³ SOU 1967:57, s. 7.

⁴ SOU 1967:57, s. 76.

Regeringens uppdrag till NIA var ända fram till 2005 att underlätta adoption av utländska barn

Regeringens uppdrag till Socialstyrelsen och från 1973 till Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) var att myndigheterna skulle underlätta adoption av utländska barn. Uppdraget preciserades något i NIA:s instruktion från 1974 där det stod att myndigheten ”på lämpligt sätt skulle underlätta adoption i Sverige av utländska barn”. NIA:s uppdrag att stödja och underlätta adoption var långtgående. Myndigheten skulle förmedla ansökningar om adoption av utländska barn men också samla information om möjligheterna till adoption av utländska barn, förhandla om avtal med organisationer och myndigheter i andra länder och ge stöd åt myndigheter, organisationer och enskilda.

Från 1979 ändrades NIA:s uppdrag genom att myndigheten inte längre skulle förmedla barn utan i stället auktorisera och bedriva tillsyn över ideella sammanslutningar som ansvarade för förmedlingen. Auktorisationen av sammanslutningar och länder var ett viktigt verktyg för att etablera samarbete med olika länder och därmed underlätta adoptioner. NIA skulle också fortsatt förhandla med myndigheter och organisationer i andra länder om avtal för adoption och bedriva informationsverksamhet.

Uppdraget att underlätta adoptioner ändrades inte i samband med att Sverige 1997 ratificerade 1993 års Haagkonvention och NIA blev centralmyndighet. NIA skulle underlätta adoptioner och fullgöra de uppgifter som framgick av lag. I propositionen skrev regeringen att NIA skulle tillse att verksamheten med internationella adoptioner hade en hög etisk nivå och att barnets rättigheter och intressen kom i främsta rummet.⁵ Detta var dock inget som uttrycktes i NIA:s instruktion. NIA formulerade 1997 ett eget övergripande mål för verksamheten att myndigheten skulle sträva efter att adoptioner skedde till barnets bästa och i enlighet med gällande lagstiftning i barnets ursprungsland och i Sverige.⁶ Målet omformulerades av NIA 1999 så att det överensstämde med det som regeringen uttryckt i propositionen.⁷

⁵ Prop. 1996/97:91, *Internationella adoptionsfrågor*, s. 45.

⁶ NIA, Årsredovisning 1997, s. 6.

⁷ NIA:s årsredovisning 1999, s. 9.

Uppdraget att underlätta adoptioner gällde fram till 2005 då NIA lades ned och ersattes av Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) som fick en ny instruktion och ett nytt uppdrag.

Regeringen och NIA har underlättat internationella adoptioner på flera sätt

Regeringen och NIA har underlättat utländska adoptioner på flera sätt.

Regeringen har tagit fram lagförslag som bland annat syftat till att underlätta adoptioner. Det gäller till exempel lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption (förkortad 1971 års lag) som trädde i kraft den 1 januari 1972, och som innebär att det blev lättare att adoptera utländska barn och att adoptioner kunde ske från fler länder. Ett annat exempel är organisationsreformen 1979 och lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp (förkortad 1979 års lag) som innebär att ansvaret för adoptionsförmedling övergick från NIA till ideella sammanslutningar. Förändringen syftade bland annat till att effektivisera verksamheten så att den kunde hantera det stora antalet sökande och därmed korta väntetiderna för adoption. Ytterligare ett exempel är införandet av adoptionskostnadsbidraget 1989 (från 2011 kallas det adoptionsbidrag) som innebär att staten ger ett ekonomiskt bidrag till dem som vill adoptera och därmed avlastar en del av de sökandes kostnader för adoption. Bidragsbeloppet var till en början max 20 000 kronor och har höjts vid flera tillfällen. I dag är bidraget 75 000 kronor per adoption.

NIA har agerat på olika sätt för att underlätta adoptioner. Auktorisation av sammanslutningar och länder har i första hand varit ett viktigt kontrollverktyg för att säkerställa att adoptionsförmedlingen utförs på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt utifrån barnets bästa. Men vi har också sett att myndigheten beviljat auktorisation för fler länder när antalet barn tillgängliga för adoption från befintliga adoptionsländer minskat. NIA har också gjort olika typer av informationsinsatser till potentiella sökande för att underlätta adoptioner. I slutet av 1980-talet gick NIA ut med information när antalet barn minskade. Myndigheten informerade om att det fortfarande fanns barn som behövde hem och att sammanslutningarna lade ner ett

stort arbete på att finna nya kontakter i utlandet.⁸ Från 1989 till 1992 ökade antalet länder som NIA auktoriserade från 20 till 35, dvs. alltså nästan en fördubbling.⁹ När antalet sökande för adoption där- efter minskade gick NIA 1994 ut med information till potentiella adoptivföräldrar i Anslagstavlan i Sveriges Television. Budskapet var ”Barn behöver föräldrar” vilket också ledde till att fler anmälde intresse för att adoptera.¹⁰ Exempelen visar på att NIA aktivt verkat för att underlätta adoption både genom att säkerställa att det funnits barn tillgängliga för adoption och sökande som velat adoptera ut- ländska barn.

En tidigare medarbetare vid NIA och MIA säger i en intervju att det var en lite konstig formulering att myndigheten skulle ”under- lätta adoption”. Enligt henne betydde det dock inte att myndig- heten skulle underlätta för att fler barn adopterades till Sverige, utan snarare att underlätta för att adoptionsorganisationerna skulle fungera väl.¹¹ En annan tidigare medarbetare vid MIA och MFoF uppfattade dock att det blev tydligare att MIA inte skulle under- lätta att fler barn kom till Sverige när skrivningen togs bort 2005. Det blev fler jurister som skulle granska, myndigheten fick mer re- surser för att göra tillsynsresor, det blev mer samarbete med andra länder och man ”stramade åt utifrån barnperspektivet”. MIA hade också utökad dialog med adoptionsorganisationerna, som då själva avslutade vissa samarbeten. Förändringen i verksamheten var inte enbart en följd av att uppdraget att underlätta adoptioner tagits bort i instruktionen utan var också en följd av utvecklingen i samhället i stort.¹²

5.2.2 Barnets bästa har varit centralt men adoption som familjebildningsalternativ har också varit viktigt

Barnets bästa

Barnets bästa var tidigt en central utgångspunkt för den svenska internationella adoptionsverksamheten. Ordföranden i rådgivande nämnden uttalade 1973 att adoption inte var en medborgerlig rättig-

⁸ NIA informerar nr 2 1990.

⁹ NIA:s verksamhetsberättelser 1989–1992.

¹⁰ NIA informerar nr 4 1994.

¹¹ Intervju med en tidigare medarbetare vid NIA, 2022-10-12.

¹² Intervju med en tidigare medarbetare vid NIA, 2022-10-12.

het – varje adoption skulle vara till gagn för det enskilda barnet. Utgångspunkten för verksamheten måste vara att det är barnet som söker föräldrar och inte tvärtom.¹³ En viktig utgångspunkt för NIA:s förmedlingsverksamhet var också att säkerställa varje barns rätt att komma till bästa möjliga uppväxtförhållanden.

Utgångspunkten för de svenska reglerna om adoption har allt sedan 1917 års lag om adoption, varit barnets bästa. I samband med den nya organiseringen för adoptionsverksamheten ställdes även krav i 1979 års lag på att auktoriserade ideella sammanslutningar skulle ha barnens bästa som främsta riktmärke. Genom medverkan av samhällsrepresentanter i sammanslutningarnas förmedlingsutskott skulle det också finnas en garanti för att barnets bästa fick en förespråkare i sammanslutningarnas verksamhet.¹⁴ När Sverige ratificerade barnkonventionen 1990 och 1993 års Haagkonvention 1997 stärktes kraven på att tillgodose barnets bästa ytterligare i verksamheten. Båda konventionerna är inkorporerade i svensk rätt genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter och lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Kravet på barnets bästa som riktmärke för sammanslutningarnas verksamhet gäller fortsatt i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, förkortad LIA.

Barn söker föräldrar – föräldrar söker barn eller tvärtom?

Adoption förutsätter att det finns både barn och potentiella adoptivföräldrar, vilket AC:s slogan ”Barn söker föräldrar – Föräldrar söker barn” tydliggör. Genom AC:s informationsverksamhet ökade intresset snabbt i början av 1970-talet att adoptera utländska barn. Det faktum att de nationella adoptionerna i princip helt upphört innebar att fler såg en möjlighet att få barn genom utländsk adoption. Skälen till att vilja adoptera kunde vara flera, exempelvis barnlöshet eller att man av ideologiska skäl ville hjälpa fattiga barn i världen.

Utifrån principen om barnets bästa var det barnen som sökte föräldrar och inte tvärtom. Men i praktiken finns det exempel som

¹³ Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn (1973b). *Dokumentation från Konferens kring internationella adoptionsfrågor sommaren 1973*, s. 9–10.

¹⁴ NIA, Verksamhetsberättelse 1993/94, s. 11.

visar på att de sökandens intressen och önskemål också varit viktiga. Från 1974 och fram till ungefär 1980/81 hade NIA en ansökningsblankett för förmedlingsärenden där de sökande kunde kryssa i vilket kön, ålder och hudfärg de önskade på barnet. Det fanns de som reagerade på detta och tyckte att det påminde om en slags beställning.¹⁵ I början av 2000-talet fick NIA signaler från adoptionsorganisationerna att de fick allt fler ansökningar från sökande som fått medgivande från socialnämnden att ta emot ”ett friskt, vitt barn som ännu inte fyllt 1 år”. Många sökande ville ha barn som ännu inte fyllt sex månader. Enligt adoptionsorganisationerna hade det också blivit svårare att hitta familj till de lite äldre barnen. NIA framhöll att en familj som ställde sådana krav inte kunde vara medveten om vad en adoption innebar och att det inte gagnade vare sig barn eller föräldrar att socialnämnden gav de sökande ett medgivande utformat som en beställning.¹⁶ Exempelen visar på svårigheten att i praktiken balansera barnets bästa och enskilda sökandens önskemål om ett barn att adoptera.

Adoption som familjebildningsalternativ

En annan viktig utgångspunkt för den svenska adoptionsverksamheten är att se adoption som ett familjebildningsalternativ.

Ett av AC:s syften och målsättningar var att verka för att samhället uppfattade adoption som ett naturligt sätt att bilda familj och att olika hinder för adoption (till exempel ekonomiska och sociala) eliminerades.¹⁷ Med detta som grund drev AC flera frågor som syftade till att uppnå målen, exempelvis föräldrapenning vid adoption.

I samband med att Sverige ratificerade 1993 års Haagkonvention 1997 infördes gemensamma redovisningsprinciper för sammanslutningarna. Av förarbetena till ändringarna framgår att syftet med de nya kraven var att möjliggöra för ”konsumenterna”, de sökande, att jämföra kostnader mellan olika sammanslutningar. Även detta visar att regeringen såg adoption som ett familjebildningsalternativ, där

¹⁵ T. Hübinette (2020), *Adopterad. En bok om Sveriges sista rasdebatt*, s. 75–76 och vår granskning av adoptionsakter.

¹⁶ NIA informerar nr 3 2000, nr 1 2001.

¹⁷ Rådgivande nämnden (1973), *En redogörelse från Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn*, juni 1973.

konsumenterna skulle kunna göra kostnadsjämförelser precis som inom andra konsumentområden.¹⁸

I 2003 års adoptionsutredning lyftes en principiell fråga om internationell adoption, familjebildning och de risker som fanns i verksamheten.

Internationell adoption måste sättas in i ett större sammanhang än vad som ofta görs idag, där internationell adoption främst ses som en alternativ familjebildning. Vi anser det vara helt nödvändigt att Sverige tar ställning till vilka ”spelregler” vi kan acceptera och hur Sverige kan agera för att minska riskerna för barnhandel i samband med internationell adoption.¹⁹

Reaktionen på utredningen blev stark, inte minst från adoptionsorganisationerna. I den efterföljande propositionen, där regeringen föreslog skärpta krav på adoptionsverksamheten, inleder regeringen avsnittet om allmänna utgångspunkter för den internationella adoptionsverksamheten med:

Internationell adoption är sedan lång tid ett accepterat och väl fungerande sätt att bilda familj, fullt likvärdig andra former av familjebildning.²⁰

AC framhåller även i dag internationella adoptioner som ett rättsäkert och bra alternativ för familjebildning.²¹

5.2.3 Privata och enskilda adoptioner ska begränsas och kontrolleras men inte stoppas

Synen på privata och enskilda adoptioner

En annan utgångspunkt för den svenska adoptionsverksamheten har varit att minska antalet adoptioner som genomförs vid sidan av den organiserade adoptionsverksamheten, de så kallade privata och senare enskilda adoptionerna²², och att öka kontrollen av de privata och enskilda adoptioner som ändå genomförs.

¹⁸ Prop. 1996/97:91, s. 55.

¹⁹ SOU 2003:49 *Adoption till vilket pris?*, s. 22.

²⁰ Prop. 2003/04:131, *Internationella adoptionsfrågor*, s. 21.

²¹ Adoptionscentrum, Verksamhetsberättelse 2021, s. 25.

²² Begreppet privat adoption användes huvudsakligen fram till 1985 och avsåg adoptioner som gick vid sidan av myndighet eller auktoriserade organisationer. Begreppet enskild adoption etablerades 1985 i samband med att det infördes krav på tillstånd från socialnämnden för att

Under 1970-talet var antalet privata adoptioner nästan lika många i antal som de adoptioner som förmedlades genom NIA i samarbete med AC. Privata adoptioner kunde göras på olika sätt och vissa sågs som mer problematiska än andra. Enligt NIA var privatförmedlade adoptioner genom en mellanhand där de sökande betalade en orimligt stor summa pengar och inte fick korrekta handlingar de mest problematiska. Men även ”genuint privata adoptioner” där de sökande utan mellanhand hade personlig kontakt med ett barns företrädare i ursprungslandet eller adoptioner där de sökande utan mellanhand tog kontakt med en institution i barnets hemland och genomförde en adoption kunde vara riskfyllda.²³

NIA var inte emot privata adoptioner i sig, förutsatt att de genomfördes på ett korrekt och lagligt sätt. Det fanns dock en oro att olämpliga privata adoptioner skulle kunna skada Sveriges rykte som adoptionsland vilket kunde innebära att färre länder ville adoptera barn till Sverige på organiserad väg.²⁴

Sverige skiljer sig från exempelvis Danmark och Norge i synen på privata adoptioner och de åtgärder som vidtagits. Medan Danmark och Norge tidigt ställde krav på sökande att de endast fick adoptera genom godkända organisationer valde Sverige att inte begränsa möjligheterna för sökande att adoptera privat, trots att Sverige hade en betydligt högre andel privata adoptioner jämfört med de två andra länderna och att problem och oegentligheter framkommit.²⁵ Den svenska regeringen bedömde 1985 att många privata adoptioner skedde under betryggande former och att det därför inte fanns anledning att kräva ett förbud.²⁶ Enligt historikern Cecilia Lindgren valde regeringen länge att inte strama åt de privata adoptionerna på grund av starka påtryckningar från adoptivföräldrar.²⁷

få adoptera ett barn utan bistånd av en auktoriserad sammanslutning. Från 1997 övergick detta ansvar till tillsynsmyndigheten. Fram till 1997 används båda begreppen och det är inte alltid tydligt vad som åsyftas.

²³ NIA, PM om adoptioner som förmedlas utanför auktoriserad organisation, 1981-11-05, s. 3.

²⁴ Dagens Nyheter, Vi kan aldrig ”kräva” barn, 1977-01-26 och C. Lindgren (2010), *Internationell adoption i Sverige. Politik och praktik från sextiotial till nittiotial*, s. 42–43.

²⁵ K. E. Rosbjørn Eriksen (2024), *A Scandinavian Way of Adoption? A comparative historical study of transnational adoption in Denmark, Norway, and Sweden during the late half of the 20th century*, s. 158 ff.

²⁶ Prop. 1984/85 :16 om vissa frågor rörande internationella adoptioner, s. 11.

²⁷ Möte med Cecilia Lindgren 2022-02-22 och Adoptionskommissionens expertgruppsmöte 2022-09-14.

Åtgärder för att minska antalet och öka kontrollen av de privata och enskilda adoptionerna

Regeringen och NIA har vidtagit flera åtgärder för att minska antalet privata adoptioner och för att öka kontrollen av de privata och enskilda adoptioner som ändå genomförts. Logiken har varit att om adoptionsverksamheten fungerar väl och det finns barn tillgängliga för adoption så minskar intresset för att kringgå systemet och adoptera privat.

En effektiv och kontrollerad förmedlingsverksamhet och förbättrad information ska minska intresset att adoptera på egen hand

Erfarenheten under 1970-talet var att många av de som valde att adoptera privat gjorde det på grund av långa väntetider för adoption genom NIA, att sökande tyckte det var dyrt att gå genom AC eller att de fått avslag från NIA eller socialnämnden om att få adoptera ett barn.

Problemen med de okontrollerade privata adoptionerna sågs som så allvarliga att regeringen 1979 beslutade om en ny organisation för den internationella adoptionsverksamheten. Den innebar att förmedlingsansvaret övergick från NIA till ideella sammanslutningar som auktoriserades av NIA. Syftet var dels att kanalisera förmedlingsverksamheten som bedrevs utan tillstånd till organisationer som stod under offentlig insyn och kontroll, dels att ge ökade möjligheter till information och bistånd så att antalet enskilda som sökte barn på egen hand utomlands begränsades.²⁸

Ökad kontroll av de privata och enskilda adoptioner som ändå genomförs

Den nya organiseringen fick dock inte de effekter på de privata adoptionerna som regeringen och NIA hade önskat. Under 1980-talet var antalet privata adoptioner fortsatt högt. NIA uppvaktade regeringen och framförde att de åtgärder som vidtagits inte varit tillräckliga för att komma till rätta med olagligt och olämpligt genom-

²⁸ Prop. 1978/79:108 om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner m.m., s. 8–9.

förda adoptioner. Sverige hade också fått kritik från de nordiska länderna men även från ursprungsländer för att man tillät adoptioner utan medverkan av svensk myndighet eller auktoriserad sammanslutning.²⁹

Regeringen föreslog mot denna bakgrund lagändringar som trädde i kraft 1985 och som innebar att kommunernas socialnämnder skulle pröva tillförlitligheten i förmedlingssättet vid adoption och att de skulle inhämta yttrande från NIA vid prövningen. Adoptioner som skedde utan medverkan av auktoriserade sammanslutningar skulle på så sätt fortsatt vara möjliga, men de skulle ske i mer kontrollerade former än tidigare.³⁰ Från 1997 övergick ansvaret för att pröva och godkänna förmedlingsväg vid enskild adoption till NIA.

Fler auktoriserade länder ska minska intresset för privat adoption

I slutet av 1980-talet minskade antalet barn tillgängliga för adoption genom de auktoriserade sammanslutningarna. Det ledde till en ökning av de privata eller enskilda adoptionerna.

För NIA blev lösningen att bevilja auktorisation för fler länder och på sätt öka antalet barn tillgängliga för adoption av svenska sökande. Från 1989 till 1990 ökade antalet auktoriserade länder från 20 till 32 och 1993 var 35 länder auktoriserade. Åtgärden fick effekt. De privata och enskilda adoptionerna minskade redan 1992.

Möjligheten till enskild adoption begränsas 1997 och därefter har regeringen inte velat göra ytterligare begränsningar

Genom förändringar i LIA 1997 begränsades möjligheterna till enskild adoption till särskilda fall. Med särskilda fall avsågs adoptioner där adoptivföräldrarna och barnet var släkt eller hade en särskild relation redan före adoptionen. Enskild adoption kunde också medges om de sökande hade särskild anknytning till ett visst land och därmed speciella skäl att vilja adoptera därifrån. Den sökande kunde till exempel ha bott eller arbetat i landet eller ha sitt ursprung där.³¹

²⁹ NIA, PM om adoptioner som förmedlas utanför auktoriserad organisation, 1981-11-05.

³⁰ Prop. 1984/85:16, s. 10.

³¹ Prop. 1996/97:91, s. 64, 78 och 79.

Regeringen tillsatte 2007 en utredning som skulle göra en allmän översyn av reglerna om adoption i 4 kap. FB och också utreda vissa frågor om internationell adoption, bland annat behovet av åtgärder för att säkerställa barnets bästa vid enskilda adoptioner. Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande 2009 att regelverket för enskild adoption skulle stramas upp.³² I propositionen som kom först 2018 avvisade regeringen dock utredningens förslag eftersom det skulle begränsa möjligheten att adoptera barn från de länder som de auktoriserade sammanslutningarna inte verkade i. Enskild adoption ansågs vara ett värdefullt komplement för att möjliggöra för fler barn att få en ny familj. Regeringen konstaterade att utredningens förslag inte motiverades av att det framkommit att barn som kommit till Sverige genom enskild adoption faktiskt farit illa. Regeringen avsåg att återkomma till frågan om den internationella adoptionsverksamheten och mot denna bakgrund skulle utredningens förslag om en begränsning av möjligheten till enskild adoption inte genomföras.³³

5.3 Organiseringen av adoptionsverksamheten har syftat till att både underlätta adoptioner och säkerställa en statlig kontroll

Utredarens bedömning: Den svenska internationella adoptionsverksamheten har organiserats på två sätt. Fram till 1979 ansvarade staten genom NIA för förmedlingen i samarbete med AC. Från 1979 och än i dag har ideella föreningar ansvaret för adoptionsförmedlingen medan staten auktoriserar och bedriver tillsyn över sammanslutningarna. Båda organiseringsalternativen har syftat till att underlätta adoptioner och att säkerställa en statlig kontroll. Regeringen har vid flera tillfällen uttalat att man anser att organiseringen och ansvarsfördelningen genom ideella organisationer fungerar väl. Trots att tillsynsmyndigheten lyft behovet av att se över organiseringen tog regeringen först 2021 initiativ till en sådan översyn.

³² SOU 2009:61 *Modernare adoptionsregler* s. 20.

³³ Prop. 2017/18:121, *Modernare adoptionsregler*, s. 111.

5.3.1 Inledning

Den internationella adoptionsverksamheten i Sverige har organiserats på två olika sätt: fram till 1979 ansvarade kommunerna för prövning och beslut om medgivande till adoptivföräldrar. Staten genom Socialstyrelsen och därefter NIA ansvarade för adoptionsförmedlingen. Från 1979 låg ansvaret för medgivanden fortsatt på kommunerna medan ansvaret för förmedlingen av adoptioner övergick till ideella föreningar och staten genom NIA följt av MIA och därefter MFoF, fick ansvar för att auktorisera och bedriva tillsyn över de auktoriserade adoptionsorganisationerna. Så ser det ut än i dag.

5.3.2 Fram till 1979: Staten ska underlätta adoptioner och ansvara för adoptionsförmedlingen

Socialstyrelsen blir det första samordningsorganet för internationella adoptioner

I utredningen som låg till grund för etableringen av den internationella adoptionsverksamheten i slutet av 1960-talet konstaterade man att det inte fanns några särskilda organ för adoptionsförmedling. De lokala barnavårdsmyndigheterna hade ett ansvar för förmedling av adoption inom landet och de medverkade också till adoption utomlands genom förhandsgodkännande av fosterhem och viss upplysningsverksamhet. Socialstyrelsen hade sedan mitten av 1950-talet åtagit sig att förmedla kontakter mellan svenska adoptionsökande och utländska organ såsom ISS. Från 1965 hade Socialstyrelsen också ansvar för förmedling av barn från Grekland och Sydkorea. Utredningen konstaterade att:

I organisatoriskt hänseende innebär den procedur som förutsätts i överenskommelserna om adoption av barn från Grekland och Korea, enligt utredningens mening en godtagbar lösning av problemet att på en gång underlätta för sökande att få barn för adoption och att i barnavårdens intresse övervaka att barnen placeras i lämpliga hem. Den beträffande dessa länder tillämpade ordningen bör därför även kunna tjäna till ledning när det gäller att fixera en i organisatoriskt avseende lämplig procedur vid adoption av barn från avlägsna länder över huvud taget.³⁴

³⁴ SOU 1967:57, s. 72.

Socialstyrelsen föreslogs därför som centralt serviceorgan för adoption av utländska barn. Genom en sådan lösning kunde man bygga vidare på den kompetens som fanns inom Socialstyrelsen när det gällde utländska adoptioner. Utredningen betonade att fosterhemsprövningen för utländska barn inte skulle skilja sig från den för adoption av svenska barn. Eftersom Socialstyrelsen hade uppdraget att lämna råd till barnavårdsnämnderna om fosterhemsprövning kunde råd om adoptionsprocessen även vid utländska adoptioner säkerställas. Kompetensen när det gällde utländska adoptioner hos de lokala barnavårdsmyndigheterna behövde också stärkas genom utbildningar och konferenser. Staten kunde med denna organisering både underlätta adoptionsprocessen och säkerställa att barnen kom till familjer som genomgått en noggrann prövning.³⁵

Det stora intresset för utländska adoptioner leder till inrättandet av NIA

Intresset för utländska adoptioner ökade snabbt i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet, inte minst efter att de två ideella organisationerna Adoptionscentrum (AC) och Indisk-svenska föreningen bildades 1969. Organisationerna gick samman 1972. AC:s syfte och målsättning var bland annat att verka för adoption av barn som inte kunde tas om hand av sina biologiska föräldrar, upplysa om internationell adoption och verka för en positiv inställning till internationell adoption i samhället.³⁶

Som centralt serviceorgan skulle Socialstyrelsen ta initiativ till nya samarbeten i utlandet när det var möjligt. Myndigheten skulle dock inte vara ”aktivt verksam för att anskaffa barn lämpliga för adoption” från länder där det inte fanns etablerade samarbetskontakter. Socialstyrelsen konstaterade att det var svårt att etablera samarbeten i nya länder. De enda avtal om adoption som man slutit var med Grekland 1965, Sydkorea 1966 och Filippinerna 1971.³⁷ Konsekvensen blev att antalet sökande var betydligt större än antalet barn tillgängliga för adoption. Socialstyrelsen konstaterade

³⁵ SOU 1967:57, s. 72 ff.

³⁶ Rådgivande nämnden (1973) s. 28–29.

³⁷ Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn (1973b). s. 15–16.

också redan 1971 att de inte hade tillräckliga resurser att hantera det ökande antalet sökande för utländska adoptioner.

För att åtgärda detta inrättade Socialdepartementet en rådgivande nämnd inom Socialstyrelsen med företrädare för Socialdepartementet, Justitiedepartementet, UD, Socialstyrelsen, adoptionsbyrån vid Stockholms barnavårdsnämnd samt AC och med en riksdagsledamot som ordförande. Den rådgivande nämnden skulle bland annat föreslå vilken instans som skulle förmedla adoptioner och hur samarbetet med andra länder skulle organiseras framåt. Nämndens förslag var att en central nämnd skulle inrättas för att säkerställa offentlig kontroll över den internationella adoptionsverksamheten i syfte att tillgodose barnens bästa.³⁸

Regeringen inrättade 1973 NIA inom Socialstyrelsen med uppdrag att underlätta adoption av utländska barn. I detta ingick ansvaret att förmedla ansökningar om adoption av utländska barn. I nämnden satt representanter för de aktörer som tidigare suttit i rådgivande nämnden.

För att få tillgång till fler adoptionsländer sluts ett samarbetsavtal med AC

För att kunna dra nytta av de kontakter som AC etablerat i olika länder slöts ett samarbetsavtal mellan NIA och AC 1973 som godkändes av Socialstyrelsen.³⁹ Genom avtalet med AC fick NIA tillgång till fler samarbetskontakter och därmed ökade möjligheter till fler barn för adoption. Enligt avtalet skulle NIA svara för kontakterna med de länder som Sverige hade samarbetsavtal med, dvs. Grekland, Sydkorea, och Filippinerna. Sverige slöt 1976 också avtal med Ecuador. AC skötte kontakterna med de cirka 20 länder som föreningen hade etablerat ett informellt samarbete med. I praktiken innebar det att det stora flertalet länder hanterades genom AC och att AC, även om NIA hade förmedlingsansvaret, hade en mycket central roll i förmedlingsverksamheten.

AC:s verksamhet omfattade dels att ge allmän information och rådgivning till dem som vände sig till föreningen för att få råd och upplysningar in frågor om internationella adoptioner, dels att eta-

³⁸ Rådgivande nämnden (1973).

³⁹ NIA, Samarbetsavtal mellan Socialstyrelsens nämnd för internationella adoptionsfrågor och föreningen Adoptionscentrum den 1 juli 1974.

blera inofficiella kontakter i framför allt utomeuropeiska länder med institutioner eller enskilda som önskade medverka till att placera barn i adoptivhem. En av de viktigaste uppgifterna enligt AC:s egen beskrivning var att besöka, vidareutveckla och fördjupa kontakterna med ombud i olika länder för att bana väg för ny eller fortsatt verksamhet. I detta låg bland annat att AC informerade ombuden och myndigheterna utomlands om svenska förhållanden och svensk lagstiftning och inhämtade information om andra länders lagar samt bestämmelser och praxis vid internationella adoptioner.⁴⁰

Genom en aktiv informationsverksamhet i samhället bidrog AC till att öka intresset för internationella adoptioner, vilket i sig ökade trycket på Socialstyrelsen och därefter NIA. Regeringens uttalande om att det inte var statens uppgift att medverka till att barn från främmande länder ”i stort antal” adopterades till Sverige blev på så sätt svårt att hålla fast vid. Genom att staten tagit ansvaret för förmedlingsverksamheten blev det också staten som fick hantera det ökande trycket och det stora antalet ansökningar.

AC ingick i NIA:s nämnd och i förmedlingsverksamheten

Utöver det operativa arbetet utifrån samarbetsavtalet gavs AC också en mer formell roll i NIA:s beslutsfattande och i förmedlingsarbetet. AC var representerade med en ledamot i den rådgivande nämnden 1971–1973 och var därmed med och tog fram förslaget på hur förmedlingsverksamheten skulle organiseras framåt och där AC fick en tydlig roll. När NIA etablerades 1973 ingick två ledamöter från AC i NIA:s nämnd tillsammans med företrädare för bland annat Justitiedepartementet, UD, Socialstyrelsen och Kommunförbundet. AC deltog därmed i diskussioner och beslut i enskilda och principiella ärenden, bland annat när det gällde åtgärder vid oegentligheter. Ett exempel på detta är när NIA:s nämnd 1975 hanterade ett ärende om oegentligheter i Thailand, där en av AC:s samarbetspartners i landet var inblandad. Efter beslut i nämnden rekommenderades AC att avsluta samarbetet med den aktuella samarbetsaktören. AC ingick också som en av tre ledamöter i NIA:s förmedlingsutskott som beslutade i enskilda förmedlingsärenden. Detta gällde fram till den nya organiseringen den 1 juli 1979.

⁴⁰ Rådgivande nämnden (1973), s. 29–30.

5.3.3 Från 1979: Ideella föreningar förmedlar adoptioner medan staten auktoriserar och bedriver tillsyn

Behov av ny organisering på grund av långa väntetider för adoption och problem med privata adoptioner

Under 1970-talet ökade intresset för internationella adoptioner ytterligare liksom antalet sökande hos NIA och AC. Handläggningstiderna hos NIA och förmedlingsutskottet var långa och väntetiden för en adoption var minst tre år. Många sökande valde därför att söka barn på egen hand eller genom privata förmedlare i Sverige eller utomlands. Regeringen konstaterade att önskemålen om barn från andra länder ökat i en sådan takt att NIA med befintlig organisation och resurser inte kunde möta kraven. NIA hade inte heller överblick och kontroll över de privata adoptionerna vilket regeringen såg som problematiskt.

Regeringen beslutade mot bakgrund av detta att se över organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten. En arbetsgrupp tillsattes med uppgift att förutsättningslöst se över NIA:s verksamhet, dess organisation och arbetsuppgifter samt att lämna förslag till förändringar som kunde medverka till att minska de problem med bland annat privata adoptioner som fanns i den internationella adoptionsverksamheten. Arbetsgruppen presenterade tre organisationsförslag: Ett alternativ var att staten fortsatt skulle ha ett förmedlingsansvar för länder där det fanns ett samarbetsavtal, ett annat var att fler ideella föreningar skulle knytas till NIA genom samarbetsavtal på samma sätt som AC och ett tredje alternativ var att staten genom Socialstyrelsen skulle bevilja tillstånd till ideella föreningar att förmedla adoptioner medan NIA skulle ha en övergripande roll med ansvar för information, tillsyn, kontroll och kontaktskapande verksamhet. Gruppen förordade det tredje alternativet.⁴¹

I propositionen skrev regeringen att arbetsgruppen prövat alternativet att låta offentliga organ svara för hela den internationella adoptionsverksamheten. Det som talade emot detta var att svenska samhällsorgan inte kunde ta ansvar för att alla som önskade adoptera barn också fick möjlighet att göra det. Regeringen föreslog därför att ideella föreningar skulle ges en avsevärt mer aktiv roll i förmedlingsarbetet samtidigt som staten fick utvidgade kontroll-

⁴¹ Ds 1978:6 *Internationella adoptioner. Riktlinjer och organisationsförslag*.

och tillsynsmöjligheter gentemot de ideella organisationerna. Syftet var dels att kanalisera den förmedlingsverksamhet som skedde utan tillstånd till organisationer som stod under offentlig insyn och kontroll, dels att ge ökade möjligheter till information och bistånd så att antalet enskilda som på egen hand sökte barn utomlands begränsades. NIA skulle ha en övergripande funktion med uppgifter som information, tillsyn, kontroll och kontaktskapande verksamhet. NIA skulle dock inte handlägga enskilda ansökningsärenden. Den nya organiseringen började gälla från den 1 juli 1979.⁴²

Den svenska organiseringen med ideella sammanslutningar är inte unik

Sveriges val av organisering från 1979, där ideella föreningar som auktoriseras av staten har förmedlingsansvaret, är inte unik för Sverige.

Rådgivande nämnden konstaterade 1973 att både Danmark och Norge hade överlåtutlandskontakterna för adoption till enskilda organisationer. I Danmark hade ansvariga aktörer enbart positiva erfarenheter av att utlandskontakterna sköttes genom enskilda organisationer. Tre organisationer var auktoriserade av Justitsministeriet och auktorisationen var förknippad med preciserade villkor.⁴³

Enligt en jämförande historisk studie av den internationella adoptionsverksamheten i Danmark, Norge och Sverige har de tre länderna följt ungefär samma utveckling när det gäller val av organisering och reglering av verksamheten. Det finns vissa skillnader men i grunden ser utvecklingen likartad ut. I samtliga tre länder har enskilda individers tidiga agerande drivit på behovet av att reglera och organisera den internationella adoptionsverksamheten. I Danmark var det privata adoptioner från Tyskland som låg till grund för behovet av en reglering och organisering, i Norge var det en privatförmedlande persons agerande i adoptioner från Vietnam medan det i Sverige var adoptioner från ett flertal länder liksom påtryckningar från enskilda personer och organisationer som ledde fram till att staten såg anledning att reglera och organisera verksamheten. Svenska NIA blev en slags föregångare för hur staten kunde agera

⁴² Prop. 1978/79:108.

⁴³ Rådgivande nämnden (1973), s. 20 och 80.

och ta ansvar för de internationella adoptionerna, även om de danska och norska motsvarigheterna inte gick riktigt lika långt som NIA när det gällde att utveckla kontakter och samarbeten i ursprungsländerna i syfte att underlätta och stödja adoptionsverksamheten. Gemensamt för de tre länderna är att auktoriserade organisationer tidigt gavs ansvaret att förmedla utländska barn till sökande familjer och har haft ansvaret sedan dess. Gemensamt är också att staten valde att ta ett ansvar för något som egentligen var en privat angelägenhet – familjebildning – och att aktivt bidra med olika åtgärder för att säkerställa att utländska barn fanns tillgängliga för adoption. Gemensamt är även missnöjet från de sökande med långa väntetider och hur systemet fungerade samt att staten då tog på sig ansvaret för att ytterligare underlätta processerna. Sverige skiljer sig dock från de övriga två länderna genom att inte i lika hög grad skärpa regleringen av de privata och enskilda adoptionerna (se avsnitt 5.2.3).⁴⁴

5.3.4 Inga förändringar har gjorts i organiseringen efter 1979

Den organisering som etablerades 1979 gäller än i dag. Kommunernas socialnämnder ansvarar för prövning av de sökande och beslutar om medgivande till adoption, ideella föreningar ansvarar för förmedlingsarbetet vid internationell adoption och staten ansvarar för auktorisation och tillsyn av sammanslutningarna. Organiseringsfrågan har hanterats av ett antal utredningar men inte lett fram till några stora förändringar. Däremot har förutsättningarna i form av reglering, krav och befogenheter ändrats.

Flera utredningar på adoptionsområdet men inga förslag om förändringar av organiseringen

Adoptionslagstiftningsutredningen som regeringen tillsatte 1992 hade i uppdrag att se över organisationen för internationella adoptioner. Huvudfrågan var att ta ställning till behov av lagändringar med anledning av FN:s barnkonvention och 1993 års Haagkonvention.⁴⁵ I den efterföljande propositionen 1997 uttryckte regeringen att:

⁴⁴ K. E. Rosbjørn Eriksen (2024).

⁴⁵ SOU 1994:137 *Internationella adoptionsfrågor, 1993 års Haagkonvention m.m.*

Adoptionsverksamheten fungerar i allt väsentligt väl i Sverige. Arbetsfördelningen mellan NIA, Socialstyrelsen, länsstyrelserna, kommunerna och adoptionsorganisationerna bör med något undantag förbli som den är. Adoptionsorganisationerna gör ett förtjänstfullt arbete. Deras självständighet och integritet är viktiga att bevara.⁴⁶

De förändringar som gjordes var att 1979 års lag 1997 ersattes med LIA och att Sverige ratificerade 1993 års Haagkonvention och inkorporerade konventionen i svensk rätt.⁴⁷ NIA blev centralmyndighet enligt konventionen och fick ansvaret att godkänna förmedlingsväg i samband med enskilda adoptioner. I övrigt gjordes inga organisatoriska förändringar.

Den adoptionsutredning som regeringen tillsatte 2003 hade bland annat i uppdrag att se över organisationen för NIA och analysera processen för auktorisation av adoptionsorganisationer och vid behov föreslå ändringar i systemet. Utredningens förslag var att NIA skulle läggas ned och ersättas av Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) som gavs ett tydligare uppdrag och stärkta auktorisations- och tillsynsverktyg. Organiseringen som helhet prövades däremot inte.⁴⁸

I samband med en större myndighetsöversyn inom vård- och omsorgssektorn som regeringen lät göra 2012 tog Socialdepartementet fram ett förslag om samordnat ansvar för vissa familjefrågor där MIA föreslogs bli ansvarig myndighet för familjefrågor under namnet Myndigheten för familjerätt och adoption. Förslaget gick igenom och från den 1 januari 2016 blev Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) ansvarig myndighet för de internationella adoptionsfrågorna. Det innebar dock ingen omorganisering av den internationella adoptionsverksamheten.

MIA lyfter behovet av en översyn av hela adoptionsverksamheten

MIA lyfte 2012–2014 behovet av en översyn av den svenska internationella adoptionsverksamheten till regeringen. Anledningen var att antalet internationella adoptioner hade minskat med 65 procent på tio år samtidigt som adoptionsprocesserna blev alltmer kompli-

⁴⁶ Prop. 1996/97:91, s. 48.

⁴⁷ Lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

⁴⁸ SOU 2003:49.

cerade och tog allt längre tid. De barn som adopterades internationellt hade i större omfattning någon form av funktionsnedsättning och svår social bakgrund vilket ställde större krav på de adoptionsökande och det blev svårare för sammanslutningarna att finna familj till barnen. Kraven på de auktoriserade sammanslutningarna och på kommunerna ökade samtidigt som det var svårt att upprätthålla kompetensen med ett minskande antal adoptioner. MIA:s verksamhet påverkades också genom ett mer omfattande arbete med auktorisation, tillsyn och information. MIA hänvisade till en pågående utredning i Danmark som analyserade hela den internationella adoptionsverksamheten inklusive organisering av adoptionsförmedlingen och tillsynen.⁴⁹

I årsredovisningen 2014 skrev MIA:

Den organisatoriska grunden för svensk internationell adoptionsförmedling, med ideella medlemsorganisationer vars ekonomi är beroende av antalet adoptioner, lades för flera decennier sedan. Det finns skäl att överväga om det nuvarande systemet är utformat på ett sådant sätt att det möjliggör att den höga kvaliteten upprätthålls. Detsamma gäller kommunernas verksamhet.⁵⁰

Någon översyn gjordes dock inte.

Statskontoret får i uppdrag att göra en översyn men föreslår inga ändringar i organiseringen

Först 2021 beslutade regeringen att göra en översyn och gav Statskontoret i uppdrag att se över den internationella adoptionsverksamheten i Sverige, framför allt ur ett effektivitetsperspektiv. Statskontoret skulle överväga om organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten borde förändras, och om så bedömdes, föreslå alternativa organiseringsmodeller för att säkerställa att den internationella adoptionsverksamheten på ett effektivt och kostnadseffektivt sätt säkerställde barnrättsperspektivet, rättssäkerhet, relevant kompetens samt rimliga och hållbara kostnader för förmedlingsverksamheten. Förslaget fick inte medföra ökade offentligfinansiella kostnader. Barnrättsperspektivet skulle genomsyra analys och åtgärdsförslag.

⁴⁹ MIA:s årsredovisning 2012 och MIA:s årsredovisning 2013, s. 4 ff.

⁵⁰ MIA:s årsredovisning 2014, s. 5.

Statskontorets bedömning var att den befintliga organiseringen av adoptionsverksamheten gav bäst förutsättningar för att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i den internationella adoptionsverksamheten. Andra organiseringsalternativ, som att staten övertog förmedlingsansvaret, skulle tillgodose rättssäkerhet och barnrättsperspektiv i lägre utsträckning samtidigt som kostnaderna för verksamheten skulle bli högre. Anledningen till detta var enligt Statskontoret att enbart staten skulle kontrollera adoptionsförmedlingen om de tog över ansvaret, till skillnad mot det gällande systemet där både de auktoriserade adoptionsorganisationerna och staten kontrollerade förmedlingen. Adoptionsorganisationernas kompetens skulle försvinna utan ett förmedlingsansvar, samtidigt som tillsynsmyndigheten skulle behöva bygga upp ny kompetens på området. Med staten som förmedlingsansvarig skulle kostnaderna för förmedlingsarbetet öka och helt överföras på staten. Slutsatsen var därför att den befintliga organiseringen var ändamålsenlig och därmed borde kvarstå.⁵¹

5.4 Roll- och ansvarsfördelning i adoptionsprocessen

Utredarens bedömning: Barnets bästa ska präglad adoptionsprocessen i alla led och säkerställa att barn blir tillgängliga för adoption på ett rättssäkert sätt. Det får inte finnas oklarheter i ansvarsförhållanden vare sig mellan aktörer i Sverige eller mellan Sverige och ursprungsländerna. Adoptionsprocessen har stärkts över tid och barnets bästa genomsyrar processen i högre grad i dag jämfört med när förmedlingsverksamheten startade. Det finns dock oklarheter och brister i flera delar av adoptionsprocessen.

– Tillsynsmyndigheten har inte ställt tydliga krav på adoptionsorganisationerna om vilka dokument som ska krävas in från barnens ursprungsländer för att säkerställa barnets bästa och att barnet blivit tillgängligt för adoption på rätt sätt. Adoptionsorganisationerna har inte heller säkerställt att nödvändig dokumentation, som exempelvis samtyckesdokument, funnits med i barnens adoptionsakter. Adoptionsorganisationerna och tillsynsmyndigheten har tolkat artikel 16 i 1993 års Haagkonvention som att det räcker med ett intygande om att samtycke

⁵¹ Statskontoret (2021), *Organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten*.

lämnats. Detta uppfyller inte kraven på rättssäkerhet och säkerställande av barnets bästa i adoptionsprocessen och har bidragit till ökad risk för oegentligheter.

– Regeringen har agerat senfärdigt med att reglera och kontrollera de privata adoptionerna, trots en medvetenhet om problem och oegentligheter i dessa adoptioner. Än i dag finns problem med kontroll av barnets bästa i enskilda adoptioner.

– Det finns oklarheter i socialnämndens ansvar för prövning av fortsatt samtycke i enlighet med 1993 års Haagkonvention. Socialnämnderna har i regel inte tagit in nya fakta i prövningen, vilket i praktiken inneburit att prövningen av de juridiska förutsättningarna för adoption gjorts av adoptionsorganisationerna. Införandet av fortsatt samtycke har därmed inte medfört en ökad rättssäkerhet och stärkt prövning av barnets bästa som varit syftet.

– Det finns stora risker i processen med godkännande av utländska adoptionsbeslut och beslut om adoption vid svensk domstol. Såväl tillsynsmyndigheten som domstolen har i sin prövning utgått från de underlag som har funnits i ärendet. Företrädare för såväl tillsynsmyndigheten som tingsrätter menar att det är svårt att identifiera oegentligheter och att pröva och säkerställa barnets bästa i ett sent skede av adoptionsprocessen.

– Otydliga krav på adoptionsorganisationernas dokumentation av förmedlingsverksamheten har allvarligt försämrat adopterades förutsättningar och möjligheter att söka sitt ursprung. Krav på dokumentation har funnits sedan 1981 men fastställdes i lag först 2005. Kraven på dokumentation är otydliga än i dag.

5.4.1 Inledning

Roll- och ansvarsfördelning i adoptionsprocessen för internationella adoptioner

Kommunerna har ansvarat för medgivandeutredningar vid internationell adoption ända sedan de internationella adoptionerna startade i början av 1960-talet. Till en början var det barnavårdsnämnden som ansvarade för handläggningen av medgivandeutredningar, senare socialnämnden. Socialnämnden ansvarar och har ansvarat för medgivandeutredningar både i de adoptioner som förmedlats

genom auktoriserade sammanslutningar och de adoptioner som genomförts privat eller som enskild adoption.

Ansvar för själva adoptionsförmedlingen låg till en början på Socialstyrelsen, men övergick från 1973 till NIA som samarbetade med AC. AC hade dock inget ansvar för förmedlingen av adoptioner under denna period. NIA hade förmedlingsansvaret fram till 1979 då ansvaret övergick till ideella föreningar som auktoriserades av NIA. Ansvar för förmedlingen ligger ännu i dag på de auktoriserade adoptionsorganisationerna.

Socialnämnderna fick 1985 ansvaret att godkänna förmedlingsväg vid privat adoption efter yttrande av NIA. Från 1997 övergick ansvaret till NIA och därefter MIA. I dag har MFoF ansvaret att pröva om förmedlingsvägen vid enskilda adoptioner är godtagbar.

När Sverige 1997 ratificerade 1993 års Haagkonvention infördes ett nytt moment i adoptionsprocessen efter att de sökande utsetts som föräldrar till ett barn: samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Ansvar ligger på socialnämnden och gäller både adoptioner som går via auktoriserade sammanslutningar och enskilda adoptioner och oavsett om barnet som föreslås för adoption har sitt ursprung i ett land som är anslutet till 1993 års Haagkonvention eller inte.⁵²

Olika aktörer har och har haft ansvar för beslut om adoption respektive godkännande av utländska adoptionsbeslut. I de fall där det inte fattats något beslut om adoption i barnets ursprungsland eller då beslutet avsett svag adoption⁵³ har svensk domstol fattat beslutet om adoption. Det gäller både adoptioner som förmedlats via auktoriserade sammanslutningar och enskilda adoptioner. I de fall det finns ett beslut om adoption från barnets ursprungsland kan det beslutet erkännas automatiskt eller godkännas av den aktör som regeringen utsett som ansvarig. Till en början låg ansvaret för att godkänna utländska adoptionsbeslut på Justitiedepartementet, det övergick 1976 till NIA och från 2005 till MIA och från 2016 till MFoF. Efter att Sverige 1997 ratificerade 1993 års Haagkonvention erkänns adoptionsbeslut från Haaganslutna länder automatiskt i Sverige, dvs. det krävs inget godkännande av tillsynsmyndigheten. Även adoptioner som har meddelats i ett annat nordiskt land er-

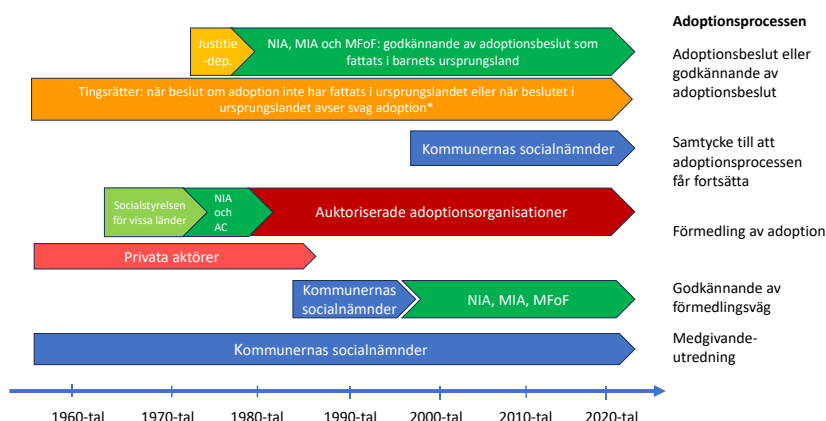
⁵² Prop. 1996/97:91 s. 61 och prop. 2017/18:121 s. 103.

⁵³ Under perioden 1982–2018 har adoptionsmyndigheten inte godkänt utländska adoptionsbeslut som avser svag adoption.

känns automatiskt enligt förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap. Sedan 2018 gäller att om den som har adopterats var svensk medborgare eller hade sin hemvist i Sverige när adoptionsförfarandet inleddes, ska MFoF godkänna det utländska adoptionsbeslutet för att beslutet ska gälla i Sverige.

Förändringarna i ansvar i adoptionsprocessen från 1960-talet och fram till i dag framgår av figur 5.1.

Figur 5.1 Roll- och ansvarsfördelning i adoptionsprocessen för internationella adoptioner från 1960-talet fram till i dag



* Under perioden 1982–2018 beslutade svensk domstol om adoption i ärenden där det fattats ett beslut om svag adoption i ursprungslandet, i stället för att adoptionsmyndigheten godkände det utländska adoptionsbeslutet.

Källa: Egen sammanställning.

5.4.2 Staten har förmedlingsansvaret fram till 1979

Socialstyrelsen ansvarar för förmedlingen fram till 1973

Socialstyrelsen hade fram till 1965 i uppgift att fungera som förmedlingskontakt mellan sökande som ville adoptera ett utländskt barn och det internationella organet ISS. Socialstyrelsen slöt 1965 avtal om adoptioner med barnhemmet Metera i Grekland och 1966 slöts avtal med Child Placement Service (CPS) i Sydkorea. Enligt avtalen skulle ansökan om adoption göras till Socialstyrelsen, och ursprungslandet ansvara för att ange vilket barn som kunde bli

aktuellt för adoption. Genom avtalen etablerades rutiner för ansökningsförfarandet, förmedlingen, adoptionsförfarandet, och hur barnets resa till Sverige skulle genomföras.⁵⁴ Utredningen av sökanden gjordes fortsatt av barnavårdsnämnden i sökandens hemkommun. Från och med 1965 åtog sig Socialstyrelsen ansvaret att aktivt bistå svenskar som önskade adoptera utomlands och fick därmed en roll som förmedlare mellan adoptionssökande och de kontakter som fanns etablerade i utlandet. Socialstyrelsen slöt 1971 ett avtal om adoption med Filippinerna.⁵⁵

Socialstyrelsens handläggning av förmedlingsärenden för avtalsländerna skilde sig något åt mellan länderna. När det gällde Sydkorea och Filippinerna skickade sökande handlingar till Socialstyrelsen som översatte dem och skickade till de aktuella institutionerna i länderna. Institutionen föreslog placering av ett visst barn till ett visst föräldrapar och Socialstyrelsen förmedlade förfrågan om de sökande önskade ta emot barnet. Med förfrågan följde foto på barnet samt personliga data, resultat av medicinsk undersökning, uppgifter om social bakgrund och socialarbetarens kommentarer. De sökande och Socialstyrelsen kontaktade den lokala barnavårdsmyndigheten om begäran om fosterhemstillstånd för det föreslagna barnet. Tillståndet sändes tillsammans med uppgifter om att de sökande var villiga att ta emot barnet till institutionen CPS i Sydkorea. När barnet anlänt till Sverige underrättades den lokala barnavårdsmyndigheten om att barnet kommit och stod under fosterbarnstillsyn. Fram till 1973 fattades beslut om adoption i Sydkorea och från 1973 och fram till 2012 i svensk domstol. När det gällde adoptioner från Grekland kallades de sökande som preliminärt godkänts av det grekiska kontaktorganet till Grekland. De sökande hade då ett tillstånd av Kungl Maj :t att adoptera det barn som kunde komma att förmedlas till dem. Om de efter en tids vistelse där blev definitivt godkända valdes ett barn ut åt dem där. Adoptionen beslutades vid grekisk domstol medan adoptivföräldrarna var kvar i Grekland.⁵⁶

Det finns ingen fullt tillförlitlig statistik över hur många adoptioner som förmedlades genom Socialstyrelsen. En uppgift säger att Socialstyrelsen till och med 1972 förmedlade 2 200 adoptioner från avtalsländerna Sydkorea, Grekland och Filippinerna.⁵⁷

⁵⁴ C. Lindgren (2010), s. 30–31 och SOU 1967:57, s. 101 ff.

⁵⁵ Rådgivande nämnden (1973), s. 5.

⁵⁶ Rådgivande nämnden (1973), s. 8–9.

⁵⁷ Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn (1973b), s. 9.

NIA har förmedlingsansvaret 1973–1979

NIA etablerades inom Socialstyrelsen den 1 juli 1973. I NIA:s uppdrag ingick bland annat ansvaret att förmedla ansökningar om adoption av utländska barn. Enligt instruktionen fick NIA tillsätta ett arbetsutskott med tre ledamöter som skulle ansvara för arbetet med förmedlingen av ansökningar om adoption av utländska barn genom urval av sökande med förhandsbesked enligt 47 § barnavårdslagen (1960:97). Arbetsutskottet antog namnet Förmedlingsutskottet (FU). I utskottet ingick en representant från NIA, en från AC och en från adoptionsbyrån vid Stockholms barnavårdsnämnd. FU kunde vid behov anlita medicinsk och psykologisk expertis. Förmedlingsutskottets eller NIA:s beslut kunde inte överklagas.⁵⁸

AC ges en central roll i NIA:s förmedlingsverksamhet

AC ansökte 1970 om tillstånd att få förmedla fosterbarn i adoptionssyfte i enlighet med 54 § barnavårdslagens krav, men Socialstyrelsen var tveksam till att bevilja tillstånd. Lösningen blev i stället, utifrån förslag från Socialstyrelsens rådgivande nämnd där AC ingick, att ett samarbetsavtal mellan NIA och AC skulle etableras. På så vis skulle staten kunna dra nytta av det omfattande kontaktnät som AC byggt upp i utlandet. Det innebar att AC ansvarade för alla länder utom de tre som Sverige hade ett samarbetsavtal med.

Utöver kontakter med olika länder ingick AC i NIA:s förmedlingsverksamhet. Förmedlingsansvaret låg på NIA, men själva förmedlingsverksamheten skötte NIA i samarbete med AC. AC ingick i NIA:s förmedlingsutskott (FU) och hade därmed insyn i och medverkade i beslut i enskilda förmedlingsärenden.

NIA:s förmedlingsarbete i samarbete med AC

Samarbetet i förmedlingsärenden reglerades inte i samarbetsavtalet mellan NIA och AC utan i en PM om rutiner för samverkan.⁵⁹

Sökande som önskade adoptera ett utländskt barn kunde vända sig både till NIA och AC med sina ansökningar. Ansökningarna

⁵⁸ NIA (1980), *Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979*.

⁵⁹ NIA, PM om rutiner för samverkan mellan Nämnden för internationella adoptionsfrågor och föreningen Adoptionscentrum 1974-08-21.

hanterades av FU som skulle göra ett urval bland flera tänkbara sökande av barn från ett visst land eller till ett visst barn. FU rekommenderade därför AC att presentera ett större antal ansökningshandlingar, helst dubbelt så många, än det antal barn som skulle placeras. På så sätt skulle förmedlingen av utländska barn hanteras på samma sätt som med svenska adoptivbarn och ge de utländska barnen samma rätt att komma till så tillfredsställande uppväxtförhållanden som möjligt.

Ett första urval gjordes på AC eller NIA utifrån landets krav, sökandes önskemål och när i tid ansökan lämnats in till AC eller NIA. AC skickade därefter en skriftlig ansökan till FU. FU gjorde ett urval utifrån de sökandes ålder och hälsa, familjesammansättning, önskemål om barnet samt utifrån olika länders krav och information om barnet (bakgrund, hälsotillstånd etcetera). FU rekommenderade sedan ett visst antal sökande för ett visst land och i de fall som barnen var kända rekommenderade FU en familj. De allra flesta ärenden avsåg dock rekommendation av familjer för barn från ett visst land eller viss kontakt i ett land utan att man hade individuella uppgifter om några barn. Oftast var det barnets hemland som avgjorde frågan om vilken familj i Sverige som skulle erbjudas att ta emot ett visst barn.

Beslut om vilka handlingar som skulle skickas till vilket land och vilken familj som skulle föreslås till vilket barn fattades av FU. Beslutsformuleringen anpassades beroende på om valet av adoptivföräldrar för ett visst barn gjordes i Sverige eller i barnets hemland. Om valet gjordes i barnets hemland formulerades beslutet enligt "FU rekommenderar AC att handlingarna för familjerna X, Y, Z överlämnas till AC:s ombud i landet X". Om valet gjordes i Sverige lød beslutet "FU beslutar rekommendera AC att föreslå familjen X att hos den lokala barnavårdsmyndigheten ansöka om tillstånd jämlikt 47 § 1 och 2 st. barnavårdslagen att motta barnet Y som fosterbarn för framtida adoption."

I de ärenden där FU efterfrågade kompletteringar svarade till en början AC för kompletteringar för sina sökande och NIA:s kansli för dem som ansökt via NIA. Efter hand ändrades detta så att NIA:s kansli hanterade samtliga kompletteringsärenden. NIA:s kansli och AC vidarebefordrade sedan de utvalda ansökningarna för slutligt urval i barnens respektive hemländer. I de fall där FU kommit fram till

att en sökande inte skulle komma att kunna väljas ut och få ett barn förmedlat kontaktade man sökanden och informerade dem om detta.

Handläggningsrutinerna för FU anpassades över tid och utifrån förändrade krav och förutsättningar i ursprungsländerna. År 1975 förenklades exempelvis anmälningsrutinerna för ansökan om barn via NIA. Det innebar bland annat att en ansökan till NIA skulle gälla samtliga länder som NIA och AC hade kontakt med eller skulle få kontakt med.

Under perioden 1973–1979 behandlades cirka 9 000 ansökningar i NIA:s förmedlingsutskott och cirka 5 400 barn förmedlades av NIA.⁶⁰

NIA fokuserade på barnens rätt till bästa möjliga uppväxtförhållanden

En utgångspunkt för FU:s arbete var varje barns rätt att komma till bästa möjliga uppväxtförhållanden. FU tittade därför på de sökandes hälsa och ålder, hur de levde och om de tillhörde någon grupp av extremt slag. FU hade också möjlighet att vid behov ta in utlåtande från medicinsk och psykologisk expertis för att bedöma lämpligheten hos de sökande att adoptera ett barn. Utskottet hade funnit ett antal ärenden där de bedömde att barnavårdsnämnden inte borde ha lämnat ett positivt förhandsbesked till de sökande. I några fall ledde expertutlåtandena till att barnavårdsnämnden omprövade sitt beslut om förhandsbesked.⁶¹

Av FU:s slutrapport för verksamheten 1973–1979 framgår att det i de allra flesta förmedlingsärenden inte fanns några individuella uppgifter om barn. FU rekommenderade i dessa fall familjer för barn från ett visst land eller viss kontakt i ett land och skickade till det aktuella landet utan att ha information om barnen. Oftast gjordes matchningen av barn och sökande i barnens hemländer.⁶²

⁶⁰ NIA 1974-08-21 NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979. NIA 1974-08-21, PM om rutiner för samverkan mellan Nämnden för internationella adoptionsfrågor och föreningen Adoptionscentrum, Bil. § 7 NIA-protokoll 1974-09-16.

⁶¹ NIA, Förmedlingsutskottets verksamhetsberättelse 1974–1975, 1975–76 och 1976–1977. NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979.

⁶² NIA 1974-08-21 NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979.

5.4.3 Auktoriserade ideella sammanslutningar får ansvar för den internationella adoptionsförmedlingen 1979

Ny ansvarsfördelning regleras i lag om internationell adoptionshjälp

Regeringen beslutade 1979 om en ny ansvarsfördelning för den internationella adoptionsverksamheten som innebar att ansvaret för den internationella adoptionsförmedlingen övergick från NIA till auktoriserade ideella föreningar. NIA fick ansvaret att pröva och besluta om vilka sammanslutningar som skulle få auktorisation att förmedla utländska adoptioner.

Den nya ansvarsfördelningen och kraven på sammanslutningarna reglerades i 1979 års lag som började gälla den 1 juli 1979. I lagen definierades vad som avsågs med internationell adoptionshjälp. Det var sådan verksamhet som hade till syfte att förmedla kontakt mellan den som önskade adoptera ett utländskt barn och myndigheter, organisationer eller enskilda personer i barnets hemland samt att även i övrigt lämna den hjälp som behövdes för att en adoption skulle kunna genomföras. Enligt lagen skulle auktorisation ges till sammanslutningar som hade till huvudsakligt syfte att lämna internationell adoptionshjälp och som kunde lämna hjälpen på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke.⁶³

Sammanslutningarnas beslut att lämna adoptionshjälp ska fattas i förmedlingsutskott där samhällsrepresentant ingår

NIA kom 1983 ut med en handbok till adoptionsorganisationerna som beskrev kraven på verksamheten och hur förmedlingen av utländska adoptivbarn skulle gå till. Den gav också praktiska råd. Av handboken framgick att auktorisation innebar att adoptionsorganisationen fick översända ansökningar om adoptivbarn till de utlandskontakter som organisationen uppgivit i sin ansökan om auktorisation eller som senare anmälts till NIA. I och med att organisationen fått auktorisation hade den påtagit sig och av samhället tillerkänts en viss offentlighetsrättslig funktion och skulle följa lagar

⁶³ Prop. 1978/79:108.

och förordningar. Samhället skulle ges full insyn i adoptionsorganisationens arbete.

Enligt handboken bör adoptionsorganisationernas förmedling av ansökningar om utländska adoptivbarn ske i särskilda utskott, så kallade förmedlingsutskott (FU). NIA skulle utse 1–2 samhällsrepresentanter som skulle delta i varje enskilt beslut att lämna adoptionshjälp. I övrigt bör, enligt handboken, minst två ledamöter från adoptionsorganisationen ingå i FU. Adoptionsorganisationen fick endast lämna adoptionshjälp till sökande som hade medgivande från socialnämnd. Om en samhällsrepresentant hade en annan mening än organisationen i frågan om adoptionshjälp, skulle frågan överlämnas till tillsynsmyndigheten för avgörande.

Adoptionsorganisationen bör enligt handboken utse en person att ansvara för handläggning av förmedlingsärenden. Det bör vara en person med erfarenhet av socialt arbete och med ingående kunskaper om frågor som rör adoption av utländska barn. Handläggare av förmedlingsärenden ska också ha ingående kunskaper om utlandskontakternas krav på sökande.⁶⁴

Krav på barnets bästa och att det finns handlingar som gör att adoptionen kan slutföras i Sverige

Enligt lagen skulle barnens bästa vara det främsta riktmärket för sammanlutningarnas verksamhet. Enligt NIA:s handbok från 1983 skulle adoptionsorganisationerna följa lagstiftning och förordningar i de länder barnen kom ifrån och beakta utlandskontaktens krav och önskemål. Om en verksamhet i ett land förändrades så att den inte längre motsvarade de krav som angetts i auktorisationsansökan, skulle den avvecklas. Adoptionsorganisationen ansvarade för att avgöra om och när ett eventuellt samarbete med en utländsk kontakt skulle avbrytas.

Handboken ställde även tydliga krav på att barnets identitet skulle vara fastställd innan de sökande reste till landet för att hämta ett barn. De sökande fick endast hämta det barn som de skriftligen accepterat. Någon möjlighet att byta ut ett barn mot ett annat barn eller ta emot ytterligare ett barn bör enligt handboken inte förekomma och detta bör adoptionsorganisationerna informera sina utlandskontakter och

⁶⁴ NIA (1983). *Internationella adoptioner. Handbok för adoptionsorganisationer*, s. 12–13.

de sökande om. Enligt NIA:s handbok bör organisationerna också arbeta för att få så mycket kännedom som möjligt om barnens ursprung och tidigare förhållanden och vidarebefordra denna information till adoptivföräldrarna och socialnämnden. Vad gäller vilka adoptionshandlingar som skulle finnas från ursprungslandet står endast att sammanslutningen ska se till att de sökande får sådana handlingar från barnets ursprungsland att adoptionen kan slutföras i Sverige.⁶⁵ Det är därför otydligt vilka handlingar som ska ingå i ett adoptionsärende.

AC beskriver att det ofta saknades utförlig information om barnens bakgrund i de tidiga adoptionerna, exempelvis från Colombia. Oftast fick AC bara en kortfattad beskrivning av vad som låg till grund för adoptionen. Det som efterfrågades var ett beslut från en myndighet eller domstol i ursprungslandet som fastställde att barnet var tillgängligt för adoption. Enligt AC saknades det regelverk och riktlinjer både i Sverige och i ursprungsländerna kring vilka dokument som skulle ingå i ett adoptionsförfarande, och vilka handlingar som adoptionsorganisationen skulle efterfråga i ursprungsländerna.⁶⁶

1993 års Haagkonvention ställer tydligare krav på uppgifter och handlingar om barnet men oklart vilka dokument som ska och har begärts in

I samband med att Sverige 1997 ratificerade 1993 års Haagkonvention ersattes 1979 års lag med LIA. Den innebar inga större förändringar vad gällde kraven på sammanslutningarnas adoptionsförmedling. Definitionen av adoptionsförmedling var snarlik den för adoptionshjälp. Med internationell adoptionsförmedling avsågs ”verksamhet som har till syfte att skapa kontakt mellan den eller dem som önskar adoptera och myndigheter, organisationer, institutioner eller enskilda personer i det land där barnet har sin hemvist samt att även i övrigt lämna den hjälp som behövs för att en adoption ska kunna genomföras.” En förändring som gjordes var att möjligheten för sammanslutningarna att göra en egen lämplighetsprövning av de sökande togs bort.⁶⁷ Som en konsekvens av detta avvecklades samhällsrepresentanternas deltagande i samman-

⁶⁵ NIA. *Internationella adoptioner. Handbok för adoptionsorganisationer*, 1983, s. 5, 8, 18–19.

⁶⁶ Skriftligt svar från AC 2025-02-04.

⁶⁷ Prop. 1996/97:91, s. 53.

slutningarnas förmedlingsverksamhet från 2000.⁶⁸ Det infördes även en tystnadsplikt för sammanslutningarna.⁶⁹

NIA gav 1997 ut en reviderad handbok för adoptionsorganisationerna. En hel del i handboken var detsamma som 1983 års handbok. Det ställdes dock något tydligare krav på organisationernas kunskap och kompetens. Utöver kravet att verksamheten med adoptionsförmedling måste bedrivas på ett professionellt sätt skulle adoptionsorganisationen ha ingående kännedom om lagar, bestämmelser och policies om adoption både i Sverige och i de länder där organisationen hade auktorisation. Inom adoptionsorganisationen måste det också finnas sådan ekonomisk kompetens att bokföring och redovisning gjordes på ett professionellt sätt. Det måste också finnas kunskap om kulturella skillnader och vad detta kan innebära för de sökande vad gäller krav på ömsesidig respekt. Samtidigt som organisationen måste respektera det andra landets lagar måste den också vara tydlig om svenska lagar och regler och kräva att dessa respekteras på samma sätt av samarbetskontakterna i annat land.⁷⁰

När det gäller uppgifter och handlingar om barnet står bland annat att adoptionsorganisationen, när sökande får besked om barn, ska se till att de sökande får alla tillgängliga uppgifter om barnet. Vilka uppgifter som ska finnas tillgängliga preciseras inte. Det gör det däremot när det gäller konventionsadoptioner, dvs. adoptioner från Haag-anslutna länder. I enlighet med artikel 16 i 1993 års Haagkonvention ska det för sådana adoptioner tillsammans med barnbeskedet finnas en rapport med uppgifter om barnets identitet, tillgänglighet för adoption, bakgrund, sociala miljö och familjehistoria samt om barnets och dess familjs sjukdomshistoria och barnets särskilda behov. Ursprungslandet ska också överlämna bevis om att nödvändiga samtycken har erhållits och redovisa skälen för beslutet om placeringen. Handlingarna behöver inte innehålla uppgifter om de biologiska föräldrarnas identitet eftersom det finns länder som förbjuder att sådana uppgifter lämnas ut. Adoptionsorganisationerna bör enligt handboken förvissa sig om att de föreskrivna handlingarna finns innan uppgifter om barnet sänds till de sökande. Saknas något bör organisationen begära kompletteringar av handlingarna från ursprungslandet. Har ursprungs-

⁶⁸ Prop. 2000/01:80, *Ny socialtjänstlag*, s. 107.

⁶⁹ Prop. 1996/97:91, s. 75.

⁷⁰ NIA. *Internationell adoptionsförmedling. Handbok för adoptionsorganisationer*. Reviderad 1997, s. 8.

landet uppgett i adoptionshandlingarna att samtliga samtycken som krävs har lämnats, bör detta godtas. När det gäller moderns samtycke framgår av handboken att det finns en skillnad mellan Haagkonventionens och föräldrabalkens krav. Beroende på om adoptionen sker från ett konventionsland eller inte påverkar det vilka krav som ställs vad gäller moderns samtycke.⁷¹

Enligt AC innebar Sveriges anslutning till 1993 års Haagkonvention att det tillkom regler och riktlinjer successivt, och de länder som tillträdde konventionen anpassade sig till de krav som konventionen satte upp.⁷²

2005 skärps dokumentationskraven på sammanslutningarna men fortfarande otydligt vilka dokument som ska begäras från ursprungsländerna

Med ändringarna i LIA och etableringen av MIA 2005 skärptes kraven på sammanslutningarna på flera sätt, inte minst genom införandet av tvåstegsauktorisation där auktorisation gavs för Sverige respektive för de enskilda länder där sammanslutningarna ville verka.

Enligt AC fick de från 2005 direktiv från MIA om vad AC som organisation skulle efterfråga i form av information från ursprungsländerna och vad de skulle dokumentera och arkivera.

En tidigare medarbetare vid NIA och MIA berättar att MIA valde att styra adoptionsorganisationerna genom villkor i stället för som tidigare NIA genom handbok till adoptionsorganisationerna och villkor. Villkoren för Sverigeauktorisering var generella och de uppdaterades vart femte år när Sverigeauktoriseringarna skulle förnyas. Den tidigare handboken från 1997 gällde inte längre.

Av MIA:s så kallade allmänna krav för sammanslutningar som söker auktorisation från 2005 framgår att sammanslutningen ska dokumentera hela förmedlingsverksamheten i enlighet med lagen och MIA:s villkor (det så kallade dokumentationskravet, se avsnitt 5.4.8). I villkoren för auktoriserade sammanslutningar från samma år ställs ett antal krav på dokumentation av förmedlingsarbetet. Det mesta är generella krav på dokumentation och arkivering. Det finns inte mer uttalade krav om vilka dokument som ska efterfrågas från ur-

⁷¹ NIA. *Internationell adoptionsförmedling. Handbok för adoptionsorganisationer*. Reviderad 1997, s. 19–20.

⁷² Skriftligt svar från AC 250204.

sprungsländerna än att ”All handläggning av ärenden som rör enskilda ska dokumenteras” och ”Dokumentationen ska innehålla tillräcklig, väsentlig och korrekt information samt information om vem som har gjort en viss anteckning och när anteckningen gjordes” och ”Till varje förmedlingsärende hörande uppgifter ska dokumenteras och samlas för sig”. Vidare står att ”Sammanslutningen ska, så snart ett visst barn föreslagits för adoption, meddela detta till de sökande och förse dem med det underlag som behövs för deras ställningstagande och för att socialnämnden ska kunna pröva om adoptionsförfarandet ska få fortsätta. Sammanslutningen ansvarar för att de sökande får erforderliga handlingar från utlandet för att kunna fullfölja adoptionen i Sverige.”⁷³

Detta bekräftas också av en tidigare medarbetare vid NIA och MIA som säger att det framgick av villkoren att sammanslutningarna ansvarade för dokumentationen i akterna, men NIA och MIA preciserade inte vilka dokument som skulle begäras in eller finnas i en adoptionsakt. En anledning var att det var svårt att ställa generella krav eftersom det kunde skilja sig åt mellan olika länder och i enskilda ärenden vilka handlingar som skulle finnas.⁷⁴

Kraven på sammanslutningarna i dag

Enligt de nu gällande villkoren för sammanslutningarna som MFoF utfärdade 2021 ska sammanslutningarna utöver att informera om adoptionsförmedlingen också informera om risker i samband med internationell adoptionsförmedling. Under rubriken förmedling av handlingar till och från utlandet står precis som tidigare att ”Organisationen ansvarar för att sökande får de handlingar från utlandet som krävs för att kunna fullfölja en adoption i Sverige.” Inte heller här klargörs vilka handlingar som avses.⁷⁵

AC uppger att de har utarbetat rutiner i dialog med MFoF om vilken dokumentation som ska efterfrågas från ursprungsländerna samt hur den ska dokumenteras och arkiveras. Denna dialog hålls löpande. Enligt AC finns dock fortfarande skillnader i hur omfat-

⁷³ MIA (2005), Allmänna krav för sammanslutningar som söker auktorisation och Villkor för sammanslutningar auktoriserade enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

⁷⁴ Intervju med en tidigare medarbetare vid NIA och MIA 2025-02-04.

⁷⁵ MFoF, Villkor för adoptionsorganisationernas förmedlingsverksamhet, 22 april 2021.

tande informationen om barnens bakgrund är, vilket har att göra med ursprungsländernas egen lagstiftning och eventuella sekretess. AC framhåller att de länder som AC samarbetar med i dag arbetar utifrån Haagkonventionens principer och har lagar och regelverk som säkerställer att barn som adopteras internationellt har blivit tillgängliga för adoption på korrekta grunder.⁷⁶

Frågan om vilken dokumentation som ska finnas i ett förmedlings- ärende är aktuell även i dag. Enligt MFoF är det svårt att ställa generella krav eftersom det beror på hur barnet blivit tillgängligt för adoption och vilket land barnet adopterats från. Detta säger också AC.

5.4.4 Ansvaret att pröva och kontrollera privata och enskilda adoptioner

Fram till 1985 hade inte någon aktör ansvar att pröva eller kontrollera privata adoptioner

Vid sidan av förmedlingen genom NIA och därefter de auktoriserade sammanslutningarna genomfördes ett stort antal privata adoptioner under 1970- och 1980-talen. År 1976 förmedlade NIA drygt 800 barn medan 900 barn kom till Sverige på privat väg.

Personer som ville adoptera på egen hand kunde ansöka om medgivande (eller förhandsgodkännande som det då hette) hos socialnämnden. För att få hjälp från NIA eller AC var förhandsgodkännande ett villkor. Vid de privata adoptionerna fanns inte några sådana krav och det var därför inte ovanligt att personer adopterade privat utomlands utan att ha ett medgivande. Barnet togs då till Sverige och när det väl var här ansökte adoptanterna om adoption i svensk tingsrätt utan att deras föräldralämplighet prövats.

NIA hade ingen överblick över de privata adoptionerna och hade små möjligheter att kontrollera eller stoppa dem. Det NIA kunde göra var att samla in information från bland annat socialnämnderna om omfattning, från vilka länder privata adoptioner genomfördes, förekomsten av privata förmedlare i Sverige och utomlands samt eventuella oegentligheter. NIA kunde polisanmäla personer som lämnade internationell adoptionshjälp utan tillstånd (9 § 1979 års lag).

⁷⁶ Skriftligt svar från AC 2025-02-04.

NIA gick ut med rekommendationer till socialnämnderna att avråda från adoption vid sidan av de auktoriserade sammanslutningarna. I NIA:s handbok för socialnämnder från 1982 står att sökande alltid bör hänvisas till adoptionsorganisationer som auktoriserats av NIA.

Att söka barn för adoption på egen hand, utan medverkan av svensk auktoriserad organisation, är vanskligt och bör numera avrådas generellt. Utvecklingen sedan senare delen av 1970-talet har nämligen gått därhän att advokater och andra – utan särskild kompetens på området – upptäckt att det går att göra pengar på västerlänningars barnlängtan. Adoptionerna kan gå rätt till – men i uppenbart ökande omfattning har det förekommit att handlingar förfalskas och att vägar används som inte kan godkännas från myndigheternas sida.⁷⁷

I NIA:s handbok står också att socialnämnden bör informera om de garantier som de sökande får genom att adoptera via en auktoriserad adoptionsorganisation. Bland annat framhålls att en organisation alltid går genom en instans som gjort bedömningen att en adoption är till barnets bästa. Organisationerna vet varifrån barnen kommer och känner till den juridiska proceduren i respektive land. De gör också noggranna granskningar av vilka pengar som betalas till vilket ändamål i barnets hemland. Organisationerna kan bevaka kostnadsutvecklingen för olika tjänster i respektive land och föra förhandlingar eller avstå från fortsatt samarbete om kostnadsökningarna verkar orimligt stora.⁷⁸

Tidigare medarbetare vid NIA beskriver att om det var någon fråga som myndigheten drev så var det frågan om att privata adoptioner borde begränsas.

Det fanns inga försvarare av privata adoptioner inom myndigheten. Adoptionsorganisationerna påpekade ständigt problemet med de privata adoptionerna. Det var i dessa sammanhang man påpekade oegentligheter eller risk för oegentligheter.

⁷⁷ NIA (1982), *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*, s. 25–26.

⁷⁸ NIA (1982), *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*, s. 26.

År 1985 får socialnämnderna ansvaret att godkänna förmedlingsväg vid adoption

Den nya organiseringen 1979 syftade till att få in den förmedling som bedrevs utan tillstånd under statlig kontroll genom NIA. Enskilda personer med kontakter i utlandet fick dock även fortsättningsvis förmedla adoptivbarn utan auktorisation i enstaka fall. NIA konstaterade att de privata adoptionerna inte minskade och framförde vid flera tillfällen till regeringen att det krävdes en skärpning av regelverket för att komma åt problemet.

Regeringen kom 1984 med en proposition med förslag till ändringar i 1979 års lag och socialtjänstlagen (1980:620), SoL som innebar att socialnämnderna vid sin prövning av medgivande till adoption även skulle godkänna den förmedlingsväg som skulle användas vid adoptionen. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 1985. Enligt lagen skulle kommunernas socialnämnder pröva tillförlitligheten av det förmedlingssätt den sökande avsåg att använda sig av för att komma i kontakt med ett barn för adoption. Syftet var att göra adoptioner som skedde utan medverkan av auktoriserad sammanslutning säkrare. Socialnämnden fick möjlighet att vägra ge sitt medgivande till att ta emot ett utländskt barn för adoption, om de befarade att barnet inte blivit tillgängligt för adoption på ett tillförlitligt sätt. Kravet på godkännande gällde även när adoptionen förmedlades av en adoptionsorganisation. I frågan om tillförlitligheten i förmedlingssättet skulle socialnämnden inhämta yttrande från NIA om det inte var uppenbart obehövligt. Socialnämnden skulle i sitt beslut om medgivande ange det förmedlingssätt som beslutet gällde. Gällde det en privat adoption skulle namnet på det förmedlande organet framgå av beslutet. Socialnämnden blev skyldig att i sitt beslut om medgivande ange för vilket förmedlingssätt beslutet gällde.⁷⁹

Det framgår inte närmare av SoL vad som skulle ligga till grund för bedömningen av tillförlitligheten i förmedlingssättet. I NIA:s handbok för socialnämnder från 1986 beskrivs hur bedömning av förmedlingssätt vid adoption ska göras. Bland annat står att NIA ska tillfrågas om yttrande i ett tidigt skede. Av ansökningshandlingarna ska det framgå hur barnen blir tillgängliga för adoption på den aktuella institutionen. Om ansökan gäller ett specifikt barn ska

⁷⁹ Prop. 1984/85:16, s. 1 och 13.

det finnas en beskrivning av varför just det barnet lämnats för adoption.⁸⁰

Under perioden 1985–1997 yttrade sig NIA i ett stort antal ärenden om förmedlingssättets tillförlitlighet. Mer principiella ärenden togs upp i nämnden för beslut, medan övriga beslutades genom delegation. Under 1980-talet behandlade NIA i genomsnitt drygt 200 ärenden per år. I början av 1990-talet ökade antalet ärenden till mellan 300–500 år men minskade från 1995 till ungefär 100 per år. Av NIA:s årsredovisningar framgår att antalet avslag inte var så många, vilket myndigheten förklarar med att sökande fått råd och information från NIA som gjorde att de valde ett annat förmedlingssätt redan innan ärendet gick till formell prövning.⁸¹

NIA övertar 1997 ansvaret att pröva om förmedlingssättet vid enskild adoption är godtagbart

NIA uppmärksammade under de efterföljande åren att det förekom brister i socialnämndernas godkännande av förmedlingsväg. Bland annat hade socialnämnder inte inhämtat NIA:s yttrande vid enskild adoption och de hade inte prövat kontakter trots att förändringar skett vad gällde kontakten eller krav i ursprungslandet. Socialnämnder hade också gett otydliga medgivanden med hänvisning till att NIA godkänt kontakten eller gett medgivande för förmedlingssätt som NIA avstyrkt. Det förekom också att sökande adopterat privat med ett medgivande som gällt för auktoriserad organisation. NIA polisanmälde ett misstänkt fall av illegal förmedling.⁸²

I samband med att Sverige ratificerade 1993 års Haagkonvention 1997 tog NIA över socialnämndens ansvar att pröva om förmedlingsvägen vid enskilda adoptioner var godtagbar. Prövningen togs bort för adoptioner som förmedlades av en auktoriserad sammanlutning. De enskilda adoptionerna begränsades också till släktingadoptioner och adoptioner där den sökande hade särskild anknytning till ett visst land och därmed speciella skäl att vilja adoptera därifrån. Vid den här tidpunkten hade antalet enskilda adoptioner minskat i antal och låg på ungefär 10 procent av det totala antalet adoptioner.

⁸⁰ NIA (1986), *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*, s. 22–23.

⁸¹ NIA, Verksamhetsberättelse 1990/91 s. 10 och årsredovisning för 1997, s. 14.

⁸² NIA informerar nr 2 1991.

Under perioden 1997–2023 har tillsynsmyndigheten prövat ungefär 30–50 ärenden om förmedlingsväg per år. Från 2020 har antalet ärenden legat på 20–30 ärenden per år.

Fortfarande bristande överblick över antalet enskilda adoptioner

MFoF ansvarar i dag för prövning av om förfarandet vid enskild adoption är godtagbart. För att enskild adoption ska tillåtas krävs att adoptionen avser ett släktingbarn eller att det annars finns särskilda skäl att adoptera utan förmedling av en auktoriserad adoptionsorganisation och att myndigheten godkänt förfarandet. Med godtagbart förfarande avses att förmedlingssättet ska vara tillförlitligt och processen ska gå till på ett etiskt godtagbart sätt. Det får inte finnas risk för till exempel barnhandel. Myndighetens prövning ska göras innan barnet lämnar landet. I ansökan ska de sökande redovisa information om de kostnader som kommer att betalas i utlandet, exempelvis ersättningar till domstol, advokat, barnhem eller organisationer. MFoF fattar beslut om den sökande får eller inte får genomföra en enskild adoption. Beslutet kan överklagas till förvaltningsrätten.⁸³

MFoF beskriver att det fortfarande saknas statistik över hur många enskilda adoptioner som genomförs per år. Anledningen är att vissa adoptioner beslutas i domstol utan att de föregåtts av en prövning av MFoF eller förmedlats genom en sammanslutning. Majoriteten av de enskilda adoptionerna i dag avser adoption av släktingbarn. Det händer också att personer som bott en period i ett visst land vill adoptera ett barn därifrån. Enskilda adoptioner sker också från länder som ingen sammanslutning har auktorisation för. MFoF uppger att de inte vet hur många av ansökningarna om enskild adoption som fullföljs. MFoF har inte heller statistik eller kännedom om hur många adoptioner från Haaganslutna länder som faktiskt genomförs. Det hör till ovanligheten att myndigheten får in adoptionsbeslutet efter att det har fattats i utlandet. Oftast är det fortsatta samtycket från socialnämnden enligt artikel 17 c det sista dokument som myndigheten hanterar. MFoF har i olika sammanhang framhållit att det finns särskilda svårigheter att upprätt-

⁸³ <https://mfof.se/internationella-adoptioner/stod-och-vagledning/att-adoptera/enskild-adoption.html>, hämtad 2025-02-11.

hålla rättssäkerheten och barnrättsperspektivet vid enskilda adoptioner. Regleringen kring enskilda adoptioner ger liten vägledning om vilken prövning som myndigheten ska göra och den saknar också säkerhetsmekanismer som säkerställer en rättssäker adoptionsprocess. MFoF lyfte i en slutrapportering till regeringen 2024 flera förslag som syftar till att stärka rättssäkerheten vid enskild adoption.⁸⁴

5.4.5 Socialnämndernas ansvar för prövning av fortsatt samtycke

Prövning av fortsatt samtycke – ett krav enligt 1993 års Haagkonvention

I samband med att Sverige 1997 ratificerade 1993 års Haagkonvention infördes ett nytt moment i adoptionsprocessen – prövning och beslut om samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Fortsatt samtycke prövas efter att de sökande fått ett barnbesked från det aktuella ursprungslandet och gäller ett specifikt barn. Enligt artikel 17 c i konventionen får ett barn inte överlämnas till de tilltänkta adoptivföräldrarna förrän centralmyndigheterna i båda staterna har samtyckt till att adoptionsförfarandet får fortsätta.

Ansvar för att pröva och besluta om fortsatt samtycke ligger på kommunernas socialnämnder. Enligt 6 kap. 14 § socialtjänstlagen⁸⁵ ska socialnämnden pröva om samtycke ska ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta när ett visst barn har föreslagits för adoption. Prövningen ska ske skyndsamt och senast inom två veckor från att de presumtiva adoptivföräldrarna kommit in med en anmälan om detta.

⁸⁴ MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen. Slutrapport för regeringsuppdrag S2023/02122*, dnr 2023-998, s. 11 ff.

⁸⁵ 24 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

Det är oklart för socialnämnderna vilket ansvar de har för prövning av fortsatt samtycke

Ett antal familjerättssekreterare vid socialnämnden som handlägger ansökningar om fortsatt samtycke uttrycker i en intervju⁸⁶ att det är otydligt vad socialnämndens prövning av fortsatt samtycke ska omfatta, särskilt vad gäller vilka adoptionshandlingar som ska kontrolleras. Familjerättssekreterarna beskriver att det till en början var tydligt uttalat att socialnämnden hade ansvaret att säkerställa att nödvändiga adoptionshandlingarna fanns i ärendet. I sin prövning gick de igenom och granskade alla dokument och ställde frågor till den adoptionsorganisation som förmedlade adoptionen. Fokus för prövningen låg på sökandens behörighet och lämplighet att adoptera det specifika barn som sökanden föreslagits bli adoptivförälder till. Familjerättssekreterarna menar dock att utvecklingen sedan ungefär 10–15 år gått mot att det i praktiken är adoptionsorganisationerna som kontrollerar adoptionshandlingarna, till exempel barnets identitet, samtycke, barnets adopterbarhet och vilka överväganden som har gjorts gällande subsidiaritetsprincipen. En förklaring till detta enligt familjerättssekreterarna är att det är otydligt i handboken för socialnämnder vilket ansvar som ligger på socialnämnden respektive de auktoriserade adoptionsorganisationerna. Socialtjänsten ställer ibland kompletterande frågor till adoptionsorganisationerna, till exempel om adoptionsorganisationen har samtalat med barnets biologiska mor om vad en svensk adoption innebär och om det finns något skriftligt samtycke till adoptionen. Det återkommande svaret från adoptionsorganisationerna är att de inte har fler uppgifter än de som lämnats och att det är den enda dokumentation som finns om barnet. Adoptionsorganisationerna anser att socialtjänstens uppgift är att gå igenom barnets dokument med de presumtiva adoptivföräldrarna med fokus främst kring barnets behov av särskilt stöd, ålder med mera. Efter dialog med de presumtiva adoptivföräldrarna undertecknas ofta handlingarna utan att socialnämnden haft möjlighet att granska relevanta dokument.⁸⁷

Denna beskrivning bekräftas av en enkät till socialnämnder som utredningen Modernare adoptionsregler lät göra 2009. Enkäten besvarades av handläggare vid socialnämnder i 59 av totalt 69 utvalda

⁸⁶ Möte med familjerättssekreterare från Kalmar kommun och två stadsdelar i Stockholm stad 2024-12-03.

⁸⁷ Information från Stockholms stad den 20 oktober 2024.

kommuner och omfattade frågor både vad gällde internationella adoptioner som genomförts genom en auktoriserad sammanslutning och enskilda adoptioner. Av enkätsvaren framgick att 90 procent av socialnämnderna bedömt att de inte behövt begära in kompletterande information om barnets hemförhållanden i ursprungslandet från sammanslutningarna. Det fåtal socialnämnder som begärt ytterligare information från sammanslutningen hade efterfrågat kompletteringar på grund av att barnet fått fel födelsedatum, att informationen om barnets hälsotillstånd varit otillräcklig eller att barnets aktuella situation eller hälsoundersökning inte varit komplett. Socialnämnderna uppfattade det som svårt att inhämta information om barnets hemförhållanden i de adoptioner som förmedlats genom en auktoriserad sammanslutning. Anledningen var att barnen ofta var övergivna och att barnets hemland kunde ha straffbelagt föräldrar som övergav sina barn med följderna att ingen visste var föräldrarna var. Många socialnämnder svarade också att de inte utredde barnets hemförhållanden utan förutsatte att barnets sociala bakgrund och de juridiska förhållandena hade utretts av den auktoriserade sammanslutningen. Endast en socialnämnd svarade att de tagit kontakt med barnets föräldrar eller andra anhöriga i barnets hemland och det gjordes genom ambassaden. Denna socialnämnd hade också inhämtat samtycke från barnets föräldrar via ambassaden. I enkäten hade en socialnämnd svarat att samtycke ska finnas och att det låg utanför socialnämndens befogenhet att inhämta samtycke från föräldrarna i ett annat land.

I enskilda adoptioner inhämtade socialnämnderna i något högre grad information om barnets hemförhållanden. 30 procent av socialnämnderna svarade att de ofta begärde in sådan information. Det gjordes i de allra flesta fall genom MIA, men de kontaktade även den svenska ambassaden i det aktuella ursprungslandet eller i vissa fall även den utländska behöriga myndigheten. Även i enskilda adoptioner uppgav socialnämnderna att det var svårt att inhämta information om barnets ursprungsmiljö och hemförhållanden. De uppgav att det kunde vara svårt att få kontakt med de biologiska föräldrarna i ursprungslandet och svårt att få fram dödsbevis från utlandet om de biologiska föräldrarna var avlidna. Det kunde även vara svårt att klargöra barnets situation i hemlandet och ta reda på vilka alternativ till adoption som kunde finnas i ursprungslandet. Socialnämnderna uppgav att det kunde vara problematiskt att bedöma om det

fanns adoptionsskäl eller inte och om adoptionen var till barnets bästa. De uppgav också att det förekom att de biologiska föräldrarna ville att barnet skulle få ett bättre liv i Sverige i fråga om utbildning, boende och sjukvård. När det gällde äldre barn kunde det vara svårt att bedöma anpassning och anknytning. Många socialnämnder ansåg att det var svårt att veta vad som krävdes av dem och att regelverket var otydligt. Drygt 80 procent av socialnämnderna svarade att de inte tog kontakt med barnets föräldrar i barnets hemland eller tog initiativ till att inhämta samtycke från barnets föräldrar vid enskilda adoptioner. Det fåtal socialnämnder som inhämtat samtycke hade uppmanat de sökande att presentera ett samtycke.⁸⁸

Enligt handboken är det otydligt vad socialnämnderna ska pröva när det gäller fortsatt samtycke

Enligt de familjerättssekreterare vid socialnämnden som vi intervjuat är det alltså inte tydligt vilket ansvar socialnämnden har vad gäller prövning av fortsatt samtycke och att handboken för socialnämnderna inte ger någon vägledning.

I NIA:s handbok för socialnämnder som gavs ut 1997 hade kompletteringar gjorts med anledning av Sveriges anslutning till 1993 års Haagkonvention och där beskrivs socialnämndens ansvar för prövning av fortsatt samtycke. Enligt handboken ska prövningen av fortsatt samtycke säkerställa att det inte finns legala hinder i Sverige för att genomföra adoptionen. Ett motsvarande beslut fattas i barnets ursprungsland varför socialnämnden inte behövde ta ställning till ursprungslandets lagstiftning. Socialnämnden ska också kontrollera att det föreslagna barnet överensstämmer med det medgivande de sökande har. Det gäller i första hand barnets ålder men det kan också gälla andra förhållanden. De sökande ska själva ha tagit ställning till om de vill adoptera det föreslagna barnet och socialsekreteraren måste förvissa sig om att så är fallet innan samtycke lämnas till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Som underlag för beslutet ska de sökande lämna in en ansökan om behov av beslut om fortsatt samtycke och bifoga de handlingar om barnet och övrigt underlag från barnets ursprungsland som de fått genom den sammanslutning

⁸⁸ SOU 2009:61, bilaga 2 s. 327 ff.

som förmedlat adoptionen. I handboken beskriver MIA vilka dokument som krävs enligt 1993 års Haagkonvention och som de sökande ska bifoga ansökan (se avsnitt 5.4.3). Om fortsatt samtycke inte ges ska socialnämnden eller behörigt utskott fatta beslutet. Detta bör leda till att det aktuella barnet måste föreslås en annan familj.⁸⁹

Av 2008 års utgåva av handboken som gavs ut av Socialstyrelsen framgår precis som i 1997 års handbok att en bedömning ska göras av sökandens behörighet och lämplighet att adoptera det specifika barn som sökanden föreslagits. Det innebär en kontroll bland annat av om sökandens medgivande stämmer överens med det specifika barnet. När det gäller den rättsliga kontrollen står att det ska kontrolleras att det inte finns bristande överensstämmelse mellan de berörda staternas lagar som kan medföra hinder för att adoptionen ska kunna genomföras. Som exempel anges att barn som fyllt 12 år inte får adopteras utan eget samtycke. Socialstyrelsen skriver också att om utredaren eller socialnämnden känner tveksamhet angående de rättsliga förutsättningarna så föreslås, i enlighet med förarbetena till lagen, att socialnämnden kontaktar den förmedlande adoptionsorganisationen eller MIA. I en not står att förarbetena inte ger några närmare detaljer om vilken prövning socialnämnden ska göra i det här skedet av adoptionsförfarandet. Socialstyrelsen hänvisar till att en statlig utredare fått i uppdrag att överväga om det behövs tydligare vägledning för denna typ av prövning då ett tidigare okänt barn föreslagits för adoption och att utredningen ska redovisa sitt uppdrag 2009.⁹⁰ 2008 års handbok är därmed otydligare jämfört med den föregående handboken vad gäller vilka dokument som ska kontrolleras och vilka socialnämnden ska tillfråga om något är oklart.

I en ny version av handboken från 2014 står samma beskrivning som i 2008 års handbok, med skillnaden att Socialstyrelsen i en not endast konstaterar att det av förarbetena inte framgår närmare detaljer om vilken prövning socialnämnden ska göra när det gäller fortsatt samtycke.⁹¹

Av förarbetena till ändringarna i LIA framgår att Lagrådet uttalade att det inte var helt klart vad en prövning enligt artikel 17 c (fortsatt samtycke) skulle gå ut på. Där framgår också att NIA

⁸⁹ NIA (1997), *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder. Reviderad utgåva 1997*, s. 69 f.

⁹⁰ Socialstyrelsen (2008), *Internationella adoptioner. Handbok för socialtjänsten*, s. 119 f.

⁹¹ Socialstyrelsen (2014), *Adoption. Handbok för socialtjänstens handläggning av internationella och nationella adoptioner*, s. 119 f.

och Kommunförbundet i sina remissyttranden tillstyrkte förslaget att lägga ansvaret för prövning och beslut om fortsatt samtycke på socialnämnderna medan adoptionsorganisationerna framförde att ansvaret i stället skulle läggas på dem. Som skäl för sin ståndpunkt anförde adoptionsorganisationerna bland annat att det skulle ta alltför lång tid om socialnämnderna fick ansvaret att fatta beslutet. AC framförde också att prövningen enbart avsåg frågan om det fanns legala hinder för den tilltänkta adoptionen och att det inte kunde begäras att kommunernas socialsekreterare skulle kunna kontrollera om det fanns sådana hinder. Varje fördröjning av ett beslut skulle enligt AC vara till men för barnet i utlandet. BFA framförde liknande synpunkter.⁹²

I den senaste handboken som gavs ut av MFoF 2021 är innehållet vad gäller fortsatt samtycke till stora delar detsamma som 2008. Där klargörs dock att prövningen är densamma oavsett om barnet som föreslås för adoption har sitt ursprung i ett land som är anslutet till Haagkonventionen eller inte. En annan skillnad är att det inte längre står att socialnämnden ska kontakta adoptionsorganisationerna vid tveksamheter angående rättsliga förutsättningar för adoption. Kontakt ska tas med MFoF.⁹³ De familjerättssekreterare som vi har intervjuat framför att om de ska ta ett större ansvar för att säkerställa adoptionshandlingar måste de få tydliga instruktioner om vilka handlingar som ska finnas med och hur de ska granska dessa handlingar.⁹⁴

MFoF föreslog 2024 att ansvaret att pröva och besluta om fortsatt samtycke ska läggas på MFoF och även omfatta prövning av barnets bästa

MFoF slutredovisade 2024 ett regeringsuppdrag som syftade till att stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen. I denna rapport finns en mer utvecklad tolkning av vad som ska ingå i prövningen av fortsatt samtycke än vad som framgår av handboken. Bland annat skriver MFoF att Sverige som konventionsland har ett ansvar att vid prövningen av fortsatt samtycke noggrant

⁹² Prop. 1996/97:91, bilaga 4, s. 106–107.

⁹³ MFoF (2021), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 95–96.

⁹⁴ Möte med familjerättssekreterare från Kalmar kommun och två stadsdelar i Stockholm stad 2024-12-03.

granska samtliga adoptionshandlingar, särskilt i fråga om bland annat barnets identitet, barnets adopterbarhet och vilka överväganden som har gjorts gällande subsidiaritetsprincipen. Om det finns otydligheter i barnets dokumentation bör fortsatt samtycke inte lämnas utan att ytterligare utredning vidtas.

I rapporten skriver MFoF att de identifierat brister i organisationen för prövning av fortsatt samtycke och att bristerna kan få negativa konsekvenser för bedömningen av barnets bästa. MFoF föreslår till regeringen att det bör utredas om ansvaret för prövning och beslut om fortsatt samtycke ska föras över från socialnämnden till MFoF och att prövningen också ska omfatta en prövning av barnets bästa. Ett liknande förslag har lämnats av den norska centralmyndigheten Bufdir som ansvarar för att pröva fortsatt samtycke i adoptioner av barn med särskilda behov i Norge. I dessa ärenden har Bufdir konstaterat att det genomgående saknas juridisk dokumentation och att dokumentationen behöver kompletteras i samtliga ärenden. Myndigheten är oroad över att snabba processer kan leda till mindre strikt kontroll av handlingarna än vad som krävs. MFoF anser att detta är relevant också för Sverige, inte minst eftersom det finns ett skyndsamhetskrav på två veckor i lagen.

MFoF föreslår också att dagens bestämmelser om fortsatt samtycke bör skärpas och tydliggöras, bland annat genom att införa en skyldighet för adoptivföräldrar att ansöka om fortsatt samtycke innan adoptionen genomförs i barnets ursprungsland. Om ett sådant samtycke inte har inhämtats ska adoptionen inte bli automatiskt gällande i Sverige.⁹⁵

5.4.6 NIA:s ansvar att godkänna utländska adoptionsbeslut

Ett adoptionsbeslut som fattas i enlighet med 1993 års Haagkonvention gäller automatiskt i Sverige. Om ett sådant beslut har fattats i barnets ursprungsland är de sökande därmed barnets adoptivföräldrar och inget ytterligare beslut behöver fattas efter ankomsten till Sverige. Adoptivföräldern vänder sig direkt till Skatteverket för att registrera adoptionen. Detsamma gäller ett adoptionsbeslut som fattats i ett annat nordiskt land enligt förordningen (1931:429) om

⁹⁵ MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen. Slutrapport för regeringsuppdrag S2023/02122. Mars 2024*, s. 3 och 9–10.

vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap. I övriga ärenden har det i regel krävts ett godkännande i administrativ ordning för att det utländska beslutet ska bli gällande i Sverige. Detta gäller både adoptioner som förmedlats genom auktoriserad sammanslutning och vid enskild adoption.⁹⁶

Den 1 januari 1972 trädde lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption i kraft. I förarbetena konstaterades att i ett betydande antal av de utländska adoptioner som genomfördes 1969 hade adoptionen ägt rum i barnets hemland. Starka skäl talade därför för att utländska adoptioner i största möjliga utsträckning respekterades och fick verkan i Sverige, bland annat för att undvika haltande rättsförhållanden. Men eftersom man inte kunde räkna med att beslutet föregåtts av noggrann prövning med hänsyn till barnets bästa behövde ärendena ändå prövas i Sverige.⁹⁷ Till en början godkändes besluten av Kungl. Majt, från 1975 och fram till 1977 ansvarade Justitiedepartementet för att godkänna besluten och därefter tog Socialstyrelsen följt av NIA och MIA vid. I dag har MFoF ansvaret. Enligt praxis har myndigheten sedan 1982 dock inte godkänt utländska adoptionsbeslut som avser svag adoption vilket inneburit att adoptanterna har fått ansöka om ny adoption i svensk domstol.⁹⁸ Vi har inte kunnat utröna hur länge praxisen att inte godkänna utländska beslut som gällde svag adoption pågick men i förarbetena till 2018 års lagändringar står att det förhållandet att den utländska adoptionen är svag inte i sig innebär att den inte kan erkännas. Beslut som snarare liknar fosterhemsplaceringar kan däremot inte erkännas som adoption.⁹⁹

Beslut om adoption i främmande stat får inte godkännas om beslutet skulle vara uppenbart oförenligt med grunderna för den svenska rättsordningen (ordre public). I förarbetena till 1971 års lag angavs som exempel att adoptionen framstod som en skenhandling:

En adoption som inte syftar till att upprätta en verklig familjeanknytning mellan adoptanten och den adopterade torde utan vidare kunna betecknas som stridande mot svensk rättsuppfattning. Det skulle kunna tänkas att utländsk medborgare med hemvist i Sverige i sitt

⁹⁶ Prop. 2017/18:121, s. 26 och 123.

⁹⁷ Prop. 1971:113 *Kung. Maj:ts proposition med förslag till lag om internationella rättsförhållanden rörande adoption* s. 31 ff.

⁹⁸ O. Hellberg (1988). *Erkännande av internationella adoptionsbeslut. En jämförande studie*, s. 120 och M. Jänterä-Jareborg (1992). *The recognition and legal effects of foreign adoptions in Sweden*, s. 96 och 105.

⁹⁹ Prop. 2017/18: 121 s. 122.

hemland adopterade en vuxen person uteslutande i tanke att därmed underlätta för honom att få uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige och på längre sikt svenskt medborgarskap. Har den utländska adoptionen på detta sätt karaktär av skentransaktion, bör adoptionen inte tilläggas giltighet här i landet.¹⁰⁰

Tillsynsmyndigheten redovisar antalet ärenden för godkännande av utländska adoptionsbeslut från 1980. Antalet behandlade ärenden uppgick till cirka 200–500 per år fram till 1997. Det högsta antalet ärenden var 1980 då nästan 700 utländska adoptionsbeslut godkändes. Efter 1997 uppgår antalet ärenden till ungefär 25–50 per år, vilket förklaras av Sveriges ratificering av 1993 års Haagkonvention. De flesta ärenden för godkännande av adoptionsbeslut har avsett beslut från Bulgarien, Colombia, Polen och Rumänien. Beslutanderätten i ärendena var delegerad till den ansvarige för juridiska frågor på NIA och MIA.¹⁰¹

Vi har i intervju med den juridiskt ansvarige som ansvarade för godkännanden vid NIA fått beskrivet att de sökande för att få ett godkännande av ett utländskt adoptionsbeslut skulle skicka in identitetshandlingar för sig själva och barnet, socialnämndens medgivande och det utländska adoptionsbeslutet (ibland kompletterat med en översättning). Granskningen omfattade en kontroll av att det utländska domstolsbeslutet var ”till synes korrekt”. För att få information om de olika ländernas adoptionslagstiftning användes ett tyskt verk som uppdaterades regelmässigt. Även andra kanaler användes för att få kunskap om ländernas lagstiftning. Myndigheten hade i allmänhet inte några direktkontakter med de aktuella länderna i prövningen. Verksamheten byggde på att man litade på andra länders myndigheter. Om alla papper såg ut att vara i ordning så godkändes beslutet. Enligt den juridiskt ansvarige hade NIA och MIA inga möjligheter att upptäcka oegentligheter i samband med sin prövning av godkännande av utländska adoptionsbeslut.¹⁰²

NIA:s arbete förändrades i samband med ratificeringen av 1993 års Haagkonvention 1997 då utländska beslut från Haaganslutna länder gällde automatiskt.

Regleringen av förfarandet ändrades 2018 genom ändringar i lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer, för-

¹⁰⁰ Prop. 1971:113, s. 48.

¹⁰¹ NIA, Årsredovisning för 1999.

¹⁰² Intervju med en tidigare medarbetare vid NIA och MIA 2023-10-10 och skriftligt svar 2025-03-14.

kortad LAIS, som trädde i kraft den 1 september 2018. I dag gäller att om den som har adopterats var svensk medborgare eller hade sin hemvist i Sverige när adoptionsförfarandet inleddes, ska MFoF godkänna det utländska adoptionsbeslutet för att beslutet ska gälla i Sverige. Myndigheten får även godkänna beslut om utländsk adoption i två andra situationer. Den ena situationen är då adoptionen inte har genomförts i enlighet med LIA men det finns synnerliga skäl och det vore stötande att inte godkänna adoptionsbeslutet. Den andra situationen är vid adoption som har meddelats av behörig myndighet i ett annat land än barnets hemland (ett så kallat tredjeland) och det fanns skälig anledning till att saken prövades i den andra staten.¹⁰³ I förarbetena lades det till ytterligare exempel på ordre public-förbehåll. Förutom att adoptionen framstår som en skenhandling angavs att adoptionsbeslutet hade meddelats i strid med grundläggande processuella krav på att berörda personer får komma till tals eller att adoptionen har föregåtts av ett olovligt bortförande.¹⁰⁴ Det var alltså först med LAIS som lagstiftaren gav exempel på att ett utländskt adoptionsbeslut inte fick godkännas om det till exempel saknades samtycke från vårdnadshavare eller barnet eller om adoptionen föregåtts av ett olovligt bortförande.

MFoF har för perioden från 2020–2023 prövat 15–20 ärenden om utländska adoptionsbeslut per år.

5.4.7 Domstolarnas ansvar att utreda och besluta om adoption

Adoptionsärenden som utreds och beslutas av domstol

Om det inte finns ett gällande utländskt beslut om adoption behöver svensk domstol fatta ett beslut om adoption. Svensk domstol får ta upp en ansökan om adoption om barnet eller någon av sökanden har hemvist i Sverige eller om det med beaktande av annan anknytning till Sverige finns särskilda skäl att ansökan prövas här (2 § LAIS). De grundläggande materiella bestämmelserna om adoption finns i 4 kap. föräldrabalken. Dessa bestämmelser ska tillämpas i alla adoptionsärenden i svensk domstol. Det innebär att samma materiella regler gäller oavsett om det är en nationell eller interna-

¹⁰³ MFoF, Årsredovisning för 2020, s. 34–35.

¹⁰⁴ Prop. 2017:18:121, s. 170 f.

tionell adoption. Under årens lopp har det förts diskussioner om svensk eller utländsk lag ska tillämpas på samtycke vid internationell adoption. Att kravet på moderns samtycke ska bedömas enligt svensk rätt har emellertid alltid bestått.¹⁰⁵ Däremot infördes i samband med 2018 års ändringar i 4 kap. föräldrabalken en ett undantag för samtycke om det finns synnerliga skäl. Vilka adoptionsärenden som har beslutats av svensk domstol har förändrats över tid.

I de fall det inte har fattats ett beslut om adoption i ursprungslandet har adoptionen beslutats i svensk domstol

I de fall det inte fattades något beslut om adoption i barnets hemland måste adoptivföräldrarna ansöka om adoption i svensk domstol. Barnavårdsnämnden och senare socialnämnden skulle lämna yttrande över ansökan med en sammanfattande bedömning och rekommendation om beviljande eller avslag till adoption.¹⁰⁶

I vissa fall har adoption beslutats i svensk domstol trots att det fattats ett beslut om adoption i ursprungslandet

Enligt ett beslut av NIA 1982 uppmanades adoptanter som hade ett svagt adoptionsbeslut i barnets ursprungsland att ansöka om ny adoption i svensk domstol.¹⁰⁷ NIA motiverade detta med att ”vissa mindre juridiska osäkerhetsmoment elimineras om en svensk dom i stället kan erhållas”. NIA:s beslut har kritiserats bland annat eftersom verkningarna av ett godkännande av ett beslut om adoption från ett annat land är desamma som ett beslut som meddelats i svensk domstol. Att inte erkänna svaga adoptionsbeslut innebar därmed en onödig kostnad för adoptanterna och en extra arbetsbelastning på domstolarna.¹⁰⁸ Vi har inte kunnat utröna hur länge praxisen att inte godkänna utländska beslut om svag adoption pågick men i förarbetena till 2018 års lagändringar står att det förhållandet att den utländska adoptionen är svag inte i sig innebär att

¹⁰⁵ E. Sandström (2024). *Kraven på vårdnadshavarens samtycke vid internationella adoptioner*. Examensarbete i civilrätt, särskilt familjerätt, s. 47.

¹⁰⁶ Socialstyrelsen (1974). *Adoption av utländska barn. Barnavårdsnämndernas handläggning av internationella adoptionsärenden*, s. 4–5.

¹⁰⁷ M. Jänterä-Jareborg (1992), s. 96 och 105.

¹⁰⁸ O. Hellberg (1988), s. 119 f.

den inte kan erkännas. Beslut som snarare liknar fosterhemsplacementer kan däremot inte erkännas som adoption.¹⁰⁹

I vissa fall har svensk domstol även beslutat om adoption trots att beslut om stark adoption enligt lag ska fattas i barnets ursprungsland. Det gäller till exempel adoptioner från Colombia fram till slutet av 1980-talet då barn i många fall lämnade landet innan det slutliga adoptionsbeslutet fattats. Eftersom adoptionsbesluten ibland dröjde eller inte kom alls bestämde NIA att beslut om adoption i dessa ärenden skulle fattas i svensk domstol för att säkerställa barnets rättigheter och för att adoptivföräldrarna skulle kunna ansöka om svenskt medborgarskap för barnet i väntan på det slutliga adoptionsbeslutet. Samma problem uppmärksammades i Norge som diskuterade frågan med den colombianska barnskyddsmyndigheten ICBF. ICBF avrådde dock Norge från att fatta ett beslut om adoption innan det att frågan avgjorts rättsligt i Colombia, vilket Norge respekterade.¹¹⁰ Även i andra fall och för andra länder har ärenden av olika skäl beslutats i svensk domstol trots att det inte fattats ett adoptionsbeslut i ursprungslandet, exempelvis i adoptioner från Sri Lanka.

Domstolarnas utredningsansvar har varit detsamma fram till 2018 då ändringar gjordes i föräldrabalken

Domstolens utredningsansvar i adoptionsärenden där det krävs ett svenskt adoptionsbeslut har i stora delar varit detsamma sedan de internationella adoptionerna startade på 1960-talet. År 2018 förändrades reglerna för hur utredningen i adoptionsärenden som gäller barn (nedan adoptionsutredningen) hämtas in och genomförs i syfte att möjliggöra en effektivare adoptionsprocess och höja kvaliteten på adoptionsutredningarna. Före lagändringen begärde domstolen ett yttrande från socialnämnden. Socialnämndernas yttrande föregicks av en utredning som gjordes av socialförvaltningen. Från 1 september 2018 ska domstolen i stället ge socialnämnden i uppdrag att utse någon att genomföra utredningen. Det innebär att socialnämnden har huvudmannaskap för adoptionsutredningen och ansvarar för att en utredning kommer till stånd i enlighet med domstolens begäran. Socialnämnden prövar dock inte innehållet

¹⁰⁹ Prop. 2017/18:121 s. 122.

¹¹⁰ Granskningsutvalget för utenlandsadopsjoner. Delrapport om Ecuador og Colombia. 22 januari 2025, s. 141 f.

i adoptionsutredningen eller lämnar ett eget yttrande till domstolen. I stället är det utredaren som redovisar sitt uppdrag direkt till domstolen.¹¹¹ Det är oklart i vilken utsträckning de genomförda lagändringarna har medfört en faktiskt höjning av kvaliteten i utredningarna.

Domstolens utredningsansvar

Den domstol som prövar en ansökan om adoption ska se till att ärendet blir tillräckligt utrett (4 kap. 13 § föräldrabalken). Utredningsskyldigheten varierar beroende på om det är fråga om adoption av ett barn eller om det är fråga om en vuxenadoption. Vad som krävs av domstolen beror även på omständigheterna i övrigt i det enskilda ärendet. Ett ärende om adoption är indispositivt och domstolen har därför ytterst ansvaret för att utredningen i adoptionsärendet är tillräcklig. Det innebär inte en skyldighet att allmänt efterforska förhållanden som kan leda till ett bifall eller avslag till ansökan. I stor utsträckning ankommer det framför allt på sökanden att själv ta fram utredningen. Ett problem med detta är att vissa sökande inte vet vilka handlingar som ska ingå i adoptionsutredningen, exempelvis vad gäller dokument om barnets ursprung och biologiska föräldrars samtycke, och att de inte heller får tydliga svar från kommunen och ibland inte heller från MFoF när de frågar.¹¹² Om domstolen saknar ett klarläggande i en fråga som är av avgörande betydelse för utgången, ankommer det på domstolen att genom materiell processledning försöka få till stånd ett sådant klarläggande. Domstolen ska genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i underlaget. Enligt uppgift vet inte tingsrätten alltid vilka uppgifter och dokument från barnets hemland som ska ingå i adoptionsutredningen. Det förekommer att kommunen får in ofullständiga redogörelser från tingsrätten.¹¹³ Utredningsskyldigheten tar sikte på bland annat förhållandena hos sökanden och den som sökanden vill adoptera och huruvida ersättning eller bidrag till barnets underhåll har lämnats eller utlovats.

¹¹¹ Prop. 2017/18:121 s. 69.

¹¹² Skriftlig kommentar från expert 2025-04-01.

¹¹³ Skriftlig kommentar från expert 2025-04-01.

Domstolens utredningsansvar fullgörs till stor del genom socialtjänstens adoptionsutredning

Vid adoption av barn fullgörs utredningsskyldigheten till stor del genom socialtjänstens adoptionsutredning. Domstolen ska bestämma en viss tid inom vilken utredningen ska vara slutförd. Om det behövs, får rätten förlänga denna tid. Domstolen ska se till att utredningen bedrivs skyndsamt. Domstolen får ange riktlinjer för adoptionsutredningen (4 kap. 14 § föräldrabalken). Även om det är domstolen som har det slutliga ansvaret för att utredningen i ärendet är fullständig är tanken att utredningen ska vara genomförd i och med att adoptionsutredningen överlämnas.¹¹⁴

Den som genomför en adoptionsutredning ska utreda om förutsättningarna för adoption är uppfyllda och redovisa det som kommit fram direkt till domstolen med ett förslag till beslut. Utredaren ska alltid försöka klarlägga barnets och föräldrarnas inställning (4 kap. 15 § föräldrabalken). MFoF har meddelat allmänna råd för hur en adoptionsutredning ska gå till.¹¹⁵ Enligt de allmänna råden bör utredaren undersöka barnets hem- och familjesituation samt möjliga alternativ till adoption. Utredaren bör i samtal med barnets föräldrar undersöka deras inställning till adoptionen. Om barnets föräldrar även är vårdnadshavare för barnet, bör utredaren informera föräldrarna om vad adoptionen och ett samtycke till den innebär. Om det redan finns ett samtycke i ärendet, bör utredaren bland annat undersöka omständigheterna kring hur samtycket lämnades samt om föräldrarna har fått sådan information att samtycket kan godtas. Om utredaren bedömer att det finns anledning att kontrollera en lämnad uppgift från ursprungslandet, bör denne själv eller genom svensk utlandsmyndighet ta kontakt med myndigheter i ursprungslandet. I förarbetena står att om barnet eller föräldrarna har sin hemvist utomlands kan det i praktiken vara svårt för utredaren att få direkt kontakt med dem. Utredningsskyldigheten är därför begränsad till vad som är möjligt och rimligt att få fram inom ramen för en adoptionsutredning som ska bedrivas skyndsamt. Utredaren ska göra rimliga ansträngningar för att få fram en inställning, om det inte står klart att det är omöjligt. Enbart det förhållandet att ett barn eller en förälder finns i ett annat land innebär inte att utredaren kan

¹¹⁴ Prop. 2017/18:121 s. 68.

¹¹⁵ MFoF. *Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption.*

avstå från att försöka kontakta barnet eller föräldern när det behövs.¹¹⁶ JO har kritiserat en socialnämnd vars utredare inte försökt få kontakt med tre barn i Uganda för att höra deras inställning till adoptionen. JO konstaterade att utredarna genom sin underlåtenhet åsidosatt en bestämmelse som är av grundläggande betydelse när det gäller barns rättigheter.¹¹⁷ Enligt MFoF:s allmänna råd bör det av utredningsrapporten framgå vilken information som har lämnats till barnet och barnets föräldrar och vårdnadshavare om innebörden av adoption och av ett lämnat samtycke, på vilket sätt barnets rätt att komma till tals har beaktats, vilken inställning barnet och barnets föräldrar och vårdnadshavare har till adoptionen, vilka samtycken som har lämnats och en bedömning av dessa, och om ersättning eller bidrag till barnets underhåll har lämnats eller utlovats.¹¹⁸

Yttrande från Migrationsverket

Om den som sökanden vill adoptera inte är svensk medborgare och inte heller har permanent uppehållstillstånd eller permanent uppehållsrätt i Sverige, ska domstolen inhämta ett yttrande från Migrationsverket, om det inte är obehövt (4 kap. 17 § föräldrabalken). Det är framför allt då adoptionen förmedlas av en auktoriserad adoptionorganisation och avser ett på förhand okänt barn som det kan anses obehövt att inhämta ett yttrande. Ett yttrande ska som regel inhämtas vid vuxenadoption och vid adoption av ett barn som sökanden har en relation till sedan tidigare.¹¹⁹

Domstolarna utgår i regel från det underlag som socialtjänstens utredare presenterar

Vi har intervjuat några domare för att få en beskrivning av hur tingsrätten i praktiken har arbetat med adoptionsutredningar och vad som ingår i utredningen.¹²⁰ Enligt de domare som vi talat med

¹¹⁶ Prop. 2017/18:121 s. 156 f.

¹¹⁷ JO 2009/10 s. 321.

¹¹⁸ MFoF. *Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption.*

¹¹⁹ Prop. 2017/18:121 s. 80 f. och 159.

¹²⁰ Intervjuer med domare vid tingsrätter, 2023-03-20 och 2023-02-16.

har tingsrättens handläggning av internationella adoptioner sett ut på ungefär samma sätt över tid. Tingsrätten uppdrar åt socialnämnden att utse någon att utföra en adoptionsutredning. I tingsrättens egen utredning i adoptionsärendet görs "rimliga" efterforskningar om det finns samtycke till adoption. Tingsrätten kan kontakta aktuella personer i ursprungslandet skriftligt, oftast genom e-post. Tingsrätten översätter handlingar till det aktuella språket och de personer som befinner sig utomlands får svara på sitt språk. Om brevet kommer tillbaka för att mottagaren inte har kunnat hittas så kan tingsrätten inte göra något mer. Den får utgå från de uppgifter som finns i handlingarna. Som en sista åtgärd kan tingsrätten kontakta ambassaden i det aktuella ursprungslandet.

Möjligheterna att konstatera om det förekommit oegentligheter i utlandet är små enligt de domare som vi talat med. Tingsrätten kan "inte gå bakom" och kontrollera det som står i adoptionshandlingarna, till exempel om föräldrarna uppges vara okända. De kan inte heller ifrågasätta om ett barn exempelvis har "blivit lämnad på en trappa". Tingsrätten får godta de uppgifter de kan få. Tingsrätten kan inte heller förelägga utländska myndigheter att inkomma med kompletterande underlag. För att kunna agera måste det finnas indikationer på att något är fel. I de allra flesta fall ser ärendena korrekta ut och dokumenten är i sin ordning. Tingsrätten godtar också socialtjänstens utredning, som i stora delar bestått av samma underlag över tid.

En domare konstaterar att Sverige i hög grad litar på de länder som vi samarbetar med när det gäller internationella adoptioner. Domarna konstaterar också att det är svårt att göra något mer för att förhindra oegentligheter utifrån de regler som finns i Sverige i dag. För att kunna göra detta skulle tingsrätterna behöva kunna ta reda på mer om adoptionsprocessen i barnens ursprungsländer.

Vi har fått information om att det fram till 1980-talet var vanligt att tingsrättsnotarier med endast 1 ½ års tjänstgöring handlade adoptionsärenden vid tingsrätterna. Frågan aktualiserades dock i en proposition 1981 där detta inte bedömdes som lämpligt. Regeringen hänvisade till 19 § andra stycket tingsrättsinstruktionen där det framgick att tingsrättsnotarier inte fick förordnas att handlägga ärenden som var av vidlyftig eller svår beskaffenhet eller vars avgörande av annan orsak krävde särskild erfarenhet. Regeringen konstaterade att ärenden om internationella adoptioner torde anses

höra till denna kategori, även om de inte rörde några motstridiga intressen i sig.¹²¹ Även i dag är det dock ofta de yngre juristerna på tingsrätten, notarierna, som handlägger adoptionsärenden medan domarna beslutar.¹²²

Handläggningsstöd för tingsrätternas utredning av adoptioner

Domstolsverket har tagit fram ett handläggningsstöd för hur domstolarna ska handlägga adoptioner. Det uppdaterades senast 2020. Före 2020 hade Domstolsverket en ärendehandbok som innehöll ett avsnitt om adoptioner. Det fanns även ett avsnitt om adoptioner i Domstolsverkets expedieringshandbok.¹²³ Vissa tingsrätter har även tagit fram ett eget beslutsstöd för handläggning av adoptioner.

Domstolsverkets handläggningsstöd behandlar bland annat vilka krav som ställs på samtycke till adoption. Av handläggningsstödet framgår exempelvis att det finns undantag för samtycke när en utländsk myndighet har uppgett ”förälder okänd”. Där framgår också att praxis blivit att om barnet lämnat sitt hemland med vederbörliga beslut från myndigheterna i landet får det antas ha gjorts vad som är möjligt för att utröna föräldrarnas inställning. När det gäller krav på att höra barnets föräldrar kan det vid internationell adoption finnas anledning till försiktighet enligt Domstolsverket. Detta kan jämföras med nationell adoption där det ställs långtgående krav på efterforskningar innan hörandet kan underlåtas. Vid internationell adoption bör kontakt först tas med den förmedlande adoptionsorganisationen, MFoF eller Migrationsverket. Som huvudregel bör barnets föräldrar inte kontaktas om adoptionen förmedlats genom auktoriserad adoptionsorganisation. I dessa fall kan man enligt Domstolsverket utgå från att adoptionen skett med vederbörliga tillstånd. Finns utländska samtyckeshandlingar på annat språk än engelska får det avgöras från fall till fall huruvida översättning behövs.¹²⁴

Göteborgs tingsrätt har tagit fram ett eget beslutsstöd för handläggning av adoptioner. Av beslutsstödet framgår att tingsrätten vid sitt avgörande ska ge barnets bästa störst vikt och att ett barn endast får adopteras om det med beaktande av samtliga omständigheter är

¹²¹ Prop. 1980/81:112 om samtycke och tillstånd till adoption, s. 15.

¹²² Skriftlig kommentar från expert 2025-03-24.

¹²³ E-post från Domstolsverket 231010.

¹²⁴ Domstolsverkets handläggningsstöd för adoption februari 2020.

lämpligt. Vårdnadshavarens inställning till adoptionen ska klargöras även när vårdnadshavaren är på okänd ort. Om sökanden inte kan göra detta ska tingsrätten göra ”rimliga efterforskningar” för att klargöra vårdnadshavarens inställning. Det handlar om en avvägning mellan å ena sidan behovet att fastställa vårdnadshavarens inställning och å andra sidan det arbete som skulle krävas för detta. Vad som är rimliga ansträngningar beror enligt beslutsstödet på omständigheter i det enskilda fallet och det är ytterst varje enskild domare som bedömer vilka åtgärder som tingsrätten behöver vidta. Tingsrätten kan i undantagsfall ta kontakt med svenska ambassaden i det aktuella landet, men ambassaderna har ofta begränsade möjligheter att få information om personen. Om det finns ett utländskt adoptionsbeslut i akten går det eventuellt att hitta uppgifter om föräldern där.¹²⁵

Ansvarsfördelningen mellan domstol och socialnämnd i adoptionsutredningar upplevs som oklar

Vi har intervjuat ett antal familjerättssekreterare vid några socialnämnder för att få en beskrivning av hur de ser på ansvarsfördelningen mellan domstolen och socialnämnden i adoptionsutredningar.¹²⁶ Av intervjuerna framgår att utredarna vid socialnämnden upplever att det är otydligt vad tingsrätten respektive socialnämnden ska utreda när det gäller internationella adoptioner. Familjerättssekreterarna menar att tingsrätten bör inhämta och säkerställa att de juridiska dokumenten finns, som till exempel samtycken. Tingsrätten bör också säkerställa att det inte utbetalats någon ekonomisk ersättning för barnet. Detta anser de att tingsrätten bör göra innan de ger socialnämnden ett utredningsuppdrag. Socialnämnden har inte alltid kännedom om vilka samtycken som redan inkommit till domstolen. Nämnden behöver få tydliga uppdrag om befogenheter och ansvar att söka barnets ursprungsföräldrar för att försöka inhämta samtycke. Av de familjerättssekreterare som vi intervjuat hade endast en kontaktat ursprungslandet och undersökt om samtycke fanns. Denna utredare ringde också alltid och dubbelkollade om underlagen från tingsrätterna stämde, till exempel när

¹²⁵ Göteborgs tingsrätt, *Adoption: Beslutsstöd för handläggning*, senast uppdaterad 2020-10-22.

¹²⁶ Möte med familjerättssekreterare från Kalmar kommun och två stadsdelar i Stockholm stad 2024-12-03.

det gällde samtycke. I ett fall talade utredaren med en biologisk far som sa att han inte alls ville lämna samtycke, trots att det fanns samtyckesdokument i ärendet.

MFoF har på förfrågan gett olika svar till socialtjänsten om vad som förväntas av socialnämndens utredningar. Familjerätssekreterarna framhåller att de behöver tydliga riktlinjer från MFoF eftersom det är svåra ärenden som socialnämnden ska hantera. De ska avgöra ett barns framtida liv.

5.4.8 Dokumentationsansvar för adoptionsförmedlingen

Rätten till kännedom om ursprung

Att som adopterad person ha tillgång till dokumentation om sin adoption och information om sin bakgrund är en central rättighet. I de allra flesta fall är det också en förutsättning för att kunna söka sitt ursprung.

Vi har i kontakter med olika adoptionsorganisationer som förmedlat adoptioner fått beskrivet att det inte funnits krav på dokumentation förrän 2005 och att det dessförinnan inte var tydligt vilken dokumentation som skulle sparas och finnas i adoptionsakterna. Adoptionsorganisationerna beskriver också att man i början av 1970-talet inte förstod hur viktigt det var med dokumentationen. Var det extrem fattigdom tänkte man att man gjorde något bra om barnet adopterades. Man tänkte inte på barnets rätt till sitt ursprung och akterna var därför ofta tunna.

Krav på dokumentation fanns redan i auktorisationsvillkoren 1981 och i handböcker för adoptionsorganisationer

Vår genomgång av auktorisationsvillkor och handböcker till adoptionsorganisationer och socialnämnder visar dock att det fanns krav på dokumentation redan i början av 1980-talet, dvs. kort efter att sammanslutningarna fick ansvaret att förmedla utländska barn till Sverige.

Redan i de auktorisationsvillkor som utfärdades i november 1981 framgår att sammanslutningarna, då barnet anlät till Sverige, ska översända kopia av samtliga handlingar rörande barnet till social-

nämnden.¹²⁷ I NIA:s handbok för socialnämnder från 1982 stod på motsvarande sätt att socialnämnderna skulle arkivera handlingar som gällde barnets ursprung och bakgrund.¹²⁸ Av NIA:s handbok för adoptionsorganisationer från 1983 framgick att sammanslutningen ansvarade för att skicka kopior på handlingarna till socialnämnden när adoptivföräldrarna anlitat en auktoriserad adoptionsorganisation för förmedlingen.¹²⁹

Enligt NIA:s handbok för adoptionsorganisationer från 1983 framgår att:

Organisationen bör arbeta för att få så mycket kännedom som möjligt om barnens ursprung och tidigare förhållanden och vidarebefordra denna information till adoptivföräldrarna och socialnämnden. För att säkerställa att handlingar finns tillgängliga, om barnet senare önskar uppgifter om vad som hänt innan barnet kom till adoptivföräldrarna och om föräldrarnas handlingar av någon anledning förekommit, bör kopior finnas hos socialnämnden. Organisationen ska därför, så snart barnet anlärt till familjen, översända alla uppgifter den har om barnet till socialnämnden. Det kan vara brev från barnhemmet, läkarintyg, födelseattest m.m. Denna skyldighet innebär att organisationen alltid måste ta kopior av alla handlingar med uppgifter om barnet innan familjen får originalen. I de fall sökande får handlingar då de själva hämtar sina barn måste organisationen begära att få kopior för att sända till socialnämnden eller förvissa sig om att familjen översänder kopior till socialnämnden. Det innebär också att organisationen alltid bör informera kontaktpersonerna i ett annat land om den vikt som från svensk sida fästs vid öppenhet när det gäller barnets bakgrund. Organisationen bör också i sin information till blivande adoptivföräldrar i alla sammanhang framhålla vikten av att ta tillvara så mycket som möjligt av information om barnets bakgrund och att successivt berätta för barnet om dess ursprung allt eftersom barnet kan tillgodogöra sig sådan information.¹³⁰

Med Sveriges anslutning till 1993 års Haagkonvention 1997 kom också ett krav på att sammanslutningen skulle förse socialnämnden med den information om adoptionen som socialnämnden behövde för att kunna fatta sitt beslut om fortsatt samtycke. Sammanslutningarna skulle informera om vilka beslut som redan var fattade i ursprungslandet, vilka dokument som fanns från ursprungslandet

¹²⁷ NIA, Villkor för auktorisation enligt lagen (SFS 1979:552 och 1981:580) om internationell adoptionshjälp, dnr 69:303/81.

¹²⁸ Statens nämnd för internationella adoptioner (1982). *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*, s. 9 och 50 ff.

¹²⁹ NIA (1983). *Internationella adoptioner. Handbok för adoptionsorganisationer*, s. 18.

¹³⁰ NIA (1983), s. 18–19.

och vilka ytterligare beslut och handlingar som skulle komma att finnas när barnet anlände till familjen. När det gällde uppgifter om barnets bakgrund är skrivningarna ungefär desamma som i 1983 års handbok.¹³¹

År 2005 införs lagkrav om dokumentation

Dokumentationsfrågan togs upp i 2003 års adoptionsutredning. Utredningen konstaterade att sammanslutningarna inte hade någon lagreglerad dokumentationsskyldighet för förmedlingsarbetet. Det var inte heller reglerat hur befintliga handlingar skulle tas om hand när en sammanslutning upphörde med förmedlingsverksamheten. Det var enbart i NIA:s generella villkor för auktorisation som det framgick att sammanslutningen ansvarade för att samtliga handlingar rörande barnet överlämnades till socialnämnden. Utredningen föreslog därför att sammanslutningens skyldighet enligt auktorisationsvillkoren skulle lagfästas.¹³²

Enligt 8 b § LIA är en auktoriserad sammanslutning skyldig att dokumentera förmedlingsverksamheten. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärenden samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Dokumentationen ska bevaras så länge den kan antas ha betydelse för den som förmedlats för adoption genom sammanslutningen, eller för honom eller henne närstående personer. Kopia av handlingar som avser en viss adoption ska skickas till socialnämnd. Om sammanslutningen upphör med sin förmedlingsverksamhet, ska dokumentation av förmedlingsverksamheten överlämnas till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd för förvaring.

I MIA:s uppdaterade villkor från 2005 står att sammanslutningen ska tillgodose följande i sin dokumentation av förmedlingsarbetet:

- Dokumentation av förmedlingsarbetet ska ske genom ordnande och bevarande av upprättade och inkomna handlingar.
- All handläggning av ärenden som rör enskilda ska dokumenteras. Även uppgifter som inte direkt rör ett enskilt adoptionsärende, till exempel uppgifter om den förmedlingskontakt sammanslutningen har i ett visst land ska dokumenteras.

¹³¹ NIA (1997). *Internationell adoptionsförmedling. Handbok för adoptionsorganisationer*.

¹³² SOU 2003:49, s. 172 ff.

- Dokumentation ska innehålla tillräcklig, väsentlig och korrekt information samt information om vem som har gjort en viss anteckning och när anteckningen gjordes.
- Dokumentation om varje land ska samlas för sig och bör delas upp på förmedlingskontakter.
- Till varje förmedlingsärende hörande uppgifter ska dokumenteras och samlas för sig.
- Handlingarna ska förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem.¹³³

Dessa krav gäller även i dag.¹³⁴ Det innebär att det fortfarande är oklart vilka dokument som ska ingå i en adoptionsakt.

5.4.9 Det har inte funnits och finns inget ansvar att utreda historiska oegentligheter i internationella adoptionsärenden

Inte någonstans i lag eller förordning talas om ansvar eller uppdrag som rör oegentligheter vid internationella adoptioner. Det som framgår är att auktoriserade adoptionsorganisationer enligt 8 a § LIA skyndsamt ska meddela tillsynsmyndigheten sådana förändringar i sammanslutningens verksamhet i Sverige och i utlandet samt sådana förändringar i politiska, juridiska eller andra förhållanden i utlandet som kan ha betydelse för förmedlingsverksamheten. Syftet med bestämmelsen är att adoptionsmyndigheten snabbt ska få sådan information som behövs i tillsynen.

Även om 1993 års Haagkonvention syftar till att upprätta garantier för att säkerställa att internationella adoptioner sker med beaktande av barnets bästa och med respekt för dess grundläggande rättigheter samt att upprätta ett system för samarbete mellan konventionsländer för att bland annat förhindra bortförande av, försäljning av eller handel med barn, så pekar den inte ut aktörer som har ett ansvar att agera för att upptäcka eller utreda oegentligheter i internationella adoptioner. Vid avslöjandena om oegentligheter i adoptioner

¹³³ MIA (2005), Villkor för sammanslutningar auktoriserade enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

¹³⁴ MFoF (2021), Villkor för adoptionsorganisationernas förmedlingsverksamhet, Skellefteå 22 april 2021.

från Chile 2018 och i adoptioner till Sverige från flera andra länder 2021 konstaterade MFoF som centralmyndighet att de enligt konventionen inte hade något uppdrag att utreda oegentligheter som inträffat tillbaka i tiden.

Det är först i HCCH:s vägledning för att förebygga och hantera oegentligheter (Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption) från 2023 som det framgår riktlinjer för hur länder ska agera vid upptäckt av oegentligheter. Där står att staterna ska utveckla tillgängliga och effektiva system för att göra det möjligt för adopterade personer att rapportera missbruk samt söka rättvisa och gottgörelse. Staterna ska samordna och stödja de insatser som görs av myndigheter och organ som arbetar för att upptäcka, ta emot och hänvisa fall av olagliga adoptioner. Vidare ska staterna bistå adopterade personer, ursprungsföräldrar och adoptivföräldrar som drabbats av olagliga ageranden vid internationella adoptioner. Det kan handla om att tillhandahålla information i ärendet samt information om vilka olika tjänster och stöd som finns.¹³⁵

MFoF skriver i slutrapporten för det så kallade rättssäkerhetsuppdraget att HCCH konstaterat att det finns risk för att oegentligheter inom internationella adoptioner fortfarande kan förekomma. Det är därför viktigt att länderna identifierar faktorer som möjliggör och bidrar till förekomsten av oegentligheter vid internationell adoption och vidtar åtgärder för att förebygga dessa faktorer. Länderna behöver också stärka kontrollen och tillsynen över sina aktörer och över adoptionsprocessen. MFoF pekar på att myndigheten saknar möjligheter att fatta interimistiska beslut vilket innebär att det finns en risk att illegala och oetiska adoptioner genomförs under den tid MFoF utreder exempelvis inkomna uppgifter om oegentligheter inom adoptionsverksamheten i ett visst land. MFoF hänvisar också till att HCCH 2023 lanserat Toolkit som syftar till att kunna identifiera, förebygga och hantera oegentligheter vid internationell adoption. Toolkit skulle enligt MFoF kunna vägleda myndigheten i bedömningar vid auktorisation av ursprungsländer men också fungera som stöd i myndighetens tillsynsverksamhet. MFoF kan också behöva ta fram nya villkor för auktorisation, vägledningar och rikt-

¹³⁵ Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption. 2023, s. 35.

linjer för myndighetens interna arbete men också i rollen som tillsynsmyndighet för adoptionsorganisationerna.¹³⁶

5.5 Auktorisationsverksamheten

Utredarens bedömning: Auktorisationsprocessen i den internationella adoptionsverksamheten är en central kontrollfunktion för att säkerställa att förmedlingsverksamheten hanteras av adoptionsorganisationer som uppfyller lagkraven och att Sverige samarbetar med ursprungsländer som uppfyller kraven på barnets bästa och rättssäkerhet i adoptionsprocessen.

Ända fram till 2005 var auktorisationsprocessen inriktad på prövning av adoptionsorganisationerna och inte på de enskilda länder som organisationerna skulle samarbeta med. Krav på landauktorisering infördes först 2005. Att förhållandena i barnens ursprungsländer under lång tid inte formellt prövats i auktorisationsförfarandet är en stor svaghet i systemet eftersom det är genom prövning av förutsättningarna i ursprungsländerna som en rättssäker adoptionsprocess utifrån barnets bästa kan säkerställas och risker för oegentligheter förebyggas.

Tillsynsmyndigheten har beviljat auktorisation för ett stort antal länder vilket påverkat förutsättningarna för kontroll och tillsyn. Myndigheten har vid flera tillfällen lyft till regeringen att den inte haft verktyg att avslå auktorisationsansökningar eller att direkt kunna dra tillbaka auktorisation när en sammanslutning eller verksamhet i ett land inte fungerar enligt kraven. Skärpta auktorisationskrav i lag infördes 2005 och 2009. Samtidigt har myndigheten aktivt valt att auktorisera fler länder för att underlätta adoptionsverksamheten och använt reparerande villkor vid landauktorisering för att kunna bevilja auktorisation trots brister i ursprungsländers reglering och adoptionsprocess.

Tillsynsmyndigheten har inte i tillräcklig grad problematiserat eller ifrågasatt de risker som donationer och vårdavgifter vid internationell adoption kan medföra. Myndigheten har under lång tid godtagit de avgifter som sammanslutningarna betalat till ursprungsländerna. Trots skärpta krav på kostnadsredovisning från 2005,

¹³⁶ MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen. Slutrapport för regeringsuppdrag S 2023/02122*, mars 2024, s. 5 f.

har tillsynsmyndigheten haft svårt att få kontroll på sammanslutningarnas redovisning av kostnader i utlandet.

5.5.1 De svenska adoptionsorganisationerna har haft auktorisation för ett stort antal länder

Efter organisationsreformen 1979 då ansvaret för adoptionsförmedlingen övergick till ideella sammanslutningar fick NIA ansvaret att pröva och besluta om auktorisation för de adoptionsorganisationer som ansökt om att få förmedla internationella adoptioner. Auktorisationsansvaret övergick 2005 till MIA och från 2016 ansvarar MFoF för auktorisation av adoptionsorganisationerna.

Antalet auktoriserade adoptionsorganisationer har inte varierat så mycket över tid – från som mest åtta när förmedlingen genom adoptionsorganisationer startade 1979 till dagens två auktoriserade organisationer. Från det att den nya organiseringen för den internationella adoptionsverksamheten infördes 1979 och fram till i dag har tillsynsmyndigheten beviljat auktorisation för totalt 15 adoptionsorganisationer och 59 länder. Innan 1979 förmedlades adoptioner från ytterligare nio länder genom NIA och AC och NIA. Tar man även med dessa länder har internationella adoptioner förmedlats från 68 länder till Sverige från 1973 fram till i dag.

Antalet auktoriserade länder per år har varierat över tid. Det högsta antalet auktoriserade länder var 2009 då tillsynsmyndigheten godkände 37 landauktoriseringar. Det kan jämföras med 2024 då adoptionsorganisationerna hade auktorisation för tolv länder.¹³⁷ AC har haft auktorisation för 54 länder, BFA för knappt 20 länder och FFIA för 14 länder. Övriga auktoriserade sammanslutningar har haft auktorisation för mellan 1–8 länder. Sammanslutningarna kan även ha flera samarbetskontakter i ett land.

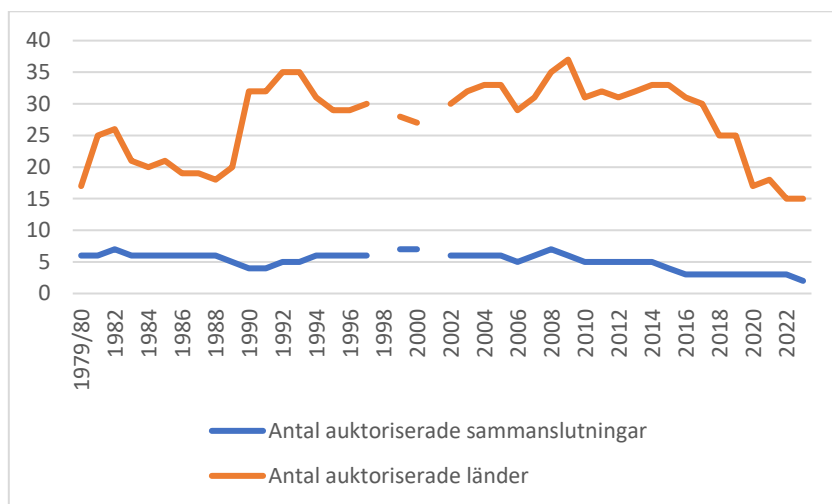
Det kan finnas flera anledningar till att sammanslutningarna ansökt om auktorisation för många länder. AC skriver i sin verksamhetsberättelse 1981 att de satsat stora resurser den senaste 5-årsperioden för att få fler kontakter i länder som de redan samarbetade med eller i nya länder. Skälen till detta var att antalet sökande och därigenom väntetiderna för adoption ökat år från år och att stopp i barnens ursprungsländer visat hur sårbar verksamheten var och hur

¹³⁷ MFoF, Årsredovisning 2024, s. 53.

lång tid det tog att ersätta en förlorad samarbetskontakt med en ny. AC hade också beslutat att avsluta samarbetet med ett par kontakter som inte arbetade på ett sätt som var förenligt med AC:s policy och etik.¹³⁸

Antalet auktoriserade sammanslutningar och antal auktoriserade länder över tid framgår av figur 5.2.

Figur 5.2 Antal auktoriserade sammanslutningar och antal auktoriserade länder 1979–2023



Källa: egen sammanställning utifrån verksamhetsberättelser för NIA, MIA och MföF 1979–2023. Uppgifter saknas för 1998 och 2001.

Den svenska adoptionsverksamheten kan jämföras med den i Norge och Danmark. I Norge har fyra sammanslutningar haft auktorisation 1979–2023 och de har förmedlat barn från totalt 37 länder. I Danmark har fyra sammanslutningar (inklusive den från 2015 sammanslagna organisationen DIA) förmedlat barn från ett 70-tal länder under perioden 1969–2020. Av dessa har en sammanslutning (AC Börnehjælp) förmedlat barn från 57 av länderna. Danmark har som mest haft 26 länder auktoriserade vid och en samma tidpunkt.

Den svenska tillsynsmyndigheten har också beviljat auktorisation för flera adoptionsorganisationer i samma land. Under perio-

¹³⁸ AC, Verksamhetsberättelse för Förbundet Adoptionscentrum för verksamhetsåret 1981, 1982-05-09, s. 7

den 1979–2023 beviljades auktorisation för flera adoptionsorganisationer i totalt 21 länder. Länderna varierar något över tid, men för vissa länder har fler än en sammanslutning varit auktoriserad i landet under hela perioden. Det gäller framför allt Indien där 3–5 sammanslutningar haft auktorisation parallellt. Även för Sri Lanka har 3–4 sammanslutningar varit auktoriserade samtidigt och så såg det ut ända fram till 2014 trots att det bara förmedlats ett fåtal adoptioner från landet efter 1996. I Colombia, Kina, Thailand och Vietnam har 2–3 adoptionsorganisationer varit auktoriserade parallellt över en längre tid. I några länder är det tydligt att landet tillkommer som ett nytt adoptionsland och att flera organisationer då ansöker och beviljas auktorisation. Det gäller exempelvis Polen där tre adoptionsorganisationer auktoriserades 1992 och Kenya som fyra organisationer fick auktorisation för 2009. I praktiken har detta inneburit att tillsynsmyndigheten under vissa perioder haft ett mycket stort antal landauktoriseringar att pröva vid ett och samma tillfälle. För 2009 auktoriserades 37 länder, av dessa hade 13 länder flera adoptionsorganisationer auktoriserade för landet. Totalt innebar det att tillsynsmyndigheten 2009 prövade och beviljade 61 landauktoriseringar.

För flera av länderna har det funnits auktorisation trots att det förmedlats mycket få adoptioner eller inte genomförts några adoptioner alls, exempelvis Sri Lanka efter 1996. Att en adoptionsorganisation haft auktorisation för ett land behöver därmed inte innebära att organisationen faktiskt förmedlat adoptioner från landet.

Sammantaget har det stora antalet auktoriserade länder och många auktoriserade adoptionsorganisationer påverkat förutsättningarna för tillsynsmyndighetens arbete med auktorisation och tillsyn, men även för verksamheten som helhet eftersom det tagit mycket personal och resurser i anspråk.

5.5.2 NIA:s auktorisation fokuserade fram till 2005 på prövning av sammanslutningarna och inte på länderna

Reglerna för auktorisation fokuserade fram till 2005 på prövning och kontroll av sammanslutningarna och inte specifikt på förutsättningarna i de länder som sammanslutningarna ville samarbeta med. Tillsynsmyndigheten har sedan auktorisationsförfarandet infördes 1979 och fram till att landauktorisering infördes 2005 försökt skärpa kraven på den information som sammanslutningarna ska redovisa

vad gäller ansökningar för länder och samarbetskontakter men det har inte funnits något tydligt lagkrav för detta före 2005 vilket påverkat förutsättningarna för prövning av auktorisation.

Kraven på auktorisation i lagen om internationell adoptionshjälp

När auktorisationsförfarandet infördes 1979 fastställdes kraven på auktorisation i 1979 års lag. Enligt lagen fick auktorisation ges till sammanslutningar vars huvudsakliga syfte var att lämna internationell adoptionshjälp, dvs. att förmedla kontakt mellan den som önskade adoptera ett utländskt barn och myndigheter, organisationer eller enskilda personer i barnets hemland. En sammanslutning skulle också i övrigt kunna lämna den hjälp som behövdes för att en adoption skulle kunna genomföras. Ett krav för auktorisation var att sammanslutningen skulle ge förmedlingshjälp på ett omdömesgillt och sakkunnigt sätt utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. Andra krav var att sammanslutningen skulle ha stadgar, styrelse och revisorer. Auktorisationen skulle vara tidsbegränsad och i beslutet skulle det framgå vilka länder som sammanslutningens verksamhet fick avse. Auktorisationen fick även förbindas med andra villkor. För att täcka kostnaderna för verksamheten fick en auktoriserad sammanslutning ta ut avgifter av dem som sökte internationell adoptionshjälp. Av lagen framgick också att tillsynsmyndigheten skulle återkalla auktorisationen om förutsättningarna och villkoren för en auktorisation inte uppfylldes.

I propositionen som föregick lagen skrev regeringen att de auktoriserade sammanslutningarna borde anmäla de samarbetspartners man hade för avsikt att samarbeta med till NIA. Regeringen bedömde dock, i likhet med vad AC framfört i sitt remissvar, att det inte skulle vara möjligt för NIA att ta ställning till och godkänna varje enskild samarbetspartner i länderna. Om det fanns risk för konkurrens skulle två eller flera organisationer inte ges auktorisation för samma land. I propositionen uttalade det ansvariga statsrådet också att det även borde ankomma på NIA att så långt som möjligt bevaka att sammanslutningarna arbetade på ett tillfredsställande sätt i barnens hemländer. Det vore därför önskvärt att de

svenska beskickningarna i utlandet bistod NIA i dess arbete.¹³⁹ Ambassaderna har dock ännu i dag inte något formellt ansvar enligt lag eller förordning att bistå tillsynsmyndigheten. Den enda förändring som gjorts är att den svenska adoptionsmyndigheten sedan 2005 är skyldig att, inför beslut om auktorisation för ett land, samråda med den svenska utlandsmyndigheten i det landet. Syftet är att adoptionsmyndigheten ska få tillgång till objektiv information om förhållandena i ett ursprungsland.¹⁴⁰

Inga större förändringar i auktorisationskraven i LIA

Den 1 juli 1997 ersattes 1979 års lag med LIA och Sverige ratificerade 1993 års Haagkonvention. Den nya lagen innebar inga större förändringar vad gällde auktorisation. Precis som tidigare skulle auktorisationen vara tidsbegränsad och i beslutet om auktorisation skulle det anges vilka länder som sammanslutningens verksamhet avsåg. Auktorisationen fick även förenas med andra villkor, exempelvis vad gällde inbetalning av avgifter samt redovisning. Detta var nytt och anledningen var att regeringen ansåg att det fanns skäl för att redovisningsprinciperna som sammanslutningarna tillämpade skulle vara likformiga så att de sökande (konsumenterna) skulle kunna jämföra kostnaderna mellan olika organisationer.¹⁴¹

I NIA:s handbok för adoptionsorganisationer från 1997 står att adoptionsorganisationen ska ha ingående kännedom om lagar och bestämmelser om adoption i de länder för vilka organisationen har auktorisation. Verksamheten med adoptionsförmedling måste bedrivas på ett professionellt sätt. Adoptionsorganisationen ska ha goda kunskaper om svensk lagstiftning och svensk policy inom adoptionsområdet. Organisationen måste också ha ekonomisk kompetens så att bokföring och redovisning sker på ett professionellt sätt. Inom adoptionsorganisationen måste det också finnas kunskap om kulturella skillnader och vad detta kan innebära för de sökande vad gäller krav på ömsesidig respekt. Samtidigt som organisationen måste respektera det andra landets lagar måste den vara

¹³⁹ Prop. 1978/79:108, s. 13 och 21.

¹⁴⁰ 6 a § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

¹⁴¹ Prop. 1996/97:91, s. 55.

tydlig om svenska lagar och regler och kräva att dessa respekteras på samma sätt av samarbetskontakterna i annat land.¹⁴²

NIA:s auktorisationsprövning och utfärdande av auktorisationsvillkor

Under 1980 tog NIA fram de första villkoren för auktorisation som antogs av Socialstyrelsen och trädde i kraft den 1 januari 1981. Villkoren syftade till att förtydliga lagkraven och innebar i vissa delar skarpare krav på sammanslutningarna än vad som framgick av lagen. Det gällde exempelvis krav på sammanslutningarnas kunskap om samarbetsländerna och krav på kostnadskontroll. I villkoren föreskrevs bland annat att en sammanslutning vid ansökan om auktorisation skulle uppge den myndighet, organisation eller enskild person i utlandet som man samarbetade med ("samarbetskontakt"). Innan en skriftlig överenskommelse träffades med en ny samarbetskontakt skulle detta anmälas till NIA för samråd.¹⁴³

I slutet av 1981 beslutade NIA om nya auktorisationsvillkor. De innebar ingen större förändring förutom att begreppet "auktionisation för att få lämna internationell adoptionshjälp" definierades. Av villkoren framgick också att nya kontakter i ett land eller del av land där sammanslutningen beviljats auktorisation skulle anmälas till NIA. Vidare framgick att sammanslutningar som auktoriserats för samma land skulle samarbeta med varandra.¹⁴⁴ Dessa villkor gällde fram till den 1 april 1983 då nya villkor trädde i kraft. De föreskrev bland annat att det av sammanslutningens stadgar skulle framgå vilka principer som tillämpades för uttag av avgifter, att sammanslutningen skulle ha ingående kännedom om lagar och bestämmelser om adoption i de länder där man hade en samarbetskontakt och ha god kostnadskontroll i ärendena utomlands. Rapporteringsskyldigheten till NIA utökades också något.¹⁴⁵ Villkoren reviderades även 1986 men det handlade om smärre förändringar.

¹⁴² NIA. *Internationell adoptionsförmedling. Handbok för adoptionsorganisationer*. Reviderad 1997, s. 8.

¹⁴³ SOSFS (S) 1980:97.

¹⁴⁴ NIA, Villkor för auktorisation enligt lagen (SFS 1979:552 och 1981:580) om internationell adoptionshjälp, dnr 69:303/81.

¹⁴⁵ NIA, Villkor för auktorisation enligt lagen om internationell adoptionshjälp, 1983-03-29, dnr 69:101/83.

Auktorisationsansökningar omfattade både ansökan om att få förmedla adoptioner och ansökan om de länder och kontakter i länderna som sammanslutningen ville samarbeta med. NIA prövade ansökningarna utifrån lagens krav och de villkor de utfärdat och beslutade om auktorisation för förmedling och länder samlat. Om en sammanslutning som redan hade fått auktorisation ville ansöka om ytterligare länder kunde de göra det separat. Till en början beslutade NIA att ge auktorisation för ett år i taget. På så sätt skulle NIA och sammanslutningarna få erfarenhet av verksamheten i utlandet och förmedlingsverksamheten. Därefter skulle NIA avgöra från fall till fall för hur länge auktorisationen skulle gälla.¹⁴⁶ Från 1986 beviljades auktorisation för två år i taget.

I beredningen av auktorisationsärenden hämtade NIA in upplysningar från svenska ambassader i de länder där NIA ansåg att det var tveksamt hur landet såg på internationella adoptioner, om det var oklart hur många sammanslutningar som skulle få auktorisation i samma land eller där det fanns tveksamheter kring samarbetskontakter.¹⁴⁷

Beslut om avslag

NIA beslutade i några fall om avslag för en sammanslutning att få förmedla adoptioner. I ett fall avslogs ansökan på grund av att sammanslutningen inte uppfyllde kriteriet att ha adoptionshjälp som huvudsaklig verksamhet. I några fall beslutades om avslag på grund av att sammanslutningen inte ansågs uppfylla kraven på att arbeta på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. I ett av dessa fall gällde avslaget en sammanslutning som tidigare haft auktorisation men där det framkommit att det förekommit falska handlingar i ett av sammanslutningens adoptionsärenden. I ett annat ärende, som gällde Adoptionsföreningen Alla Barns Vänner (AABV), hade sammanslutningens kontaktperson i utlandet adopterat ett barn och eskorterat det till Sverige utan att det funnits något medgivande till adoption för de svenska makar som redan från början varit avsedda som adoptivföräldrar till barnet. Sammanslutningen överklagade till regeringen som beslutade att NIA skulle göra en förnyad prövning

¹⁴⁶ NIA, PM 1979-10-31, Principer för auktorisation enligt lagen om internationell adoptionshjälp, dnr 9:520/79.

¹⁴⁷ NIA:s verksamhetsberättelse 1981/1982, s. 5.

av ansökan och stödja sammanslutningen i att komma till rätta med bristerna. NIA beviljade därefter auktorisation för ytterligare fyra länder för sammanslutningen utifrån utfästelser om ansvarstagande och omorganisation. Så skedde inte och auktorisationen återkallades efter att sammanslutningen fattat beslut om adoptionshjälp utan medverkan av samhällsrepresentanter vilket var i strid med lagen. Sammanslutningen ansökte därefter på nytt om auktorisation men fick avslag och gick i stället upp i en annan sammanslutning.¹⁴⁸

NIA beslutade också om avslag för vissa länder. Grund för avslag var landets allmänna inställning till adoption eller att sammanslutningen inte kunde redovisa någon samarbetskontakt i landet. Flera ansökningar avslogs med motiveringen att det redan fanns flera svenska sammanslutningar med verksamhet i de länder ansökan avsåg. I ett fall som avsåg Adoptionsföreningen för Rumänska barn, avslogs ansökan på grund av att den ansvarige aktören i det aktuella landet inte ville samarbeta med den svenska sammanslutningen. Regeringen upphävde dock NIA:s beslut. NIA avslag därefter på nytt sammanslutningens ansökan efter att sammanslutningen kommit med felaktiga påståenden avseende en kommande lagändring i landet och att sammanslutningens argumentation låg i linje med aktörer i landet som ville försvaga den statliga kontrollen av internationella adoptioner. NIA ansåg att en sammanslutning som inte stödde ansträngningar i ett ursprungsland att komma till rätta med missförhållanden i adoptionsverksamheten och leva upp till internationella förpliktelser, visade sådana brister i sakkunskap och omdöme att auktorisation inte kunde beviljas auktorisation.¹⁴⁹ Sammanslutningen överklagade beslutet men det avslogs av regeringen.¹⁵⁰

Konkurrens mellan sammanslutningarna

Vi har noterat att det förekommit konkurrenssituationer mellan sammanslutningar i några länder. Det visar att det funnits ett tryck på de olika sammanslutningarna att hitta nya länder att samarbeta med över tid och utifrån förändrade förutsättningar i ursprungs-

¹⁴⁸ NIA, Beslut angående ansökan om auktorisation enligt lagen om internationell adoptionshjälp från Adoptionsföreningen Alla Barns Vänner, 1982-11-26, dnr 60:444/82.

¹⁴⁹ NIA, Beslut angående ansökan om auktorisation enligt lagen om internationell adoptionshjälp från Adoptionsföreningen för Rumänska Barn, 1992-06-16, dnr 60:164/92.

Socialdepartementet S93/4567/J.

¹⁵⁰ Socialdepartementet S94/3211/J.

länderna. Det visar också att förmedlingsverksamheten fungerat under marknadsliknande villkor.

En tidigare verksamhetschef för FFIA berättar i en intervju att FFIA besökte Colombia i början av 1990-talet för att sondera möjligheterna att etablera verksamhet i landet. De kontaktades då av AC som uttryckte att det inte var lämpligt att sammanslutningarna konkurrerade på samma kontakter. FFIA och AC kom gemensamt fram till en överenskommelse som innebar att FFIA inte ansökte om auktorisation för Colombia om AC inte ansökte för Kina. Överenskommelsen hölls fram till 1997 då AC ansökte och fick auktorisation för Kina.¹⁵¹ Även BFA visade intresse för Colombia i början av 1990-talet men gick inte vidare med någon auktorisationsansökan.¹⁵²

När AC ansökte om auktorisation för Kina¹⁵³ 1997 uppvaktades NIA av de två sammanslutningar som då hade auktorisation för Kina – FFIA och BV – tillsammans med BFA. De argumenterade för att AC inte skulle beviljas auktorisation eftersom det skulle kunna hota mångfalden bland sammanslutningarna och försvåra de små sammanslutningarnas framtidsutsikter. FFIA menade också att de tillsammans med BV hade de resurser som krävdes för att förmedla alla adoptioner från Kina till Sverige.¹⁵⁴ AC å sin sida anförde att de hade sökande som beklagade att de inte kunde ansöka om barn från Kina. Antalet adoptioner från Sydkorea förväntades enligt AC sjunka från 1998. Enligt AC borde en auktorisation därför inte påverka de andra sammanslutningarnas möjligheter att få sökande. Dessutom var Kina ett mycket stort land med många önskade barn.¹⁵⁵ NIA beviljade efter överväganden i nämnden auktorisation till AC.¹⁵⁶

FFIA ansökte och fick auktorisation för Colombia 1999. Frågan om konkurrens aktualiserades på nytt när FFIA 2000 anmälde två nya adoptionskontakter i Colombia till NIA. Det var två privata

¹⁵¹ Intervju med FFIA:s tidigare verksamhetschef 2022-09-26 och 2023-09-21.

¹⁵² NIA, Brev från svenska ambassaden Bogotá 1992-07-30, dnr 72:398/92.

¹⁵³ NIA, Beslut 1998-02-11, Ansökan från Förbundet Adoptionscentrum (AC) om auktorisation för Kina, dnr 60:294/97, 69:296, 343/97.

¹⁵⁴ NIA, Uppvaktningsrapport av NIA 1997-11-17 av representanter för BFA-A, BV och FFIA angående mångfalden m.m. ur de mindre adoptionsorganisationernas perspektiv, dnr 69:296/97 och 69:343/97.

¹⁵⁵ NIA, Ansökan om auktorisation för Kina från Förbundet Adoptionscentrum, AC 60:294/97.

¹⁵⁶ NIA, Beslut 1998-02-11, Ansökan från Förbundet Adoptionscentrum (AC) om auktorisation för Kina, dnr 60:294/97, 69:296, 343/97.

barnhem som även AC samarbetade med. NIA bad FFIA att tillfråga AC om de hade några invändningar om att FFIA samarbetade med barnhemmen. NIA beskrev att nämnden hade påbörjat en principdiskussion om konkurrens mellan sammanslutningarna om kontakter i samarbetsländerna och ville höra nämndens inställning innan de fattade beslut.¹⁵⁷ FFIA frågade då NIA om AC skulle avgöra var FFIA fick arbeta och framhöll att det var viktigt att NIA också såg till de mindre organisationernas möjligheter att utvecklas eftersom det inte återstod så många kontakter där AC inte redan fanns.¹⁵⁸ Kort därefter godkände NIA adoptionskontakten, bland annat med hänvisning till att en företrädare för nämnden drivit frågan att fler sammanslutningar än AC skulle få vara verksamma i Colombia.¹⁵⁹

5.5.3 Bristande möjligheter att pröva och avslå auktorisationsansökningar

Tillsynsmyndigheten har vid flera tillfällen lyft till regeringen att myndigheten haft begränsade möjligheter att avslå auktorisationsansökningar och att villkoren för auktorisation i lagen bör ändras. Det har handlat om möjligheten att begränsa antalet sammanslutningar i Sverige och i enskilda ursprungsländer samt att direkt kunna dra in auktorisation för en sammanslutning eller land när verksamheten inte fungerar eller uppfyller kraven. 2003 års adoptionsutredning lyfte också problemet att det inte gick att beakta förhållandena i ett ursprungsland vid prövning av ett auktorisationsärende.

Bristande möjligheter att begränsa antalet auktoriserade sammanslutningar i Sverige och i enskilda länder

När det gällde möjligheten att begränsa antalet sammanslutningar konstaterade NIA redan 1980 att intresset för auktorisation var större än väntat. Nio sammanslutningar ansökte om auktorisation i de första auktorisationsomgångarna 1979/80. Flera av sammanslutningarna var nybildade och uppbyggda kring en enda samarbets-

¹⁵⁷ NIA, Fax till NIA:s ordförande 20-02-23, dnr 61:17:3/00.

¹⁵⁸ NIA, Fax från FFIA 20-02-22, dnr 61:17:3/00.

¹⁵⁹ NIA, Beslut adoptionskontakt FFIA i Colombia, 20-02-23, dnr 61:17/00.

kontakt i ursprungslandet vilket gjorde dem sårbara. NIA såg detta som problematiskt och försökte få sammanslutningar att gå samman, vilket också gjordes i något fall. Myndigheten beviljade ändå auktorisation för sju sammanslutningar varav fem fick auktorisation för samma land. Enligt NIA saknades möjlighet att avslå ansökningar om kriterierna i lagen var uppfyllda. Flera barnhem, särskilt i Indien, var också villiga att samarbeta med flera organisationer. NIA beslutade därför att bevilja auktorisation för fler än en organisation för ett land eller del av ett land under förutsättning att utlandskontakten var villig att samarbeta med organisationen.¹⁶⁰

Under 1980-talet var sex sammanslutningar auktoriserade (med undantag för 1981 då det var åtta). Fem av dem var auktoriserade för Indien och fyra var auktoriserade för samma delstat. Under första halvan av 1990-talet minskade antalet auktoriserade sammanslutningar något men ökade på nytt i slutet av 1990-talet. Även antalet länder där NIA beviljat auktorisation för fler än en sammanslutning ökade.

NIA lyfte år 2000 på nytt frågan om antalet sammanslutningar. Då var sju sammanslutningar auktoriserade för totalt 28 länder och i elva av länderna var fler än en sammanslutning auktoriserad. NIA återkom både 2002 och 2003 till att de saknade möjligheter att avslå auktorisationsansökningar på andra grunder än vad som angavs i lagen. Alla som ansökte om auktorisation och uppfyllde villkoren beviljades auktorisation även om det egentligen inte skulle vara till någon nytta för samhället, de sökande familjerna eller adoptionsverksamheten i sin helhet.¹⁶¹ NIA kunde inte heller avslå ansökningar med hänvisning till att det inte vore effektivt att flera organisationer var verksamma i samma land eller neka en sammanslutning auktorisation för flera länder även om sammanslutningen enligt myndigheten skulle behöva koncentrera sin verksamhet i färre länder för att få stabilitet i verksamheten. Som exempel nämndes Thailand där NIA beviljat tre sammanslutningar auktorisation trots att det kom relativt få barn från landet.¹⁶²

¹⁶⁰ NIA:s verksamhetsberättelse 1 juli 1979–31 december 1980 s. 8–12.

¹⁶¹ NIA:s årsredovisning 2002, s. 10.

¹⁶² NIA:s årsredovisning 2003, s. 15–16.

Bristande möjligheter att dra in eller neka auktorisation

Ett annat problem som NIA lyfte var möjligheten att direkt dra in auktorisationen för en sammanslutning eller ett land när verksamheten inte fungerade tillfredsställande. Anledningen var två konkreta ärenden som NIA hanterade 1999–2000.

Det ena ärendet avsåg sammanslutningen ACCA vars verksamhet i Vietnam hade stora brister och inte längre fungerade och där flera sökande framfört klagomål. NIA vidtog olika åtgärder som till slut ledde till att sammanslutningen avvecklade sin verksamhet. Ett flertal sökande drabbades dock av problemen och några JO-anmälde NIA för bristande tillsyn av sammanslutningen. JO lade dock ned ärendet. NIA fick på olika sätt gå in och stötta de familjer som drabbats.

Det andra avsåg en ansökan från Stiftelsen Frösunda Solidaritet där NIA beslutat att neka auktorisation för ett land utifrån bedömningen att sammanslutningen inte skulle kunna uppfylla nya kommande villkor i landet. Sammanslutningen hade inte heller någon samarbetspartner i landet som ville samarbeta med dem. Dessutom hade sammanslutningen inte kommit i gång med sin förmedlingsverksamhet trots att de haft auktorisation i tre år. NIA:s beslut om avslag överklagades i flera instanser. I NIA:s överklagande till kammarrätten skrev myndigheten att ”NIA äger inte rätt att – utan objektiv grund härför – avslå ansökan av det skälet att man anser sig ha rätt att bedöma lämpligheten såväl av det totala antalet svenska adoptionsorganisationer som kan ges auktorisation, som det antal organisationer som kan ges auktorisation för visst land”.¹⁶³ Kammarrätten avlog NIA:s överklagande och NIA begärde därefter prövningstillstånd i regeringsrätten men nekades detta och ärendet återgick till NIA för ny prövning.

Mot bakgrund av dessa och andra exempel lyfte NIA frågan hur stora krav som skulle ställas på sammanslutningars kompetens att hantera förmedlingsärenden, hur långt NIA skulle stödja och kompensera för brister hos en sammanslutning och när det skulle bedömas att en sammanslutning inte längre hade kompetens att klara av sin verksamhet och det fanns risk att enskilda familjer drabbades. En annan fråga var i vilken utsträckning NIA kunde kräva att sam-

¹⁶³ Kammarrätten Stockholm, Dom den 20 november 1999 gällande Auktorisation enligt lagen (1997: 192) om internationell adoptionsförmedling – LIA, Mål nr 8341–1999.

manslutningen hade en ekonomisk buffert att klara av krislägen. Sammantaget ansåg NIA att lagstiftningen inte var tillräckligt tydlig vad gällde myndighetens möjlighet att neka en sammanslutning auktorisation.¹⁶⁴

Bristande möjligheter att beakta förhållandena i ett land vid auktorisation

2003 års adoptionsutredning lyfte fram ytterligare ett problem med de gällande auktorisationsvillkoren i lagen. Det handlade om att det inte gick att beakta förhållandena i ett ursprungsland vid prövning av ett auktorisationsärende, eftersom gällande auktorisationsvillkor endast avsåg den svenska sammanslutningens organisation, verksamhetsinriktning, sakkunskap och omdöme. Utredningen menade att det var problematiskt eftersom de kontakter som sammanslutningen samarbetade med i utlandet, utlandets lagstiftning och administration för internationell adoption samt övriga förhållanden i landet hade avgörande betydelse för hur förmedlingsarbetet skulle fungera. Därför behövde LIA preciseras vad gällde vilka krav ett land och en kontakt skulle uppfylla för att anses vara lämpliga för adoptionssamarbete.¹⁶⁵

5.5.4 Auktorisationsprövningen skärptes 2005 men fortfarande kvarstår problem

Auktorisation i två led införs 2005 tillsammans med skärpta auktorisationskrav

År 2005 trädde ändringar i LIA i kraft vilket bland annat innebar skärpta auktorisationskrav och att auktorisation beslutades i två steg: auktorisation för en sammanslutning att förmedla internationella adoptioner (så kallad Sverigeauktorisering) och auktorisation för sammanslutningen att förmedla adoptioner från ett enskilt land (så kallad landauktorisering). Sverigeauktorisering gäller i fem år och landauktorisering gällde till en början i fyra år, men ändrades 2015 till två år.

¹⁶⁴ NIA:s årsredovisning 2003, s. 16.

¹⁶⁵ SOU 2003:49, s. 161.

Kraven för att erhålla Sverigeauktorisering var till stora delar desamma som tidigare: att sammanslutningens huvudsakliga syfte var att förmedla internationella adoptioner och att sammanslutningen kunde förmedlade adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. Sammanslutningen skulle också ha styrelse och revisorer samt stadgar. Ett tillkommande krav var att om en sammanslutning även bedrev annan verksamhet än internationell adoptionsförmedling, fick den andra verksamheten inte äventyra förtroendet för adoptionsverksamheten.

Krav på auktorisation för utlandet var något nytt och innebar att auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land beviljades under förutsättning att:

- landet har en adoptionslagstiftning eller annan tillförlitlig reglering av internationell adoption, som beaktar de grundläggande principer för internationell adoption som uttrycks i FN:s konvention om barnets rättigheter och i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,
- landet har en fungerande administration för den internationella adoptionsverksamheten,
- sammanslutningen redovisar kostnaderna i utlandet och hur de fördelar sig,
- det med hänsyn till kostnadsbilden, balansen mellan de svenska sammanslutningarna och omständigheterna i övrigt bedöms som lämpligt att sammanslutningen inleder eller fortsätter ett adoptionssamarbete med det andra landet.

Vidare fick en sammanslutning som beviljats auktorisation för att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land endast verka i det landet om behörig myndighet i det andra landet gett sitt tillstånd eller förklarat att den var beredd att acceptera sammanslutningens verksamhet i landet.

I auktorisationsärenden skulle MIA samråda med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet, om det inte var uppenbart obehövligt, och vid behov även med barnrättsorganisationer i det aktuella landet.

Ett balanskrav införs 2005

I samband med ändringarna i LIA 2005 om krav för auktorisation infördes också ett så kallat balanskrav som innebar att auktorisation för ett land kunde ges under förutsättning att det ”utifrån balansen mellan de svenska sammanslutningarna och omständigheterna i övrigt bedömdes som lämpligt att sammanslutningen inledde eller fortsatte ett adoptionssamarbete i det andra landet.”

Anledningen till att kravet infördes var att regeringen ansåg att det skulle vara gynnsamt med mer jämnstora sammanslutningar i Sverige. Balanskravet innebar att MIA skulle underlätta för de mindre sammanslutningarna att växa om de önskade det. Vid beslut om auktorisation skulle MIA eftersträva en bättre balans i storlek mellan de svenska sammanslutningarna. Om flera sammanslutningar ansökte om auktorisation för samma land skulle det till exempel vara möjligt att ge en mindre sammanslutning prioritet, om sammanslutningarna i övrigt var kvalitetsmässigt likvärdiga. Regeringen pekade också på den konkurrens som riskerade att uppstå mellan sammanslutningar som fått auktorisation för ett land där det bara fanns ett fåtal barn att förmedla. Det kunde också vara olämpligt att ge en sammanslutning auktorisation för ett land om det fanns risk för att en befintlig sammanslutning i landet konkurrerades ut.¹⁶⁶

Balanskravet avvecklades 2009. Regeringens bedömning var att balanskravet inte haft den betydelse som var avsedd när bestämmelsen infördes. Den ökade inte valfriheten mellan sammanslutningarna och medverkade inte heller till att de mindre sammanslutningarna kunde överleva.¹⁶⁷

Den nya myndigheten MIA börjar tillämpa de nya auktorisationskraven

De nya skärpta auktorisationskraven började 2005 tillämpas av MIA. Myndigheten beslutade under 2005 om nya villkor för auktoriserade sammanslutningar enligt LIA. De nya villkoren ersatte de som NIA hade utfärdat 1997. MIA tog också fram auktorisationsblanketter som skulle användas vid ansökan. Till ansökan skulle sammanslutningarna bifoga bland annat verksamhetsplan

¹⁶⁶ Prop. 2003/04:131 s. 42 och prop. 2008/09:109 s. 18.

¹⁶⁷ Prop. 2008/09:109 Vissa internationella adoptionsfrågor, s. 19.

med budget, stadgar, årsredovisning, en redogörelse för hur sammanslutningen tillgodosåg lagens krav på sakkunskap i adoptionsförmedling och en handlingsplan för hur sammanslutningen skulle hantera ansökningsavgifter.¹⁶⁸

MIA begärde också in upplysningar från sammanslutningarna om deras verksamhet och förhållandena i respektive land. MIA skaffade sig insyn i adoptionsverksamheten i ursprungsländerna genom att begära in rapporter från bland annat UD, Sida, FN och ISS samt andra internationella organisationer. Även genom tillsynsresor, möten med ansvariga handläggare på UD och återkommande möten med myndigheter i andra mottagarländer skaffade sig MIA information om länderna. På så sätt kunde MIA få en uppfattning om de olika länderna uppfyllde lagkraven och aktuella konventioner på området.¹⁶⁹

MIA avslog 2005–2008 landansökningar för bland annat Bolivia, Kongo och Ukraina och utifrån de nya auktorisationskraven och förvaltningsrätten fastställde MIA:s beslut.¹⁷⁰

Tidigare medarbetare vid NIA och MIA har i intervju berättat att adoptionsorganisationerna var missnöjda med förändringen och tyckte att NIA hade varit mer stöttande än MIA. MIA granskade bland annat regelverket i ursprungsländerna som en del av sitt auktorisationsarbete. Detta menade adoptionsorganisationerna att myndigheter i andra mottagarländer inte gjorde.

2009 ändras lagen så att auktorisation även kan ges för del av ett land och för viss samarbetskontakt i ett land

När landauktorisering infördes 2005 kunde auktorisation endast beviljas för ett helt land eller inte alls. Detta ändrades 2009 då det infördes en ny bestämmelse i 6 a § LIA som innebar att en sammanslutning, som har auktorisation enligt 6 § får beviljas auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land, i viss del av ett annat land eller med viss adoptionskontakt i ett annat land. En förutsättning för auktorisation var att sammanslutningen kunde förmedla adoptioner från det andra landet eller den aktuella delen av det andra landet på ett sakkunnigt och om-

¹⁶⁸ MIA:s årsredovisning för 2005, s. 10.

¹⁶⁹ MIA:s årsredovisning för 2007, s. 5–6 och 10.

¹⁷⁰ MIA:s årsredovisning för 2006 och 2007.

dömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmarke. Detta hade tidigare prövats enbart i samband med Sverige-auktorisation. I beslut om auktorisation skulle MIA ange för vilken del av ett land eller med vilken adoptionskontakt den svenska sammanslutningen fick verka. Om det visade sig att detta inte efterlevdes skulle auktorisationsbeslutet kunna återkallas.

Av förarbetena framgår att anledningen till lagändringen var att MIA i sin auktorisationsprövning konstaterat att internationell adoptionsförmedling kunde fungera väl i vissa delar av ett land, exempelvis en provins, region eller en stad, men mindre väl i andra delar av landet. Att vid auktorisation enbart kunna pröva förutsättningarna för ett helt land kunde därför innebära att adoptionsförmedling överhuvudtaget inte kunde beviljas om det fanns tveksamheter i en viss del av ett land. På samma sätt behövde en landauktorisation som redan beslutats behöva återkallas om det uppstod problem i en del av ett land. MIA hade även framfört att auktorisation borde kunna ges för en viss adoptionskontakt i ett visst land, till exempel en myndighet, organisation eller institution.

I propositionen skrev regeringen att lagändringarna skulle kunna innebära att adoptionssammanslutningarna kunde arbeta i fler länder. Det skulle kunna möjliggöra för fler barn att få föräldrar och underlätta för adoptionssammanslutningarna i ett läge där det var svårt att finna nya samarbetskontakter i olika länder. Regeringen betonade dock att detta inte fick innebära att etiska riktlinjer för adoptionsverksamheten åsidosattes. ”Utgångspunkten för adoptioner är att barn behöver föräldrar. Barnets bästa måste alltså säkerställas i första hand.”¹⁷¹

Mjuk styrning, få avslag och bristande dokumentation

Tidigare medarbetare vid NIA, MIA och MFoF har i intervjuer beskrivit att myndigheten relativt sällan nekat auktorisation och att det varit relativt få avslag.¹⁷² Flera samarbeten med olika ursprungsländer har dock inte blivit av på grund av att adoptionsorganisationer har valt att dra tillbaka sin ansökan eller inte skicka in någon ansökan efter dialog med tillsynsmyndigheten, dvs. en slags ”mjuk

¹⁷¹ Prop. 2008/09:109, s. 11 ff.

¹⁷² Tidigare medarbetare på MIA och MFoF har lämnat in en lista på 17 länder som de avslagit auktorisation för.

styrning”. Det har inte varit ovanligt att medarbetare vid myndigheten haft långa samtal med organisationer om nya möjliga samarbetsländer. Handläggarna har informerat om förutsättningarna för att få auktorisation i landet och om det beslutats om avslag i andra liknande fall, vilket ibland resulterat i att organisationen inte kommit in med någon auktorisationsansökan. Vi har också sett exempel på där adoptionsorganisationer dragit tillbaka sin auktorisationsansökan efter dialog med myndigheten. Enligt MFoF förekommer det fortfarande att adoptionsorganisationer drar tillbaka sin ansökan när de anar att det ska bli avslag. Tidigare fick organisationerna ibland muntlig information om vilket auktorisationsbeslut myndigheten eventuellt skulle komma att ge. Så görs dock inte i dag.

Bifallsbeslut på auktorisationsansökningar har tidigare också varit mycket kortfattat motiverade, medan avslag däremot haft längre motiveringar. Företrädare för MFoF uppger att det saknas dokumentation som visar hur myndigheten tidigare argumenterade för sina bedömningar av auktorisation, vilket också gör det svårt att veta hur myndigheten tidigare har arbetat med auktorisationsbesluten.

Denna mjuka styrning kan vara effektiv, men innebär också att beslut och avvägningar inte dokumenteras vilket i sin tur påverkar förutsättningar att kunna gå tillbaka till tidigare avvägningar och beslut. Detta problem blev särskilt tydligt när MFoF flyttade till Skellefteå 2018 och all personal som arbetat med internationella adoptionsfrågor (förutom GD) byttes ut. Företrädare för MFoF framhåller att alla auktorisationsbeslut, både bifall och avslag, i dag ska vara mer ingående motiverade utifrån de rekvisit som finns.

Auktorisationsarbetet styrs upp

I samband med att MIA fick ny generaldirektör 2014 ändrades arbetssättet för auktorisationsverksamheten. Vid den här tidpunkten hade tre adoptionsorganisationer auktorisation för ett 30-tal länder. En fråga var hur organisationerna skulle upprätthålla kompetensen i så många länder när man inte genomförde så många adoptioner per land. MIA såg dock inte att det fanns lagstöd att begränsa antalet länder så länge villkoren för auktorisation var uppfyllda. I en intervju säger den dåvarande generaldirektören att auktorisa-

tionsförfarandet innebar myndighetsutövning gentemot sammanslutningarna och att det var viktigt att upprätthålla rättssäkerheten även gentemot sammanslutningarna. Det innebar att myndigheten måste bevilja auktorisation om förutsättningarna för auktorisation enligt lagen var uppfyllda.¹⁷³

I auktorisationsarbetet infördes flera landansvariga. Tidigare hade alla haft ansvar att gå igenom auktorisationsansökningarna utifrån sin specifika kompetens och en person hade ansvar för att handlägga alla landauktoriseringar för en och samma adoptionsorganisation. Genom införandet av landansvariga kunde medarbetarna få mer och fördjupade kunskaper om respektive land och det fanns större möjlighet att göra jämförelser mellan länderna. Auktorisationsarbetet gick från beskrivande till mer analys inför auktorisationsbesluten, bland annat för att bättre kunna upptäcka risker. Villkoren sågs över och antalet auktoriserade länder minskade successivt.

Auktorisationsvillkor har använts för att ”reparera” brister i ursprungsländernas reglering

Enligt 7 § LIA får auktorisation förenas med andra villkor som har betydelse för bedrivande av verksamheten, såsom vad som ska gälla om inbetalning av avgifter samt redovisning.

Vi har i intervjuer med medarbetare vid MFoF fått beskrivet att myndigheten tidigare använt auktorisationsvillkoren för att ”reparera” brister i ursprungsländerna och stärka upp för att kunna ge auktorisation. Det utvecklades en praxis som innebar en bred tolkning av hur villkor kunde användas och formuleras enligt lagen. Hur långt tillbaka detta har gjorts är dock oklart.¹⁷⁴

MFoF lyfter fram ett exempel på en auktorisation för Indien från 2017. Enligt de indiska riktlinjerna kunde matchning av barn och familj göras på två sätt, där ett innebar att de sökande fick möjlighet att välja barn. I beslutet skriver MFoF att det är grundläggande vid internationell adoption att sökanden inte ska välja barn, utan att lämpliga föräldrar utses till ett specifikt barn som är i behov av familj. En förmedlingsordning där fler än ett barnförslag lämnas till sökande är inte godtagbar utifrån ett barnrättsperspektiv.

¹⁷³ Intervju med den dåvarande generaldirektören för MIA och MFoF, 2024-06-12.

¹⁷⁴ Möte MFoF 2023-05-31.

MFoF beviljade ändå auktorisation med villkoret att adoptionsförmedlingen inte fick ske genom det urvalssätt som innebar att sökande fick välja barn.¹⁷⁵ Ett annat exempel är en auktorisation för Ungern 2019 där auktorisation beviljades trots att landet inte tillämpar 1993 års Haagkonvention för adoptionsprocessen för internationella adoptioner av släktingbarn. Auktorisationen villkorades med att sammanslutningen inte fick förmedla adoptioner av släktingbarn.¹⁷⁶

Enligt MFoF används inte villkoren på detta sätt i dag.

MFoF har inte hunnit pröva landauktorisationer i tid

Enligt 7 § LIA gäller tidigare auktorisationsbeslut i avvaktan på beslut från MFoF om en ny ansökan getts in till myndigheten innan tidigare auktorisation löpt ut.

Företrädare för MFoF beskriver att det var en utmaning att hantera alla landauktorisationsansökningar 2021. Totalt skulle 18 landauktorisationer prövas samtidigt som nya medarbetare skulle sätta sig in i nya länder. Detta fick konsekvensen att inte någon av de 18 landauktorisationsansökningar hann prövas och beslutas i tid utan de tidigare besluten fortsatte att gälla. Myndigheten arbetade under 2022–2023 igenom ansökningarna alltefterst utifrån en prioritering som gjordes tillsammans med adoptionsorganisationerna. Längst tid tog auktorisationen för Sydkorea som beslutades först 2024, alltså nästan tre år efter att landauktoriseringen skulle ha förnyats. Myndigheten har därefter kommit i fatt och håller nu enligt uppgift handläggningstiden för förnyelse av auktorisationer.

¹⁷⁵ MFoF, Beslut om auktorisation för adoptionsförmedling (land) 2017-12-22, dnr 3.1.2:639/17.

¹⁷⁶ MFoF, Beslut om auktorisation för adoptionsförmedling (land) 2020-02-17, dnr 3.1.2:1131/19.

5.5.5 Kontroll av sammanslutningarnas kostnader i utlandet

Krav på kontroll av kostnader i utlandet

Kraven på sammanslutningarnas kostnadskontroll framgick till en början av auktorisationsvillkoren. Enligt villkoren från 1983 skulle sammanslutningarna ha god kontroll över kostnaderna i sina adoptionsärenden utomlands.¹⁷⁷ Av NIA:s handbok från samma år står att kontrollen gäller både vilka kostnader som ersätts och hur mycket som betalas. Ersättning till utlandskontakten, advokatarvoden, vårdkostnader, stämpelavgifter med mera ska ske med för landet och orten normalt belopp. Vidare står att betalning av kostnader i barnets hemland alltid bör skötas genom adoptionsorganisationen. Om de blivande adoptivföräldrarna reser till landet ska de inte behöva betala för andra kostnader än sitt eget uppehälle. Adoptionsorganisationen ska ha lämnat uppgifter till de blivande adoptivföräldrarna om beräknade kostnader för barnets uppehälle och vård, liksom administrativa kostnader för adoptionsproceduren innan de reser till landet. Kostnaderna ska betalas via adoptionsorganisationen och debiteras lämpligen i förskott.¹⁷⁸

En av AC:s tidigare anställda som bland annat arbetade med Colombia berättar att hon försökte få fram fakta om alla olika kostnader i landet, från lön till de anställda på barnhemmen, advokatkostnader, ersättning till medhjälpare, avgifter till barnhemmen etcetera. Hon försökte sedan väga uppgifterna och rimligheten i kostnaderna för att kunna ge en uppskattning av vad en adoption skulle kosta för de sökande.¹⁷⁹

NIA får i uppdrag att följa kostnadsutvecklingen för adoptioner och fastställa genomsnittskostnader per land

Under 1980-talet ökade kostnaderna för utländska adoptioner, bland annat beroende på internationella valutaförändringar. Regeringen såg en risk att ekonomiskt svaga grupper utestängdes från möjligheten att adoptera och beslutade därför att införa ett adoptionskostnadsbidrag. Bidraget, som infördes 1989, skulle täcka 50 pro-

¹⁷⁷ Villkor för auktorisation enligt lagen (SFS 1979:552 och 1981:580) om internationell adoptionshjälp, 1983-03-24, dnr 69: 101/83.

¹⁷⁸ NIA (1983). *Internationella adoptioner. Handbok för adoptionsorganisationer*, s. 5, 8, 18.

¹⁷⁹ Intervju med en tidigare landansvarig för AC i Colombia 2022-10-05.

cent av genomsnittskostnaden för adoption från ursprungslandet, eller max 20 000 kronor.¹⁸⁰ NIA fick med anledning av detta i uppgift att fastställa de genomsnittskostnader för olika ursprungsländer som skulle ligga till grund för adoptionskostnadsbidraget och att i övrigt följa utvecklingen av kostnaderna för adoption av utländska barn.¹⁸¹

En tidigare medarbetare vid NIA som arbetade med ekonomiska frågor på myndigheten berättar att NIA gjorde en kostnadsuppföljning under hösten 1989 som visade att adoptionskostnaderna hade ökat kraftigt. NIA beslutade därför att gå vidare med en fördjupad utredning av adoptionskostnaderna med betoning på vårdavgifter.¹⁸² Av NIA:s verksamhetsberättelse framgår att anledningen till att sammanslutningarnas kostnader i Sverige hade ökat markant berodde på att antalet adoptioner minskat samtidigt som vissa adoptioner krävde mer arbete.¹⁸³ Men enligt den tidigare medarbetaren vid NIA var AC:s argument för att höja avgiften att de då kunde bidra till att höja standarden på barnhemmen i ursprungsländerna. NIA hade åtskilliga samtal om kostnaderna med adoptionsorganisationerna och AC hade alltid förklaringar till avgiftshöjningarna. NIA kunde aldrig bevisa att det var något konstigt med de ekonomiska delarna. På NIA:s och MIA:s organisationsträffar med adoptionsorganisationerna diskuterades sällan kostnader.¹⁸⁴

En tidigare verksamhetschef vid AC berättar att AC använde sig av EurAdopts ”Guidelines on financial factors” långt innan de fastställdes 2002. Financial Factors var ”frampratade” tillsammans med de landansvariga på AC som bedömde vad som var rimliga kostnader i respektive land. AC kunde se hur avgifterna i olika länder låg till i förhållande till varandra. I de här frågorna hade AC mycket utbyte med den nordiska etikgruppen och den holländska adoptionsorganisationen Wereldkinderen. AC samrådde också med Unicef, svenska ambassader, Röda Korset etc. Det fanns en öppenhet om nivåer på löner för anställda. AC använde dokumenten när de berättade om AC som organisation och gav stöd till att säga till bland

¹⁸⁰ Prop. 1988/89:3 om bidrag vid adoption av utländska barn.

¹⁸¹ NIA, Verksamhetsberättelse 1990/91, s. 1.

¹⁸² Intervju med en tidigare medarbetare vid NIA 2023-02-16.

¹⁸³ NIA, Verksamhetsberättelse 1990/91, s. 8.

¹⁸⁴ Intervju med en tidigare medarbetare vid NIA 2023-02-16.

annat aktörer i ursprungsländerna: ”Så här jobbar vi, föreslå inte något annat.”¹⁸⁵

Krav på likvärdiga redovisningsprinciper införs 1997

I samband med att Sverige ratificerade 1993 års Haagkonvention 1997 infördes krav på att sammanslutningarna skulle använda sig av gemensamma redovisningsprinciper. Principerna skulle utarbetas av NIA efter samråd med sammanslutningarna. Syftet var att möjliggöra för konsumenterna, de sökande, att jämföra kostnaderna mellan olika sammanslutningar. NIA fick också vid beslut om auktorisation förbinda auktorisationen med villkor för principer för inbetalning av avgifter och för redovisning.¹⁸⁶

I NIA:s handbok från 1997 står att det är betydelsefullt att personer som stod i begrepp att adoptera kan jämföra organisationernas avgiftsnivåer. För att en sådan jämförelse skulle vara möjlig krävdes att adoptionsorganisationernas kostnads- och intäktsredovisning för verksamheten följde enhetliga redovisningsprinciper. En sådan redovisning var också en förutsättning för att NIA skulle kunna följa kostnadsutvecklingen på området och i enlighet med Haagkonventionens krav se till att endast rimliga kostnader och utgifter debiterades eller betalades i samband med internationell adoption. Ett villkor för auktorisation var därför att adoptionsorganisationernas kostnader och intäkter för verksamheten med internationell adoptionsförmedling skiljdes från annan verksamhet som organisationen bedrev.¹⁸⁷

Enligt NIA:s modell skulle de auktoriserade adoptionsorganisationerna varje år redovisa sina intäkter och kostnader för förmedlingsverksamheten till NIA enligt NIA:s principer och modell. Uppgifter om avgifter som inte direkt hade samband med adoptionsförmedlingen skulle också redovisas. Adoptionsorganisationerna skulle även lämna uppgifter om kostnaderna för adoption från olika länder liksom vilka avgifter organisationen tagit ut av adoptivföräldrarna. Adoptionsorganisationerna skulle också göra en uppskattning av de kostnader som adoptivföräldrarna själva betalade för översättnings- och legaliseringskostnader, kostnader för resa, uppehälle och

¹⁸⁵ Intervju med tidigare verksamhetschef AC 2024-03-22.

¹⁸⁶ Prop. 1996/97:91, s. 55.

¹⁸⁷ NIA (1997), *Internationell adoptionsförmedling. Handbok för adoptionsorganisationer*, s. 27.

hotell samt uppgift om den vistelsetid som landet i fråga krävde. Om organisationen även bedrev annan verksamhet än adoptionsförmedling skulle denna verksamhet redovisas separat.¹⁸⁸

2003 års adoptionsutredning föreslår skärpta krav på sammanslutningarnas redovisning av kostnader i utlandet

Utredningens uppdrag om kostnader för internationell adoption

Enligt direktiven för 2003 års adoptionsutredning skulle utredningen bland annat undersöka om de krav på ersättningar i form av donationer och bistånd som gällde i vissa länder var förenliga med Haagkonventionen och vad Sverige kunde göra för att minska riskerna för barnhandel. Utredningen skulle också utreda om det även fanns andra sätt att begränsa kostnaderna för de internationella adoptionerna.

Kraven i 1993 års Haagkonvention

Utredningen tog sin utgångspunkt i kraven i artikel 32 i 1993 års Haagkonvention. Där anges att:

1. Ingen får göra otillbörlig ekonomisk eller annan vinst i samband med internationell adoptionsverksamhet.
2. Endast kostnader och utgifter, inbegripet rimliga yrkesmässiga arvoden till personer som medverkar vid adoptionen, får debiteras eller betalas.
3. Ledning, administration och anställda i de sammanslutningar som medverkar vid en adoption får inte ta emot ersättning som är orimligt hög i förhållande till utförda tjänster.

I artikel 8 i konventionen anges att centralmyndigheterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra otillbörlig ekonomisk eller annan vinst i samband med en adoption och för att förhindra tillvägagångssätt som strider mot konventionens syften.

En specialkommission antog 2000 en rekommendation om att donationer från blivande adoptivföräldrar till sammanslutningar in-
volverade i adoptionsprocessen inte fick efterfrågas, erbjudas eller

¹⁸⁸ SOU 2003:49, s. 130.

lämnas. Mottagarländer skulle också uppmuntras att stödja ansträngningar i ursprungsländer att förbättra nationella skyddsåtgärder för barn, inklusive program för att förhindra övergivande. Stödet fick dock inte erbjudas eller efterfrågas på ett sätt som äventyrade integriteten i den internationella adoptionsprocessen, eller skapade ett beroende av inkomster som härrörde från internationell adoption. Placeringsbeslutet fick inte påverkas av nivån på betalning eller bistånd och beloppen fick inte påverka möjligheten att ett barn blev tillgängligt för adoption eller ålder, hälsotillstånd eller några andra egenskaper hos det blivande adoptivbarnet. Enligt utredningen hade rekommendationerna dock inte inneburit att det blivit tydligare var gränsen gick när det gällde vad som kunde anses acceptabelt i fråga om krav från utlandet på donationer och biståndsverksamhet i samband med adoption.¹⁸⁹

Adoptionsutredningens analys och bedömning av kostnader i utlandet

Enligt 2003 års adoptionsutredning hade sammanslutningarna successivt anpassat sin redovisning efter den modell som NIA utarbetat 1997 och redovisningen hade förbättrats. Det förekom dock att sammanslutningarna redovisade likartade kostnader på olika sätt.

Utredningens genomgång av sammanslutningarnas kostnad för barnets vård och uppehälle visade att denna kostnadspost kunde utgöra en stor del av den totala utlandskostnaden. Kostnaderna kunde omfatta allt från faktisk kostnad för barnets vård och uppehälle, ekonomiskt bidrag till barnhemmets verksamhet i stort, till bidrag i form av exempelvis tvättmaskin, skor eller mjölkpulver. I sammanslutningens redovisning till NIA var posten inte uppdelad i faktiska kostnader för barnet och andra kostnader, vilket gjorde det omöjligt att se hur stora de faktiska kostnaderna för barnets vård och uppehälle var. Sammanslutningarna fick inte heller alltid sådan information från den ansvariga myndigheten, organisationen eller barnhemmet i utlandet, inte ens när den efterfrågades. Det var inte heller alltid som de svenska sammanslutningarna fick reda på hur stor andel av avgiften till förmedlingskontakten i ursprungslandet som avsåg faktiska kostnader för adoptionen. Det var vanligt att ett totalbelopp förhandlades fram utifrån ett rimlighetsresonemang

¹⁸⁹ SOU 2003:49, s. 129.

eller att förmedlingskontakten angav ett belopp som den svenska sammanslutningen fick acceptera om de ville samarbeta med kontakten. När det gällde delen ”andra kostnader” i posten barnets vård och uppehälle redovisade sammanslutningarna detta på olika sätt. Vissa sammanslutningar benämnde dem som en ”donation” medan andra benämnde kostnaden som ”vård och uppehälle”.

Den särskilda utredaren berättar i en intervju att utredningen reste till bland annat Kina och besökte barnhem tillsammans med företrädare för NIA. Hon slogs av den stora mängd pengar som var involverad i adoptionsverksamheten. Enligt utredaren reagerade dock inte företrädarna för NIA på detta och hon uppfattade att NIA inte heller tyckte det var konstigt med donationer till barnhem. I utredningen ställde de frågor om kostnader och redovisning som ingen hade pratat om tidigare. Utredningens förslag om att man skulle vara öppen och transparent i redovisningen var en stor sak. En vanlig kommentar enligt den särskilda utredaren var att ”Om Sverige slutar med detta, så kommer amerikanerna och de är ännu värre”. Hon upplevde att de svenska aktörerna inte ville se kopplingen mellan pengar, länder och hur systemet fungerade.¹⁹⁰

Förslagen från 2003 års utredning

Utredningens bedömning var att Sverige måste ta ställning till vad som var etiskt försvarbart att acceptera vad gäller kostnader och biståndsverksamhet i samband med internationell adoption. Sammanslutningarnas kostnadsredovisning behövde bli ännu mer enhetlig och specificerad och det måste klargöras vilka kostnader som adoptionsavgiften grundade sig på, särskilt i utlandet. Vid beslut om auktorisation för ett visst land skulle en bedömning göras av om det var lämpligt att inleda eller fortsätta ett adoptionssamarbete, bland annat med hänsyn till kostnadsbilden. För att kunna göra en sådan bedömning krävdes att sammanslutningarna presenterade en specificerad redovisning av samtliga utlandskostnader. Kostnaderna skulle bedömas som rimliga i förhållande till kostnadsläget i ursprungslandet. Utvecklingen borde enligt utredningen gå mot att de kostnader som avsåg annat än faktiska kostnader för adoptionen skulle minska. Om sammanslutningen inte kunde lämna en tillräckligt utförlig redovis-

¹⁹⁰ Intervju med den särskilde utredaren för 2003 års adoptionsutredning, 2024-02-20.

ning skulle detta kunna innebära att förmedlingskontakten bedömdes som olämplig att samarbeta med. Adoptionsmyndigheten skulle ha kontakt med den svenska utlandsmyndigheten i det aktuella landet vid bedömning av kostnader i förhållande till kostnadsläget i ursprungslandet. Enligt utredningen var det lämpligt att adoptionsmyndigheten utarbetade en manual tillsammans med de auktoriserade sammanslutningarna för vad som kunde ingå i de faktiska kostnaderna för en adoption. Utgångspunkten för när sammanlutningen skulle börja betala för barnets vård och uppehälle borde enligt utredningen vara tidpunkten för barnförslaget.

Utredningens förslag var att de auktoriserade sammanslutningarna skulle specificera uppgifter om adoptionskostnaderna i utlandet och adoptionsmyndigheten skulle göra en rimlighetsbedömning av kostnaderna. Utvecklingen skulle gå mot att endast faktiska kostnader förenade med adoptionen av ett barn skulle utgöra underlag för adoptionsavgiften. Sammanslutningarnas biståndsverksamhet skulle vara tydligt avskild från adoptionsverksamheten och fick inte äventyra integriteten i adoptionsverksamheten. Fler och tydligare villkor föreslogs också för att minska risken för att barn blev en handelsvara i adoptionssammanhang.¹⁹¹

Skärpta krav på sammanslutningarnas kostnadsredovisning från 2005

År 2005 kom ändringar i LIA där kraven för auktorisation och sammanslutningarnas kostnadsredovisning hade skärpts. En förutsättning för landauktorisering var att sammanslutningarna redovisade kostnaderna i utlandet och hur de fördelade sig. Auktorisation för ett land kunde ges om det med hänsyn till kostnadsbilden, balansen mellan de svenska sammanslutningarna och omständigheterna i övrigt bedömdes som lämpligt att sammanslutningen inledde eller fortsatte ett adoptionssamarbete med det andra landet. MIA skulle fortsatt följa utvecklingen av kostnaderna för adoptioner av utländska barn.

I förarbetena står att adoptionsmyndigheten bör utarbeta noggranna riktlinjer för vad som kan anses vara en rimlig och acceptabel ersättningsnivå. Ersättning bör kunna ges för kostnader som

¹⁹¹ SOU 2003:49, s. 127 ff.

avser ett specifikt barn och för att täcka en rimlig del av barnhemmets löpande kostnader eller andra administrativa kostnader förknippade med den internationella adoptionsverksamheten. Det får dock inte finnas risk för att internationell adoptionsverksamhet ger så stora fördelar att ett beroende av inkomster från sådan verksamhet skapas i ursprungslandet. För att kunna göra en bedömning av om kostnaderna i utlandet är rimliga måste adoptionsmyndigheten ha kunskap om kostnadsläget i stort i landet, exempelvis när det gäller löner och avgifter. Vid denna bedömning bör adoptionsmyndigheten ha kontakt med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet.¹⁹²

MFoF beskriver att de i bedömningen av kostnader inte utgår från några riktlinjer utan bedömningen görs utifrån lag, förarbeten och HCCH:s vägledningar i respektive utredning.¹⁹³

Myndighetens bedömning av sammanslutningarnas kostnadsredovisningar

Två tidigare medarbetare vid MIA och MFoF som arbetade med att analysera och bedöma kostnadsredovisningarna beskriver i en intervju hur de arbetade.¹⁹⁴ År 2007 fanns auktorisation för ett drygt 30-tal länder och de gick igenom kostnaderna för samtliga länder årligen och i samband med ansökan om auktorisation. Även de landansvariga på myndigheten gick igenom kostnaderna för respektive land. Det fanns inga skriftliga rutiner för kostnadsbedömningen, men rutinen var att gå igenom årsredovisningar och landrapporter och jämföra med tidigare år, om det skett några förändringar och om det var något som de reagerade på. De gjorde också jämförelser mellan länderna.

Adoptionsorganisationerna redovisade adoptionsavgifterna och kostnader för adoptionen enligt en mall i auktorisationsansökan. Posterna var bland annat kostnader för barnets vård, myndighetsavgifter, advokatkostnader, löner och ersättningar till representant, översättning och legalisering samt övriga kostnader. Myndigheten kontrollerade kostnaderna och räknade ut kostnaden per adoption. Från början gick arbetet ut på att härleda kostnaderna till rätt kost-

¹⁹² Prop. 2003/04:131, *Adoption till vilket pris?*, s. 41.

¹⁹³ E-post från MFoF den 11 mars 2024.

¹⁹⁴ Möte med tidigare medarbetare vid MIA och MFoF, 2024-08-22.

nadspost så att det skulle gå att jämföra mellan organisationerna och se förändringar i kostnaderna. Adoptionsorganisationerna redovisade vårdkostnader på olika sätt, en organisation redovisade dem som vårdkostnad, en annan som övrig kostnad. Det var mycket arbete för att få en överblick, att få kostnadsredovisningen så transparent som möjligt och att samma typ av kostnader redovisades på samma sätt. Vad vårdavgiften bestod av varierade dessutom mellan länder och därför var det viktigt att organisationerna specificerade vilka kostnader vårdavgiften bestod av för att möjliggöra jämförelser mellan länder. Med tiden så skapades en historik över hur kostnader och avgifter såg ut och hur de förändrades över tid. Först då kunde myndigheten börja jämföra kostnaderna och bedöma om de var rimliga. Även om adoptionsorganisationerna arbetade i samma land kunde det finnas variationer i kostnaderna mellan organisationerna, till exempel för att en organisation hade en representant i landet.

I auktorisationsansökningarna redovisade adoptionsorganisationerna de faktiska kostnaderna för adoptionen i Sverige (kostnader för personal och kontor) och i utlandet samt antalet adoptioner och fastställde därefter adoptionsavgiften per adoption. Myndigheten hade tagit fram en mall där organisationerna redovisade de faktiska kostnaderna och antalet adoptioner och så räknade man ut avgiften utifrån det. Myndigheten ställde också frågor om vad som ingick i kostnaderna. I auktorisationsansökan kunde det till exempel stå att det betalades en donation, men i kostnads-specifikationen stod bara faktiska kostnader för landet. Ibland kunde en donation ingå i beloppet för vårdkostnader, vilket myndigheten hade synpunkter på, eftersom biståndsverksamhet och adoptionsverksamhet skulle separeras. Ibland benämndes det som en vårdkostnad i landet fast det var en donation och tvärtom. I vissa fall fick myndigheten svar och i vissa fall inte. De fick ställa många frågor till adoptionsorganisationerna. Kraven på redovisning ökade allteftersom för att kostnaderna skulle vara så transparenta som möjligt.

Enligt de tidigare anställda vid MIA och MFoF stödde sig myndigheten i bedömningen av kostnader på lagstiftning och förarbeten, som exempelvis prop. 2003/04:131, men också på Guide to Good practice om att adoptionsavgift kunde tas ut för det enskilda barnets vård men även för de barn som blev kvar på barnhemmet. För några länder gjorde de uppskattningar över vad en rimlig vårdavgift skulle kunna vara. En viktig fråga var om det var etiskt att

betala för ett annat lands bristande sociala system eller om det var etiskt att komma dit och hämta barn utan att betala något.

Ett problem i arbetet var att flera adoptionsorganisationer hade jobbat i länderna i många år. Det som myndigheten godkänt tidigare blev på så vis en nollpunkt som myndigheten till en början fick utgå ifrån i kostnadsanalyserna och bedömningarna. Med den utgångspunkten handlade det om att bena upp och se vad som var vad och se vilka förändringar som skett utifrån vad som tidigare accepterats. Med ökade krav på transparens så kunde ny information leda till en annan bedömning.

De tidigare anställda vid MIA och MFoF upplevde det inte som ovilja från adoptionsorganisationerna att redovisa kostnaderna, problemet var att kostnadsredovisningen inte var så specificerad som myndigheten önskade. Organisationerna kunde ibland också tycka att det var svårt att dela upp kostnaderna enligt mallen och vilka poster de skulle använda för en viss kostnad. En del organisationer tyckte kanske att det var jobbigt med alla frågor och upplevde att de blev ifrågasatta. Vissa adoptionsorganisationer och landansvariga var också bättre på att svara på frågor än andra.

5.6 Tillsynsverksamheten

Utredarens bedömning: Tillsynsprocessen har, precis som övriga processer inom den internationella adoptionsverksamheten, utvecklats och stärkts över tid. Tillsynsmyndigheten har tolkat sitt tillsynsansvar alltför snävt både före och efter införandet av 1993 års Haagkonvention. Myndigheten har inte ansett sig kunna granska och kontrollera adoptionsorganisationernas verksamhet i ursprungsländerna för att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt gällande regler. Detta har allvarligt försvagat tillsynen av den internationella adoptionsverksamheten och förutsättningarna att förebygga och upptäcka oegentligheter. Det har också medfört att myndigheten inte skaffat sig tillräcklig kunskap och förståelse för adoptionsorganisationernas verksamhet i barnens ursprungsländer som underlag för väl underbyggda beslut om auktorisation för länderna.

5.6.1 Fram till 1979 hade inte någon aktör tillsynsansvar över den internationella adoptionsförmedlingen

Före organisationsförändringen 1979 hade inte någon aktör tillsynsansvar över den internationella förmedlingsverksamheten. Staten, genom Socialstyrelsen och senare NIA, hade i stället ansvar för att förmedla internationella adoptioner. Den tillsyn som fanns avsåg de kommunala barnavårdsnämndernas arbete med fosterhemsprövning och fosterhemsgodkännande som Socialstyrelsen och länsstyrelserna ansvarade för. Här har det genomgående funnits ett tillsynsansvar även om ansvarsförhållandena har ändrats något över tid.

Den utredning som tillsattes 1964 och som låg till grund för etableringen av den internationella adoptionsverksamheten i Sverige hade som uppdrag att pröva om staten skulle etablera en förmedlingsverksamhet för internationella adoptioner eller inte. Tillsynsaspekten i verksamheten nämndes inte i direktiven. I sin genomgång av befintlig verksamhet konstaterade utredningen att det inte fanns något särskilt organ för adoptionsförmedling i Sverige. De beskrev hur tillsynen över de kommunala barnavårdsnämnderna genom Socialstyrelsen, Medicinalstyrelsen och länsstyrelserna såg ut och fungerade. Utredningens förslag var att staten, genom Socialstyrelsen, skulle ta ansvar för förmedlingsverksamheten. Tillsynsfrågan över själva adoptionsförmedlingen berördes inte, men däremot problematiserades ansvarsfördelningen mellan barnavårdsnämnderna och Socialstyrelsen när det gällde prövning av de sökande vid internationell adoption.¹⁹⁵

En förklaring till att frågan om tillsyn över själva förmedlingsverksamheten inte aktualiserades kan vara att utredningen såg den internationella adoptionsverksamheten som i första hand en kompletterande uppgift för barnavårdsnämnderna och att huvudfrågan för tillsyn var prövningen av de svenska föräldrar som skulle adoptera utländska barn. Där fanns redan tillsynen etablerad och dessutom hade Socialstyrelsen ansvaret att ge ut anvisningar och råd till barnavårdsnämnderna om fosterhemsprövning. Genom att Socialstyrelsen fick förmedlingsansvaret fick de också kunskap att utfärda anvisningar och råd till barnavårdsnämnderna om internationella adoptioner. På så sätt minskade risken för att barnavårdsnämnderna skulle lämna olämpliga fosterhemstillstånd som sedan riskerade

¹⁹⁵ SOU 1967:57.

stoppas i Socialstyrelsens förmedling. Genom utredningens förslag kunde samhället underlätta för sökande att få barn för adoption och i barnavårdens intresse övervaka att barnen placerades i lämpliga hem.

I propositionen inför organisationsförändringen 1979 skrev regeringen att Socialstyrelsen, den rådgivande nämnden och därefter NIA hade ansvaret för den internationella adoptionsförmedlingen för att man ville säkerställa offentlig kontroll över den internationella adoptionsverksamheten i syfte att tillgodose barnens bästa. Mot bakgrund av de ökande problemen med privata adoptioner under 1970-talet såg dock regeringen behov av att ytterligare stärka statens roll genom att vidga kontrollen och tillsynen över verksamheten. Det allmännas uppgift var främst att verka för barnens bästa och att säkerställa att all tillåten förmedlingsverksamhet utgick från att sökande valdes ut efter samma normer som vid adoption av svenska barn. Samhället skulle också främja en grundlig och likartad behandling av alla ansökningar, ge råd och vägledning till de sökande, verka för att adoptionsverksamheten genomfördes i överensstämmelse med ländernas lagar och önskemål samt verka för internationellt samarbete i fråga om adoption av barn från andra länder.¹⁹⁶

5.6.2 Tillsynen av den internationella adoptionsverksamheten etablerades 1979 och har skärpts över tid

Tillsynen över den internationella adoptionsverksamheten etablerades 1979 i samband med att auktoriserade sammanslutningar fick ansvaret för förmedlingen av adoptioner och staten fick tillsynsansvaret. NIA var tillsynsmyndighet 1979–2004, MIA 2005–2014 och sedan 2015 har MFoF tillsynsansvaret. Tillsynsuppgiften inom den internationella adoptionsverksamheten uttrycks i lag och i instruktionen för ansvarig tillsynsmyndighet. Det framgår dock inte närmare av lag eller myndighetsinstruktion vilka tillsynsverktyg den ansvariga tillsynsmyndigheten har att tillgå, hur tillsynen ska prioriteras eller hur tillsynsprocessen ska se ut. Tillsynsmyndigheten har fått utforma detta på egen hand.

¹⁹⁶ Prop. 1978/79:108, s. 5 och 8–9.

NIA:s tillsyn

NIA skulle enligt sin instruktion utöva tillsyn över de av Socialstyrelsen auktoriserade sammanslutningarna. När NIA blev självständig myndighet 1981 omformulerades uppgiften till att myndigheten skulle besluta om auktorisation om internationell adoptionshjälp och utföra de uppgifter som i övrigt ankom på tillsynsmyndigheten enligt lagen. Fokus i tillsynen låg fortsatt på tillsyn av de auktoriserade sammanslutningarna.

Utöver att besluta om auktorisation utsåg NIA samhällsrepresentanter som deltog i sammanslutningarnas arbete med enskilda ansökningar. Det gjordes för att säkerställa fortsatt offentlig medverkan och kontroll i förmedlingsarbetet.¹⁹⁷ En annan del i tillsynen var att avgöra ärenden där en auktoriserad sammanslutning beslutat att inte lämna adoptionshjälp till en sökande och ärenden där en samhällsrepresentant och sammanslutning inte var eniga om beslut om adoptionshjälp. Detta gällde fram till 1997. Därefter kunde sökande som nekats adoptionshjälp av en sammanslutning överklaga och få ärendet prövat av tillsynsmyndigheten. NIA tog också fram handböcker för adoptionsorganisationerna, granskade deras verksamhetsberättelser och hade samråd och informationsutbyte med organisationerna.

För att systematisera tillsynen tog NIA 1995 fram riktlinjer för systematiserad tillsyn över de auktoriserade sammanslutningarna. När Sverige 1997 tillträdde 1993 års Haagkonvention blev NIA centralmyndighet. Skrivningarna om tillsyn anpassades till konventionen där det framgår att auktoriserade sammanslutningar ska vara föremål för tillsyn av statens behöriga myndigheter vad gäller dess sammansättning, verksamhet och finansiella situation. I praktiken var tillsynsuppgiften densamma. 1999–2004 genomförde NIA som en del av sin tillsyn en årlig enkätundersökning bland de familjer som året innan adopterat ett barn från någon av de auktoriserade sammanslutningarna.

Under hela NIA:s verksamhetstid löpte tillsynsuppdraget parallellt med myndighetens grunduppdrag att underlätta adoption i Sverige av utländska barn.

¹⁹⁷ NIA, Verksamhetsberättelse 1979/80, s. 13.

*Samhällsrepresentanter ska säkerställa offentlig kontroll
i sammanslutningarnas förmedlingsarbete*

Samhällsrepresentanterna som utsågs av NIA skulle företräda allmänintresset i sammanslutningens arbete med internationell adoptionshjälp, dvs. i sammanslutningens urval och matchning av föräldrar till föreslagna barn. De skulle ha särskild erfarenhet av barn- och ungdomsvård i stat eller kommun. Genom medverkan av samhällsrepresentanter skulle det finnas en garanti för att barnets bästa fick en förespråkare i sammanslutningarna som ju också skulle tillvarata de blivande adoptivföräldrarnas intresse.¹⁹⁸ När en auktoriserad sammanslutning beslutade om internationell adoptionshjälp skulle minst en samhällsrepresentant delta. Om en sammanslutning beslutade att vägra adoptionshjälp i ett enskilt fall eller om sammanslutningen velat lämna adoptionshjälp trots att samhällsrepresentant avstyrkt skulle frågan överlämnas till NIA för avgörande. Detta ändrades 1985 då organisationerna fick rätt att själva besluta att inte ge adoptionshjälp. Ärenden där samhällsrepresentanten hade en avvikande mening skulle fortsatt överlämnas till NIA.¹⁹⁹

1–2 samhällsrepresentanter förordnades i varje auktoriserad sammanslutning – en handläggare från NIA:s kansli samt socialkonsumenten i det län där sammanslutningen hade sitt säte. NIA antog 1981 en särskild promemoria om samhällsrepresentanternas roll och arbetsuppgifter liksom en promemoria till de auktoriserade sammanslutningarna om vägledande information om handläggning av ärenden rörande internationell adoptionshjälp.²⁰⁰ Samhällsrepresentanterna informerades om de ärenden som avgjorts av NIA.²⁰¹ De skrev årligen en rapport om sin medverkan i förmedlingsarbetet.²⁰²

Samhällsrepresentanterna avvecklades år 2000. Anledningen var att de auktoriserade sammanslutningarna genom de lagändringar som gjordes i samband med Sveriges anslutning till 1993 års Haagkonvention inte längre skulle göra någon egen prövning av adoptanternas lämplighet. Lämplighetsprövningen låg fortsatt på kommunernas socialnämnder med möjlighet för den enskilde att överklaga

¹⁹⁸ NIA, Verksamhetsberättelse 1993/94, s. 11.

¹⁹⁹ NIA, Verksamhetsberättelse 1985/86, s. 8.

²⁰⁰ NIA, Verksamhetsberättelse 1979/80, s. 13 och 16 och Verksamhetsberättelse 1981/82, s. 8.

²⁰¹ NIA, Verksamhetsberättelse 1981/82, s. 9.

²⁰² NIA, Årsredovisning 1999.

beslut till domstol. Därmed försvann samhällsrepresentanternas uppgift i sammanslutningarna och det fanns inte längre skäl att förordna sådana.²⁰³

Avgöranden i ärenden om adoptionshjälp och hantering av klagomål från enskilda

NIA redovisade i sina verksamhetsberättelser 1979–2000 hur många ärenden om adoptionshjälp som lämnats över till NIA för avgörande. Redovisningen har dock ändrats över tid vilket gör det svårt att jämföra mellan år. Vanligtvis hanterade NIA 5–15 ärenden årligen. Under några år (1984, 1992 och 1999) hanterades inga eller endast ett fåtal ärenden, medan antalet ärenden för 1982 uppgick till 90 ärenden. Den vanligaste anledningen till att ett ärende överlämnades till NIA för avgörande var hög ålder eller sjukdom hos de sökande. NIA gick i vissa fall på adoptionsorganisationens linje, i andra fall ändrade myndigheten organisationens beslut och uppmanade organisationen att lämna adoptionshjälp.

Enskilda sökande av adoptionshjälp har också kunnat vända sig till tillsynsmyndigheten med klagomål på en sammanslutning och dess adoptionsförmedling. NIA har utrett ärendena och bedömt om det funnits grund för klagomålen. NIA började redovisa antalet klagomål i verksamhetsberättelsen 1994/95. Från 1994 och fram till 2005 uppgick antalet klagomål till 2–6 per år, med ett större antal ärenden 2002. Klagomålen har generellt handlat om bristande information, adoptionskostnader, kösystem, kvotering, barnbesked som inte stämt överens med medgivandet, sammanslutningens handläggning och bemötande.

Tillsynen genom MIA

MIA ersatte 2005 NIA som tillsynsmyndighet för internationella adoptioner. Myndighetens grunduppgift var att skapa en hög kvalitet i den internationella adoptionsverksamheten i Sverige. Tillsynsuppgiften formulerades som att myndigheten skulle ”övervaka att de svenska auktoriserade sammanslutningarnas arbete med internationell adoptionsförmedling sker i enlighet med lag och principen om

²⁰³ Prop. 2000/01:80, *Ny socialtjänstlag*, s. 107.

barnets bästa såsom denna har kommit till uttryck i FN:s barnkonvention om barnets rättigheter och i 1993 års Haagkonvention samt på ett etiskt godtagbart sätt i övrigt”.²⁰⁴

MIA tog 2006 fram en tillsynsplan för att systematisera tillsynsarbetet. Tillsynsverksamheten omfattade tillsyn över adoptionsorganisationerna genom granskning av årsredovisning, verksamhetsberättelser och andra rapporter men också genom kontakt och utbyte med organisationerna. I tillsynen ingick även att få insyn i adoptionsverksamheten i barnens ursprungsländer, vilket myndigheten fick genom att samla information om länderna från UD och internationella organ, utbyte med andra mottagarländer, besök av utländska delegationer, samråd med de auktoriserade organisationerna och genom tillsynsresor. I regel gjordes två till tre tillsynsresor till utvalda ursprungsländer per år. MIA redovisade för perioden 2005–2008 att myndigheten fått in ett fåtal överklaganden från enskilda som nekats adoptionsförmedling. År 2007 inkom fem överklaganden som samtliga avsåg en sammanslutnings verksamhet i Vietnam. Myndigheten hanterade också enskildas klagomål på adoptionsorganisationerna och genomförde en årlig enkät bland dem som adopterat barn genom adoptionsorganisationerna under det föregående året. Enkätsvaren användes för planering av tillsynen och i dialogen med organisationerna. Tillsynsrapporter togs fram för varje auktoriserad organisation och inte samlat för tillsynen som helhet.

MFoF:s tillsynsuppdrag

MIA fick 2015 ett bredare uppdrag inom familjerättsliga frågor och bytte 2016 namn till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF). Uppdraget om internationella adoptioner var dock detsamma, det vill säga att skapa en hög kvalitet i den internationella adoptionsverksamheten i Sverige. Även tillsynsuppgiften var densamma som tidigare. Arbetet med tillsyn sågs dock över i samband med förändringen i syfte att ytterligare höja kvaliteten och öka effektiviteten i arbetet med tillsyn och auktorisation. MFoF har bland annat samlat tillsynen för att skapa möjlighet till för-

²⁰⁴ Förordning (2004:1145) med instruktion för myndigheten för internationella adoptionsfrågor.

djupad kunskap om adoptionsländerna. Myndigheten har också tagit fram en ny form av tillsynsrapport och tillsynsåterföring.

Enligt MFoF har utvecklingen inom internationella adoptioner inneburit att bedömningen av barnets bästa blivit alltmer komplex. Arbetet kräver en fördjupad granskning av förmedlingsarbetet i Sverige och i ursprungsländerna. MFoF konstaterar också att myndigheten måste ha ett mer aktivt utbyte med myndigheter och andra aktörer i både ursprungs- och mottagarländer.

5.6.3 Tillsynen har fokuserat på tillsyn av sammanslutningarna och inte på verksamheten i ursprungsländerna

Fokus i tillsynen har legat på de auktoriserade sammanslutningarna för att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande krav och regler. Ny lagstiftning har över tid skärpt kraven på sammanslutningarna vilket också påverkat tillsynsmyndighetens arbete.

Tillsynen är nära knuten till auktorisationsprocessen

Tillsynen över de auktoriserade sammanslutningarna har genomgående varit nära knuten till auktorisationsprocessen och den prövning som där görs av sammanslutningarna. I verksamhetsberättelserna beskriver NIA sin tillsyn som att de i sina beslut om auktorisation har hänvisat till gällande lagstiftning och de allmänna auktorisationsvillkoren. I vissa fall har auktorisationen för en sammanslutning tidsbegränsats snävare än den generella auktorisationstiden och förbundits med ett eller flera villkor (exempelvis att sammanslutningen ska rapportera om en åtgärd eller rättelse utifrån NIA:s krav). Vid ett par tillfällen har NIA återkallat eller begränsat auktorisationen.

Årlig granskning av sammanslutningarnas verksamhet och ekonomi

I tillsynen har ingått årlig granskning av sammanslutningarnas verksamhetsberättelser och ekonomiska redogörelser. Det framgår i några fall att NIA låtit göra revision hos sammanslutningars samarbetskontakter i ursprungsländerna, exempelvis gjordes detta i Sri

Lanka 1985. NIA analyserade också sammanslutningarnas kostnadsutveckling 1980–1992. För perioden 1990–1997 redovisade NIA antalet tillsynsärenden, dvs. påpekanden eller ingripanden som NIA gjort gentemot en enskild sammanslutning liksom sammanslutningens åtgärder med anledning av detta. Antalet tillsynsärenden uppgick till mellan tolv och 27 per år, med undantag för 1995–96 då NIA hanterade 62 tillsynsärenden. NIA redovisade för 1995–1997 också antalet tillsynsärenden av mer övergripande natur. De handlade bland annat om avgiftspolicy, sponsring och systematisk genomgång av hur sammanslutningarna följt LIA. År 1995–96 hanterade NIA elva ärenden och 1997 sex ärenden.

Vi har i intervjuer med tidigare anställda vid NIA förstått att det var vanligt att NIA löste olika frågor som rörde sammanslutningarna på telefon, vid besök eller på organisationsträffar. Det gällde till exempel behov av klarlägganden eller för att hitta lösning på ett problem. Vid några tillfällen kallade NIA styrelsen för en sammanslutning till särskilt möte för att diskutera verksamhetens organisering och kapacitet. NIA har också bjudit in berörda sammanslutningar till möten för att diskutera frågor som rört specifika länder, som exempelvis Colombia, Etiopien, Filippinerna, Indien, Kina, Kirgizistan, Ryssland, Sri Lanka, Sydafrika, Ukraina, Vietnam och Vitryssland.

Riktlinjer för systematiserad tillsyn

NIA beslutade 1995 att ta fram riktlinjer för en mer systematiserad tillsyn över de auktoriserade sammanslutningarna. Riktlinjerna skulle användas inför auktorisation av enskilda sammanslutningar och i samband med beslut om auktorisation skulle också en bedömning göras av sammanslutningens verksamhet. På så sätt skulle tillsynen få ett tydligare innehåll med högre kvalitet och säkerhet och bättre kunna svara mot NIA:s ansvar för barnets bästa och som företrädare för allmänhetens intresse. Formerna för tillsynen byggde på NIA:s handbok för adoptionsorganisationer och skulle sedan anpassas när Sverige ratificerat 1993 års Haagkonvention. Två frågor lyftes fram när det gällde granskning av sammanslutningarnas ekonomi: om sammanslutningen på ett tillfredsställande sätt skiljde på adoptions-

verksamhet och till exempel biståndsverksamhet liksom hur kostnadsutvecklingen under den gångna auktorisationsperioden sett ut.

NIA:s bedömning av tillsynens effekter

Enligt NIA innebar den noggranna prövningen inför auktorisation och tillsynen över sammanslutningarna att ansvariga myndigheter i barnens ursprungsländer fick förtroende för de svenska adoptionsorganisationerna. Tillsynen hade även lett till att svenska adoptionsorganisationer hade gynnats framför andra länder när myndigheter i barnens ursprungsländer valt mellan flera tänkbara samarbetsorganisationer från olika länder.

NIA införde 1999 ett nytt verksamhetsmål för verksamhetsområdet prövning och tillsyn som innebar att NIA skulle tillse att verksamheten med internationella adoptioner hade en hög etisk nivå, att barnets rättigheter och intressen kom i främsta rummet och att adoptionerna i Sverige skedde i enlighet med gällande lagstiftning i barnets ursprungsland och i Sverige.

MIA:s tillsyn av sammanslutningarna

I samband med att MIA blev ny tillsynsmyndighet 2005 skärptes auktorisationsvillkoren och tillsynskraven på sammanslutningarnas löpande arbete, ekonomi och budget, även för enskilda länder. Exempelvis skulle budgeten för förmedlingsverksamheten skiljas från annan verksamhet. MIA tog liksom NIA fram årliga tillsynsrapporter för varje sammanslutning. Förhållanden som behövde följas upp togs in i den årliga tillsynsplan som man tagit fram.

Av MIA:s årsredovisningar 2005–2014 framgår att samarbetet mellan MIA och sammanslutningarna fungerat väl, att sammanslutningarna lämnat de redovisningar som efterfrågats och att MIA bedömde att det inte fanns skäl att anta att sammanslutningarna inte uppfyllt förutsättningarna för auktorisation enligt lagen. I något fall redovisade MIA att man gjort påpekande om att några auktoriserade sammanslutningar blandat samman verksamhetsgrenar i sin redovisning.

MFoF:s tillsyn av sammanslutningarna

MFoF har som ny tillsynsmyndighet från 2015 arbetat vidare på samma sätt i tillsynen av de auktoriserade sammanslutningarna. Myndigheten har haft fortlöpande kontakt med sammanslutningarna och granskat handlingar (styrelseprotokoll, ekonomisk redovisning, reserapporter, utlämnandeärenden) med syfte att säkerställa att de följer auktorisationsvillkoren. MFoF har också gjort tillsynsbesök hos sammanslutningarna och särskilt granskat samarbetsavtal med utländska kontaktpersoner, arbete med riskanalyser, former för utlämnande av handlingar och arkivering samt om organisationerna har planering och tillräckliga medel för avveckling. Granskningen har sammanställts i årliga tillsynsrapporter per organisation.

5.6.4 Resor till ursprungsländer

Tillsynsmyndigheten har gjort ett 90-tal resor till 37 länder 1979–2024

Vår genomgång av verksamhetsberättelser och årsredovisningar för NIA, MIA och MFoF från 1979 fram till 2024 visar att tillsynsmyndigheten sammanlagt gjort ett drygt 90-tal resor till 37 länder under perioden. NIA gjorde cirka 50 resor 1979–2004, MIA drygt 35 resor 2005–2014 och MFoF har från 2015 hittills gjort åtta resor.

En genomgång av antalet resor som gjorts till enskilda länder 1979–2024 (tabell 5.1) visar att nästan hälften av ursprungsländerna bara besökts en gång. En tredjedel av länderna har besökts 2–3 gånger. Ett land – Indien – har besökts sammanlagt 15 gånger.

Tabell 5.1 Frekvensen för antalet besök/resor till enskilda länder 1979–2024

Antal besök/resor	Antal länder
1	17
2	9
3	4
4	5
5	2
Fler än fem	2

Egen sammanställning utifrån verksamhetsberättelser och årsredovisningar.

En motsvarande sammanställning över tillsynsmyndighetens resor till de tio länder varifrån flest barn kommit 1969–2024 framgår av tabell 5.2. Den visar att totalt 53 resor har gjorts till de tio största länderna 1979–2024. Indien är det land som besökts absolut flest gånger, medan de flesta andra länder besökts 3–5 gånger.

Tabell 5.2 Tillsynsmyndighetens resor 1979–2024 till de tio största adoptionsländerna

Land	Antal resor	Årtal för resor
Sydkorea	5	1982/83, 1986/87, 2007, 2014 och 2023
Indien	15	1979/80, 1982/83, 1983/84, 1986, 1987, 1988, 1989, 1993, 1995/96, 2002, 2007, 2008, 2013, 2019 och 2024
Colombia	6	1979/80, 1981, 1985, 1992, 2006 och 2013
Kina	4	1994, 2002, 2007 och 2014
Sri Lanka	5	1979/80, 1981/82, 1984/85, 1986, 1991
Chile	2	2018, 2022
Thailand	5	1979/80, 1983/84, 1992, 2002 och 2016
Vietnam	5	1992, 1997, 1999, 2006 och 2008
Polen	4	1987/88, 1991, 1993/94 och 2009
Etiopien	2	2005 och 2011

Egen sammanställning utifrån verksamhetsberättelser och årsredovisningar 1979–2024. Sammanställningen kan innehålla felaktigheter på grund av att vissa resor inte tagits upp i verksamhetsberättelser och årsredovisningar. Årsredovisningen för 1998 och 2001 saknas.

Resor till ursprungsländer sågs ända fram till 2000 som ett verktyg för att utveckla samarbeten och underlätta adoptioner

Synen på resor till ursprungsländer och syftet med resorna har skiljt sig åt över tid.

Av NIA:s verksamhetsberättelser för 1979–1992 framgår att resor inte i första hand sågs som ett verktyg inom tillsynen. Resor ingick som en del av myndighetens arbete med exempelvis avtalsdiskussioner med enskilda länder, besök hos utländska myndigheter eller hos utlandskontakter för sammanslutningar som ansökt om auktorisation, som förberedelse för bedömning av auktorisationsansökningar, omvärldsbevakning och för att delta vid internationella konferenser. Ett exempel är NIA:s resa 1992 till Bolivia och Colombia där syftet var att tillsammans med företrädare för ansvariga myndigheter i länderna utvärdera erfarenheterna av adop-

tionerna Sverige och diskutera eventuella möjligheter till ett utvidgat samarbete.

Från 1993 ingick resor till ursprungsländer som en del av NIA:s uppdrag att följa den internationella utvecklingen inom adoptionsområdet. NIA:s urval av länder utgick från olika behov, exempelvis att det var akuta problem i ett land, ett stort antal adoptioner eller att det var ett nytt samarbetsland för Sverige. Vid NIA:s besök i länderna informerade myndigheten om de adopterades förhållanden i Sverige och forskningsresultat beträffande adoptivbarnens utveckling och anpassning. Enligt NIA hade det betydelse för att motverka skepsis och avoghet mot internationella adoptioner i ursprungslandet. NIA menade att Sverige var ett av få mottagarländer där ansvarig central myndighet systematiskt sökte och lämnade information genom direktkontakt med sina motsvarigheter i ursprungsländerna. Enligt NIA var nämndens resor viktiga för kunskapsinsamlandet och för att skapa förtroende för svensk adoptionspolicy och underlätta för de auktoriserade sammanslutningarna.²⁰⁵

NIA konstaterade i årsredovisningen 1999 att allt fler av barnens hemländer hade en stark kontroll över hur adoptionsverksamheten bedrevs och hade ställt upp lagar och regler för verksamheten. Allt fler länder stod i begrepp att ansluta sig till Haagkonventionen. Därmed kunde säkerheten i adoptionsverksamheten öka och risken för oetiska metoder eller tillvägagångssätt minska. Enligt NIA innebar dock inte detta att Sverige kunde frånhända sig det ansvar som åvilade ett stort mottagarland. Svensk adoptionspolicy hade därför stor betydelse för samarbetet med andra länder och för att verksamheten bedrevs på ett etiskt försvarbart sätt.²⁰⁶

Först 2000 beskriver NIA resor som ett viktigt verktyg för tillsynen över verksamheten, kunskapsinsamlande och för klarläggande av frågor som ställs av ansvariga i ursprungsländerna. NIA:s bedömning är att myndigheten skulle behöva göra utlandsresor i större utsträckning än vad som då var möjligt.²⁰⁷

²⁰⁵ NIA, Verksamhetsberättelse 1993/94, s. 18.

²⁰⁶ NIA, Årsredovisning 1999, s. 21–22.

²⁰⁷ NIA, Årsredovisning 2000, s. 21.

Tillsynsresor från 2005 och fram till i dag

När MIA blev tillsynsmyndighet 2005 redovisades resor som en del av tillsynen över de auktoriserade sammanslutningarna. MIA skriver att de skaffar sig insyn i barnens ursprungsländer bland annat genom att genomföra tillsynsresor till några utvalda ursprungsländer per år. Det framgår inte hur länderna väljs ut. Utöver resor samlade myndigheten information om länderna i form av rapporter från UD och olika internationella FN-organ och från ISS/IRC (International Reference Centre for the Rights of Children Deprived of their Family). Myndigheten utbytte information med andra mottagarländer i samband med internationella möten, tog emot delegationer av adoptionsmyndigheter, barnhemsföreträdare från ursprungsländer när de besökte Sverige, träffade ansvariga handläggare på UD och samrådde med MIA:s insynsråd. MIA skriver också att myndigheten i samband med sina besök i ursprungsländer utövade tillsyn över sammanslutningarnas verksamhet och skaffade sig djupare kunskaper om förhållandena i länderna.²⁰⁸

Det görs inga större förändringar när MFoF tar över tillsynsrollen 2015. I myndighetens årliga tillsynsplan ingår tillsynsresor till prioriterade länder. Tillsynsresor genomförs med syfte att säkerställa att adoptionsförmedlingen från ursprungsländer kan göras på ett lagligt och etiskt godtagbart sätt. MFoF beskriver inte vilka grunder som används för prioritering av länder.

5.6.5 Ett särskilt återrapporteringskrav 1995–1997 om utvecklingen i länderna

Utöver de mer övergripande effekter av tillsynsmyndighetens resor som redovisas och som framgår ovan, ges inte någon närmare beskrivning av situationen i de länder som besökts. NIA får dock ett särskilt återrapporteringskrav i regleringsbrevet för 1995–1997 om att redovisa utvecklingen av verksamheten med internationella adoptioner i Sverige. Detta redovisas i en bilaga till årsredovisningen och innehåller en kort beskrivning av situationen i de länder varifrån barn kommit till Sverige för adoption. Knappt 20 länder beskrivs bland annat vad gäller samarbetet med ursprungslandet, lagstiftning liksom olika typer av problem som förekommit. Exempelvis redo-

²⁰⁸ MIA, Årsredovisning 2005, s. 11 och Årsredovisning 2006, s. 9.

visas i vissa fall förekomsten av oegentligheter. I bilagan ges också en separat redogörelse för de svenska adoptionsorganisationernas verksamhet, utlandssamarbete och resor.²⁰⁹ NIA tar fram en promemoria med motsvarande information 2001.²¹⁰ Vi har sökt få klarhet i bakgrunden till återrappporteringskraven i regleringsbrevet och om rapporterna ledde till några åtgärder från regeringens sida, men utan resultat.

Från 2005 redovisar MIA situationen i vissa ursprungsländer i ett särskilt avsnitt i årsredovisningen. De länder som besökts genom tillsynsresor beskrivs kort liksom länder där det pågår förhandlingar om samarbete, där det skett förändringar i lagstiftning, krav på adoptioner eller där det förekommit problem i adoptionerna. Detta görs fram till och med 2013. Under perioden 2005–2013 beskrivs bland annat situationen i Colombia, Etiopien, Indien, Kenya, Kina, Polen, Sydkorea, Taiwan, Tjeckien, Ukraina, Vietnam och Vitryssland.

MFoF har inte gjort någon motsvarande redovisning sedan de tog över tillsynsansvaret 2015.

5.6.6 Tillsynsmyndigheten har inte skaffat sig detaljkunskap om adoptionsärenden i olika länder vilket påverkat förutsättningarna för en effektiv tillsyn

Tillsynsmyndigheten har inte gjort några genomgångar eller analyser av adoptionsärenden i olika länder över tid som underlag för myndighetens tillsyn av förmedlingsverksamheten i Sverige eller i barnens ursprungsländer. Vi bedömer att myndigheten i sitt tillsynsuppdrag haft möjlighet att göra denna typ av genomgångar redan från 1979. Som jämförelse kan nämnas att den danska tillsynsmyndigheten Adoptionsnaevnet gjorde en sådan analys inför en tillsynsresa i Colombia 2006. Myndigheten gick igenom 37 barnakter inför resan och konstaterade att det varierade hur mycket bakgrundsinformation som fanns om barnen liksom information om hur barnen blivit tillgängliga för adoption. Även informationen om samtycke var sparsam, särskilt för några av de privata barnhemmen.

²⁰⁹ NIA, Bilaga till NIA:s årsredovisning 1994/95, 1995/96 respektive 1997, Utvecklingen på adoptionsområdet i några länder, varifrån barn kommit till Sverige för adoption.

²¹⁰ NIA, PM april 2001, Historik och redovisning av utvecklingen på adoptionsområdet i några länder, varifrån barn kommit till Sverige för adoption t.o.m. 2000-12-31, dnr 52:79:135/07.

Genomgången kunde användas som underlag för frågor till ansvariga myndigheter och barnhem i Colombia.

Först 2017 gjorde den svenska tillsynsmyndigheten en motsvarande analys. Då gjorde MFoF en systematisk kartläggning av adoptionsprocessen i de 20 länder som AC, BFA och BV då hade auktorisation för. Kartläggningen omfattade totalt 238 akter och en genomgång av samtliga barnrapporter avseende de barn som adopterats till Sverige under 2017. Myndigheten tittade på barnets bakgrundsutredning, barns rätt att komma till tals och efterföljandet av subsidiaritetsprincipen. När det gällde bakgrundsinformation tittade myndigheten på vilken information som fanns om hur barnet blivit tillgängligt för adoption, information om föräldrar och släktingar och hur länge eftersökande efter föräldrar eller släktingar genomförts. MFoF tittade också på de biologiska föräldrarnas samtycke till adoption, vilken information som fanns i barnets sociala och medicinska rapport samt vilken information som fanns i barnets födelsebevis. För subsidiaritetsprincipen tittade MFoF på vilken information som fanns om hur eftersökandet efter nationella föräldrar gjorts i landet. Tillsynen sammanställdes aldrig i en formell rapport men av det material vi tagit del av var MFoF:s slutsats att myndigheten behövde skaffa sig ytterligare fördjupad kunskap och få en bättre helhetsbild om barnens bakgrundsutredning, barns rätt att komma till tals och efterföljandet av subsidiaritetsprincipen.²¹¹

Myndigheten gjorde 2021 en aktgranskning av samtliga avslutade adoptionsärenden första halvåret 2021. Syftet med granskningen var att se hur föräldrars samtycke till adoption, eller i förekommande fall behöriga myndigheters beslut, hade dokumenterats. Under 2023 genomförde MFoF ytterligare en granskning av adoptionsakter. Granskningen visade att det varierar mellan olika länder vilken information som sammanslutningarna får ta del av vad gäller barnets bakgrund, hur barnet blivit tillgängligt för adoption samt hur barnets bästa bedömts. I vissa länder råder sekretess kring uppgifter om de biologiska föräldrarna, vilket begränsar vilka uppgifter som sammanslutningarna får ta del av innan en adoption genomförs. MFoF konstaterar att sammanslutningarna oftast får information om bakgrunden till att barnet blivit tillgänglig för adoption, men att det i många fall ges begränsad information om de försök som gjorts att hitta nationella lösningar för barnet. Det gör det svårare att

²¹¹ MFoF, Tillsyn barnrapporter januari 2018, 2017-12-20, dnr 3.3.6:19/18.

förstå hur subsidiaritetsprincipen tillämpas i landet. Enligt MFoF är det därför viktigt att sammanslutningen på annat sätt håller sig uppdaterade om hur länderna tillämpar subsidiaritetsprincipen.²¹²

I MFoF:s slutredovisning av rättssäkerhetsuppdraget föreslår myndigheten att regeringen bör överväga att låta MFoF i egenskap av centralmyndighet överta ansvaret för att pröva och besluta i frågan om adoptionsförfarandet får fortsätta. MFoF bedömer att det skulle få effekter på myndighetens möjlighet att utöva tillsyn över sammanslutningarnas förmedlingsverksamhet och myndigheten skulle på ett bättre sätt kunna uppmärksamma systematiska brister i exempelvis barns dokumentation och förfaranden i ursprungsländerna och utifrån detta vidta relevanta tillsynsåtgärder.²¹³

5.6.7 Tillsynsmyndigheten har inte ansett sig ha mandat att granska och kontrollera verksamheten i ursprungsländerna

I våra intervjuer med tidigare anställda vid NIA, MIA och MFoF framkommer genomgående uppfattningen att Sverige och den svenska tillsynsmyndighetens uppdrag är att utöva tillsyn över de svenska sammanslutningarna och inte att granska och kontrollera ursprungsländernas verksamheter och processer. De hänvisar till att 1993 års Haagkonvention ger en tydlig ansvarsfördelning där ursprungslandet ska ta ansvar för att säkerställa att barnen blir tillgängliga för adoption på rätt sätt och mottagarlandet ansvarar för att adoptivföräldrarna är väl utredda och förberedda inför adoptionen. Den svenska tillsynsmyndigheten kan inte granska verksamheten i ursprungsländerna, gå in i andra länders dokumentation i enskilda ärenden, kräva att få se vad pengarna går till eller granska varje enskild kontakt. Verksamheten bygger på tillit och förtroende.

Vid vår intervju med den tidigare generalsekreteraren vid Haagsekretariatet framkom dock en annan syn på ansvarsfördelningen. Han menar att hela tanken med 1993 års Haagkonvention är att det handlar om ett gemensamt ansvar. Att ett ursprungsland är anslutet till 1993 års Haagkonvention kan inte tas som ursäkt för mottagar-

²¹² MFoF. *Tillsynsrapport 2023 Adoptionscentrum*, dnr 2023-232 s. 7 f. och *Tillsynsrapport 2023 Barnen Framför Allt*, dnr 2023-231, s. 7 f.

²¹³ MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen. Slutrapport för regeringsuppdrag S 2023/02122*, mars 2024, s. 9.

länderna att inte kontrollera ursprungsländerna. Det räcker inte att ursprungslandet är anslutet till konventionen, de måste uppfylla kraven också. Centralmyndigheterna i mottagarländerna måste därför vara proaktiva och kontrollera att ursprungsländerna uppfyller kraven enligt konventionen, att systemet är robust och att det går att samarbeta med ursprungslandet. Myndigheten måste involvera flera olika aktörer i arbetet, exempelvis ambassaden och Unicef. I individuella adoptionsärenden är artikel 17c nyckeln i konventionen och den innebär att både ursprungslandet och mottagarlandet måste ha godkänt att adoptionen får fortsätta innan barnet lämnar sitt hemland. Båda länderna har ett ansvar för att adoptionen är till barnets bästa.²¹⁴

Adoptionsorganisationerna uttrycker att de länder de samarbetar med arbetar utifrån Haagkonventionens principer och har lagar och regelverk som säkerställer att barn som adopteras internationellt har blivit tillgängliga för adoption på korrekta grunder. Företrädare för HCCH i Haag säger dock i en intervju att det faktum att ett land ratificerat 1993 års Haagkonvention inte garanterar att landet uppfyller alla krav enligt konventionen. Konventionen bygger på progressiv implementering²¹⁵, vilket innebär att ett land kan underteckna konventionen utan att uppfylla kraven men ha intentionen att arbeta för att göra det. Det enda ovillkorliga kravet är att utse en centralmyndighet som kan utfärda ett så kallat Haagintyg (artikel 23-intyg). Det finns ursprungsländer som har ratificerat konventionen men som av olika anledningar inte vill eller kan genomföra den på ett adekvat sätt. En centralmyndighet i ett mottagarland kan därför inte fullt ut lita på att deras motsvarigheter i ursprungsländerna uppfyller de uppgifter och det ansvar som åligger dem och att processerna i landet garanterar att barn blir tillgängliga för internationell adoption på rätt sätt.²¹⁶

Det ställs därmed stora krav på tillsynsmyndighetens kontroll vid auktorisation och tillsyn av hur verksamheten fungerar även när det gäller Haag-anslutna länder. Företrädare för MFoF anser dock att gränserna för vad som är mottagarlandets respektive ursprungslandets kontrollansvar ännu i dag inte är tillräckligt tydliga. En tidigare medarbetare vid MFoF menar att ansvarsfördelningen enligt

²¹⁴ Möte med Hans van Loon 2023-10-02.

²¹⁵ The Hague Conference on Private International Law (2008). *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention Guide No.1*, s. 40 f.

²¹⁶ Möte med HCCH i Haag den 2 oktober 2023.

konventionen är en fin idé, men att den möjliggör att allt ser bra ut på ytan utan att vara det.²¹⁷

5.7 Samarbetet mellan tillsynsmyndigheten och adoptionsorganisationerna

Utredarens bedömning: Adoptionsorganisationerna har haft en drivande och aktiv roll i att etablera och utveckla den svenska internationella adoptionsverksamheten. Tillsynsmyndigheten har utifrån sitt uppdrag och sina förutsättningar sökt styra och samordna verksamheten. Adoptionsorganisationerna har i alltför hög grad tillåtit att agera självständigt i viktiga frågor och också i vissa fall getts mandat att företräda tillsynsmyndigheten i utlandet. Genom att överlåta viktiga frågor på adoptionsorganisationerna har tillsynsmyndigheten inte tagit sitt fulla ansvar att säkerställa barnens bästa och rättssäkerheten i den internationella adoptionsverksamheten.

5.7.1 AC har tillåtit ha en drivande roll och har ofta uppfattats som den svenska myndigheten i utlandet

Av våra intervjuer med olika aktörer framkommer att AC tidigt var en drivande aktör inom den internationella adoptionsverksamheten. AC uppfattades ofta i utlandet som den svenska myndigheten. AC hade fler anställda än NIA, reste betydligt mer och var mer vana att samarbeta med olika ursprungsländer. Några tidigare medarbetare på tillsynsmyndigheten beskriver att ”vi fick jobba en del på att hålla isär våra roller, särskilt när vi var utomlands”.²¹⁸

AC gavs till en början också en mer formell roll, exempelvis i Colombia. I ett brev till svenska ambassaden i Bogotá 1977 skriver NIA att ”Det är första gången vi prövar modellen med att låta Adoptionscentrum fungera som vårt verkställande organ ute i världen och i den meningen är denna verksamhet en försöksverksamhet från vår sida. Normalt arbetar vi ju med landets myndigheter eller

²¹⁷ Möte med tidigare anställd vid MFoF den 9 maj 2023.

²¹⁸ Möte med en tidigare kanslichef och en tidigare medarbetare vid NIA 2022-10-12.

med inhemsk auktoriserad organisation.”²¹⁹ AC har ibland också, på NIA:s uppdrag, agerat i NIA:s ställe i utlandet. Ett exempel är samarbetsavtalet mellan Sverige och Colombia där AC på begäran av NIA deltog vid ett möte med den colombianska adoptionsmyndigheten 1985. Vid mötet diskuterades avtalsutformning och vilka krav på adoptionsprocessen som skulle ställas i avtalet. Efter mötet framförde AC till ambassaden och senare till Socialdepartementet att utformningen av avtalet skulle innebära att adoptionerna genom AC och från Colombia skulle minska rejält i omfattning. Något avtal kom inte till stånd.

I några fall har NIA sagt ifrån när AC agerat i frågor som NIA ansvarat för. Ett exempel gäller Sydkorea 1981, där chefen för adoptionsorganisationen i Sydkorea (SWS) reagerat kraftigt mot att svenska ambassaden i Seoul tillsammans med AC besökt det sydkoreanska socialministeriet för att möjliggöra att fler koreanska barn skulle få utresevisa för resa till Sverige än den tidigare fastslagna kvoten. I ett brev till svenska ambassaden i Seoul skriver NIA att policyfrågor angående avtalet skulle behandlas av avtalsparterna NIA och SWS och att AC fått en erinran om det.²²⁰ Ett annat exempel är en broschyr om privata och enskilda adoptioner som AC tog fram 1994 och där NIA menade att det var tillsynsmyndighetens roll att informera om vad som gällde, inte AC.

Ett mer principiellt ärende som NIA hanterade var när AC i slutet av 1990-talet tog ett initiativ till att finansiera verksamheten genom privat sponsring. AC:s styrelse hade antagit ett dokument som innebar att alla delar av AC:s verksamhet, även adoptionsverksamheten, skulle kunna finansieras genom privat sponsring. Detta reagerade dock NIA på och tog upp som ett principiellt ärende i NIA:s nämnd och informerade socialförsäkringsministern om ärendet. Nämnden uttryckte stark oro och diskuterade frågans etiska aspekter. Ledamöterna menade att adoptioner kunde komma att förenas med affärsintressen, vilket kunde rubba förtroendet för den svenska adoptionspolicyn både i barnens ursprungsländer och i Sverige. Nämndens ståndpunkt var därför att företagssponsring av adoptionsverksamheten inte fick förekomma.²²¹ AC svarade att det inte funnits några konkreta sponsringsplaner mer än för en del av

²¹⁹ Socialstyrelsen NIA, Inkommen till svenska ambassaden i Bogotá 3 februari 1977, dnr R34.

²²⁰ Brev från NIA till svenska ambassaden i Seoul den 6 oktober 1981, dnr 72:243/81, R 34 Xko.

²²¹ NIA, Frågan om extern finansiering, 1996-10-28, dnr 69:357/96.

verksamheten, Forum -97. AC drog med anledning av nämndens yttrande tillbaka sina planer. Några år senare, 2001, genomförde dock AC en omfattande annonskampanj för internationella adoptioner – ”Försöker du skaffa barn? Vi försöker skaffa föräldrar” – där kampanjen togs fram gratis av en reklambyrå. Detta motsatte sig dock inte NIA. Tvärtom lyftes kampanjen fram i NIA informerar där det framgår att kampanjen sponsrades.²²²

5.7.2 Utbytet mellan tillsynsmyndigheten och auktoriserade adoptionsorganisationer

Efter organisationsreformen 1979 då AC inte längre satt med i NIA:s nämnd bad AC om att få regelbundna träffar med NIA:s kansli. De genomfördes i form av månadsträffar. Efter en tid ersattes de av organisationsträffar där även övriga auktoriserade organisationer deltog.

Tillsynsmyndigheten bjöd in de auktoriserade sammanslutningarna till organisationsträffar ungefär två gånger per år. Vid träffarna informerade myndigheten om gällande krav på organisationernas verksamhet och organisationerna redogjorde i sin tur för förmedlingsverksamheten i olika länder. En tidigare verksamhetschef vid AC säger dock att det var AC ställde krav på NIA och att AC tog fram punkter att diskutera på organisationsträffarna som NIA följde.

Olika principiella frågor har diskuterats över tid. Till en början diskuterades exempelvis privata adoptioner och etiska principer men senare kom det mer att handla om organisationernas löpande arbete, ekonomiadministration och rapportering. Vid några tillfällen har NIA påpekat vikten av att samarbetet mellan organisationerna behövde förbättras. Utöver organisationsträffarna har NIA bjudit in berörda organisationer till möten för att diskutera frågor som rört specifika länder.

Tillsynsmyndigheten har också bjudit in till träffar och konferenser med särskilda teman. Exempelvis anordnade NIA 1981 en konferens med socialkonsulenter och representanter från adoptionsorganisationerna. Enligt NIA resulterade mötet i att organisationerna bildade en arbetsgrupp för vissa etiska frågor. År 2015 bjöd MIA in organisationernas styrelser för att få deras syn på ut-

²²² NIA informerar nr 3-4 2001.

vecklingen av den internationella adoptionsverksamheten, anpassning utifrån nya förhållanden och verksamheten i framtiden. MFOF arrangerade 2020 en utbildning för de svenska adoptionsorganisationerna med fokus på risker för korruption i adoptionsprocessen där Institutet Mot Mutor (IMM) föreläste om hur korruption kan identifieras och motverkas.

5.7.3 Adoptionsorganisationerna och intetsynsmyndigheten har tagit fram etiska principer för adoptionsverksamheten

Tidigare verksamhetschefer för bland annat AC och FFIA beskriver att de svenska adoptionsorganisationerna började ta fram gemensamma etiska principer 1980. Året därpå, 1981, bildades en etikgrupp där alla auktoriserade svenska organisationer ingick och där organisationerna kunde ta upp olika frågor för diskussion. Det kunde exempelvis handla om problem med mellanhänder som tjänade pengar på barn, om personer som eskorterade många barn på flyg till Sverige och hur organisationerna skulle avlöna personer i ursprungsländerna utan att bidra till att adoptioner genomfördes på ett oriktigt sätt. Organisationerna kunde ha olika syn i dessa frågor. Etikgruppen skapade det första dokumentet med etikregler för de svenska organisationerna. De antogs 1988 efter att ha godkänts i alla adoptionsorganisationers styrelser.

En bidragande orsak till att organisationerna såg ett behov av att ta fram etiska principer var enligt en tidigare verksamhetschef vid AC att NIA i sin handbok till adoptionsorganisationerna inte behandlade hur de svenska aktörerna skulle arbeta i utlandet. Handboken tog bara upp hur man skulle följa de svenska reglerna. AC hade lämnat synpunkter på handboken till NIA och hade framfört att de känsliga frågorna inte fanns med. Enligt den tidigare verksamhetschefen vid AC tyckte inte NIA att det var nödvändigt att reglera hur man arbetade internationellt, eftersom NIA ansåg att varje land ansvarade för sin del av processen. NIA menade också att de inte hade möjlighet att ha synpunkter på ursprungsländerna. Myndigheten lät i stället organisationerna ta fram den del som avsåg verksamheten i utlandet på egen hand, vilket alltså blev etikreglerna.

Den tidigare verksamhetschefen för AC säger i en intervju att ”AC var lokomotivet och NIA var vagnen”.²²³

Utöver den svenska etikgruppen startades också en nordisk grupp 1983 som arbetade på samma tema och tog fram nordiska riktlinjer. Även här var det adoptionsorganisationerna själva som utformade reglerna, utan att myndigheterna var involverade. De svenska och nordiska etikgrupperna bidrog också till att lägga grunden för en europeisk etikgrupp, EurAdopt, som bildades i början 1990-talet. EurAdopts etiska riktlinjer antogs 1993. EurAdopt antog också Financial factors 1993, vilket var ett resonerande dokument om hur man skulle tänka kring kostnadsnivån i ett land. Enligt den tidigare verksamhetschefen vid AC var det ingen större skillnad mellan de svenska, nordiska och europeiska riktlinjerna. En skillnad var dock att de europeiska riktlinjerna hade mer fokus på att organisationerna borde ge bistånd, vilket bland annat berodde på att flera utländska adoptionsorganisationer hade startat som just biståndsorganisationer.

EurAdopts etiska riktlinjer blev i viss mån överspelade genom 1993 års Haagkonvention som också föregicks av fleråriga diskussioner om etiska regler för adoptionsverksamheten. Den tidigare verksamhetschefen för AC menar att det är själva processen att ta fram etikregler som är det viktiga. Det påverkar kulturen inom verksamheten mer än själva dokumenten.

Flera adoptionsorganisationer har i intervjuer framhållit att organisationerna stått upp för etiska värden och försökt göra rätt och också arbetat för att förbättra adoptionsverksamheten.

5.7.4 Tillsynsmyndigheten har varit för passiv och förlitat sig på de auktoriserade adoptionsorganisationerna

Vi har i flera intervjuer med olika aktörer fått beskrivningen att tillsynsmyndigheten varit alltför passiv och förlitat sig på adoptionsorganisationerna. Det har också lyfts fram till oss att tillsynsmyndigheten hade ett alltför nära samarbete med adoptionsorganisationerna. Ett exempel på det är att företrädare för tillsynsmyndigheten ofta reste till olika ursprungsländer tillsammans med adoptionsorganisationerna, vilket kan innebära en risk att tillsynsmyndigheten inte

²²³ Intervju med en tidigare verksamhetschef vid AC 2024-03-22.

varit helt oberoende. Utredaren i 2003 års adoptionsutredning berättar att hon slogs av hur passiv staten var under utredningens gång, att NIA överlät allt till adoptionsorganisationerna medan myndigheten inte tyckte eller gjorde så mycket. Hon beskriver också att det var väldigt värtaliga, välutbildade och röststarka individer i adoptionsorganisationerna. De hade inflytande, höga positioner och rättfärdigade verksamheten. Organisationerna hade enligt henne fått styra den internationella adoptionsverksamheten och ingen aktör hade egentligen fått granska verksamheten tidigare.²²⁴ En annan intervjuperson uttrycker på liknande sätt att ”man har låtit branschen få leva sitt eget liv”.²²⁵

5.8 Aktörernas förutsättningar att fullgöra sitt ansvar

Utredarens bedömning: Tillsynsmyndigheten är den centrala aktören i den svenska internationella adoptionsverksamheten för att säkerställa rättssäkerheten och barnets bästa i adoptionsprocessen genom auktorisation och tillsyn över de auktoriserade adoptionsorganisationerna. Tillsynsmyndigheten har haft för små resurser för det omfattande och komplexa uppdrag myndigheten har haft. Myndigheten har inte heller haft tillräckliga verktyg för att begränsa antalet sammanslutningar och länder. Detta har allvarligt påverkat förutsättningarna för kontroll och tillsyn av verksamheten. Tillsynsmyndigheten har vid flera tillfällen påpekat för regeringen om behovet att ändra eller se över myndighetens förutsättningar och verktyg. Regeringen har i flera fall reagerat sent med att åtgärda problemen eller inte åtgärdat dem alls.

5.8.1 NIA, MIA och MFoF har haft ett omfattande och komplext uppdrag med få anställda över tid

NIA som förmedlare av adoptioner fram till 1979 och därefter som tillsynsmyndighet följt av MIA och MFoF har haft ett mycket omfattande och komplext uppdrag med få anställda. Anslaget har ökat

²²⁴ Intervju med den särskilde utredaren för 2003 års adoptionsutredning, 2024-02-20.

²²⁵ Möte med Tobias Hübinette 2022-03-08.

över tid men trots detta har antalet anställda vid tillsynsmyndigheten legat på ungefär samma nivå.

Antalet anställda och årsarbetskrafter för NIA, MIA och MFOF redovisas inte enhetligt över tid. För 1973–1979 finns ingen redovisning för hela perioden, men fram till 1976 verkar NIA:s kansli ha bestått av en byrådirektör och tre kanslisekreterare som biträdde nämnden samt en kanslist som skötte kansliets expedition. För en period lånades en person ut från barnavårdsbyrån vid Socialstyrelsen för att handlägga ärenden från Sydkorea som inkommit före NIA:s bildande. Enligt uppgift krävdes 3/4–1 heltidstjänst från NIA för arbetet i samband med förmedlingsutskottets verksamhet 1974.²²⁶ Från 1976 ökades budgeten så att ytterligare en byråsekreterare och en kanslist kunde anställas. En tidigare kanslichef vid NIA uppger att de ofta skrev till departementet att uppdraget var svårt. Hon beskriver att ”i mörka stunder tänkte vi att det är för svårt att hålla koll på allt kopplat till adoptionsprocesserna, men alternativet var att lägga ned allt och det fanns inte på kartan”.²²⁷

För perioden 1979 och fram till och med 2004 hade NIA ungefär nio anställda. Tidigare medarbetare vid NIA berättar att de kallade sig ”de nio på NIA”. Antalet anställda på NIA kan jämföras med personalen vid AC som 1981 uppgick till tio utlandssekreterare och sex utlandskontorister vid utlandsverksamheten. Enligt en tidigare verksamhetschef vid AC hade organisationen som mest 40 anställda varav 6–8 landansvariga. NIA:s anslag låg relativt konstant på cirka 2 miljoner kronor från början av 1980-talet och tio år framåt. Från början av 1990-talet höjdes NIA:s anslag till 4,2 miljoner kronor och därefter i omgångar fram till 2003 då anslaget låg på 7,8 miljoner kronor. Under samma period ökade statsbidraget till de auktoriserade sammanslutningarna från 1 miljon kronor till 1,7 miljoner kronor.²²⁸

Antalet anställda vid MIA, som hade ett tydligare tillsynsuppdrag, varierade mellan 10–13 anställda under perioden 2005–2014. Antalet årsarbetskrafter framgår inte. Myndighetens anslag ökade från 11 miljoner kronor till 15 miljoner under denna period. Utöver

²²⁶ Socialstyrelsen NIA, Rapport om försöksverksamhet med förmedlingsutskottet 1973-07-01–1974-06-30, s. 2 och 11. NIA, Verksamhetsplanering för budgetåret 1976/77.

²²⁷ Intervju med tidigare kanslichef för NIA 2022-10-13.

²²⁸ AC, Verksamhetsberättelse för Förbundet Adoptionscentrum för verksamhetsåret 1981, 1982-05-09, s. 8. NIA Verksamhetsberättelse 1981/82.

dessas medel fanns 1,8 miljoner kronor att fördela till auktoriserade sammanslutningar och adopterades organisationer.

När MIA:s uppdrag utökades med vissa familjerättsliga frågor 2015 och från 2016 ändrade namn till MFoF ökade antalet anställda vid myndigheten. Antalet personer som arbetade med internationella adoptioner var dock ungefär detsamma som tidigare. Anslaget gick från 21,9 miljoner kronor 2015 för hela myndigheten, varav 17,9 miljoner avsåg MIA:s tidigare verksamhet. Anslaget utökades sedan till 23,7 miljoner kronor för MFoF som helhet. Anslaget uppgick 2019 till 24,7 miljoner kronor och för 2021 till 32 miljoner kronor. Statsbidraget till auktoriserade sammanslutningar och adopterades organisationer ligger fortsatt på 1,8 miljoner kronor.

MFoF har i dag knappt tio årsarbetskrafter som arbetar med auktorisation och tillsyn, adoptionsspecifikt stöd och samordning av föräldrautbildning och kunskapsstöd till socialnämnderna. För 2024 fördelades 13,2 miljoner kronor av myndighetens totala anslag till området internationella adoptioner. Från 2021 och fram till i dag har MFoF haft flera regeringsuppdrag på det internationella adoptionsområdet: samtalsstöd, stöd vid ursprungssökning samt det så kallade kontaktpunktsuppdraget. Myndigheten fick för 2024 drygt 3,6 miljoner kronor för dessa uppdrag. För 2025 uppgår bidragsmedlen till 9,8 miljoner kronor.

5.8.2 Det stora antalet samarbetsländer har påverkat tillsynsmyndighetens förutsättningar för kontroll och tillsyn

Som framgår av tidigare avsnitt har de svenska adoptionsorganisationerna haft auktorisation för ett stort antal länder. De auktoriserade sammanslutningarna har utifrån sina verksamhetsmål drivit på för auktorisation i många länder och tillsynsmyndigheten har inte haft tillräckliga verktyg för att avslå auktorisationsansökningar. Tillsynsmyndigheten har också bistått adoptionsorganisationerna med att bevilja fler auktorisationsländer när antalet barn tillgängliga för adoption har minskat.

Statsbidraget till de auktoriserade sammanslutningarna, vars syfte är att stödja deras arbete med internationell adoptionsförmedling, fördelas utifrån det genomsnittliga antal barn som varje

sammanslutning förmedlat under de två föregående åren.²²⁹ Detta ger sammanslutningarna incitament att förmedla så många barn som möjligt.

Det stora antalet auktoriserade länder har varit mycket resurskrävande för tillsynsmyndigheten. Detta har haft en negativ påverkan på tillsynen liksom på hur noggrant och djupt tillsynsmyndigheten kunnat gå i auktorisations- och tillsynsarbetet. Det kan ha bidragit till att myndigheten beviljat auktorisation för länder där det funnits risk för oegentligheter i adoptionsverksamheten och att myndigheten inte haft förutsättningar att genom tillsynen säkerställa att verksamheten i ursprungsländerna uppfyller kraven.

5.8.3 Tillsynsmyndigheten har vid flera tillfällen lyft frågor om förutsättningar för verksamheten till regeringen

Tillsynsmyndigheten har genom åren lyft olika frågor till regeringen som handlat om förutsättningar för verksamheten.

Som framgår i avsnitt 5.5.2 såg NIA redan i den första auktorisationsomgången 1979/1980 att myndigheten hade svårt att avslå auktorisationsansökningar om sammanslutningarna uppfyllde villkoren. Denna fråga återkom NIA till vid flera tillfällen fram till början av 2000-talet. NIA pekade också på problem att dra in auktorisationer när en sammanslutning eller verksamhet i ett land inte fungerade tillfredsställande. Det var dock först 2005 respektive 2009 då regeringen beslutade om skärpningar i LIA som MIA fick bättre förutsättningar att avslå auktorisationsansökningar. Frågan om möjlighet att stoppa adoptionsverksamheten i avvaktan på ett slutligt beslut om återkallelse om auktorisation om det uppstår problem eller oegentligheter i en verksamhet eller land och att beslut inom tillsynen ska gälla omedelbart ligger dock fortfarande på regeringens bord.

När adoptionerna genom sammanslutningar minskade och de privata adoptionerna ökade i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet uppmärksammade NIA problemen för regeringen. NIA lyfte bland annat fram brister i socialnämndernas godkännande av förmedlingsväg för privata adoptioner och att NIA:s roll som tillsynsmyndighet behövde stärkas. Vidare ansåg NIA att stödet till

²²⁹ 2 § och 10 § förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade.

adoptionsorganisationerna behövde stärkas och villkoren för deras verksamhet ses över. Dessutom behövde möjligheterna att begränsa kostnadsutvecklingen för adoptioner undersökas. Regeringen tillsatte ganska omgående en utredning som skulle se över verksamheten och förutsättningarna, men det var först 1997 som NIA fick ansvaret att pröva och godkänna förmedlingsväg vid enskild adoption.

MIA lyfte 2012–2013 till regeringen att den internationella adoptionsverksamheten genomgått en snabb och omfattande förändring där antalet adoptioner minskat kraftigt samtidigt som adoptionsprocesserna tog längre tid och blev alltmer komplicerade. Enligt MIA påverkades myndighetens verksamhet genom ett ökat arbete med auktorisation, tillsyn och information. Fler ursprungsländer efterfrågade också bilaterala avtal med mottagarländerna, vilket också medförde en ökad arbetsbelastning för MIA. MIA menade att det krävdes en översyn av verksamheten som helhet. Frågan togs upp på nytt av MFoF 2016. Det handlade bland annat om hur förmedlingsverksamheten skulle organiseras, enskilda adoptioner samt hur kompetensförsörjningen skulle säkras. Det dröjde dock till 2021 innan regeringen gav ett uppdrag till Statskontoret att se över verksamheten. Statskontoret lämnade vissa förslag som rörde de frågor MFoF lyft fram, men föreslog inte någon ny organisering för verksamheten.

6 Oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten

6.1 Inledning

6.1.1 Utgångspunkter för analys av oegentligheter

Utredningsuppdraget är att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet. Enligt direktiven ska utredningen även klargöra om de svenska aktörerna haft vetskap om eller delaktighet i eventuella oegentligheter samt klargöra i vilken utsträckning eventuell delaktighet varit tillfällig eller systematisk.

I utredningsdirektiven anges att oegentligheter kan vara av olika slag, allt från en så kallad illegal adoption, det vill säga en adoption som är ett resultat av övergrepp som bortförande, försäljning, människohandel och andra olagliga aktiviteter, till olika former av oetiskt eller olämpligt agerande av olika deltagare i processen. I enlighet med detta och med den terminologi som HCCH har och som används internationellt, har jag valt att i begreppet oegentligheter inbegripa både olagliga adoptioner och oetiska ageranden. Med en olaglig adoption avses en adoption som innehåller ageranden som strider mot lagar och andra regler. Det kan till exempel handla om handel med barn, förfalskning av barnets dokument, avsaknad av samtycke från vårdnadshavare eller bortförande av barn. Med oetiska ageranden avses ageranden som leder till situationer där ett barn adopteras utan respekt för barnets och ursprungsföräldrarnas rättigheter eller för de skyddsåtgärder som följer av 1993 års Haagkonvention. Det kan exempelvis handla om bristfällig dokumentation som försvårar adopterades möjligheter att söka sitt ursprung, ut-

verkande av samtycke under moralisk press eller falska förespeglingar, eller otillräckliga ansträngningar att söka en nationell lösning före internationell adoption (subsidiaritetsprincipen). Jag ser det också som oetiskt att göra avsteg från den ordinarie adoptionsprocessen vid den aktuella tidpunkten. Att inte respektera de skyddsåtgärder som omgärdar adoptionsprocessen innebär en risk för att adoptionen inte sker med respekt för barnets grundläggande rättigheter.

Vi har bedömt olagligt agerande utifrån de lagar och regler som gällde vid den aktuella tidpunkten och oetiskt agerande utifrån de värden som erkänts i internationella konventioner och formulerats i svensk rätt vid den aktuella tidpunkten för adoptionen. Under de över 70 år som vårt uppdrag omfattar, har såväl kunskap som värderingar och regler om adoption utvecklats och förändrats. Trots detta kan konstateras att synen på vad som är olagligt och oetiskt agerande i adoptionsverksamheten inte förändrats särskilt mycket. Detta konstaterade även den nederländska utredningen av oegentligheter i internationella adoptioner 2021. De rättigheter som följer av både barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention har i princip erkänts i svensk rätt under hela den tidsperiod vi undersöker. Det är framför allt barnets rätt att inte separeras från syskon genom en adoption som har tydliggjorts genom barnkonventionens tillkomst 1989. Subsidiaritetsprincipen tydliggjordes genom barnkonventionen 1989, men har kommit till uttryck i såväl internationella som svenska riktlinjer sedan 1950-talet. Kraven på dokumentation skärptes visserligen 2005, men rätten till kännedom om sitt ursprung har erkänts i svensk rätt sedan 1917. Dessutom var barnets rätt till namn och nationalitet en av principerna i FN:s deklaration om barnets rättigheter från 1959. Barns rätt till namn, identitet och kännedom om sitt ursprung har sedan preciserats i barnkonventionen från 1989 samt i 1993 års Haagkonvention. Sammantaget innebär detta att de exempel på olagliga adoptioner och oetiska ageranden som nämns ovan har betraktats som oegentligheter under hela tidsperioden.

Jag tar inte ställning till om adoptioner, i vilka det förekommit oegentligheter, ändå har varit till enskilda barns bästa. Det är möjligt att det finns fall då det varit det, till exempel för att rädda ett barns liv. Jag har inte ställt förekomst av oegentligheter mot vad som skulle hänt om barnet blivit kvar i ursprungslandet. Vårt upp-

drag har varit att utreda vilka oegentligheter som förekommit och i vilken mån de varit omfattande och systematiska. Vi har granskat oegentligheter i adoptionsprocessen, inte om beslutet att förmedla barnet för adoption varit rätt eller fel.

I kapitlet redogör vi för de oegentligheter som vi har identifierat i de internationella adoptionerna till Sverige, framför allt från de sju länder vi har genomfört fördjupad granskning av: Chile, Colombia, Etiopien, Kina, Polen, Sri Lanka, Sydkorea. I del två av betänkandet finns en fördjupad granskning av dessa sju länder. Även om vi inte kan uttala oss exakt om hur stor andel av alla internationella adoptioner till Sverige som innehållit oegentligheter, försöker vi att visa vilka oegentligheter som har förekommit mer omfattande och systematiskt. Vi försöker att när det är möjligt också visa vilka oegentligheter som förekommit i vilken typ av adoptioner, från vilka länder och under vilken tidsperiod.

6.1.2 Övergripande om förekomst av oegentligheter, omfattning och systematik

Utredningen visar att det har förekommit oegentligheter i de internationella adoptionerna till Sverige. Det har förekommit i alla de sju länder som vi genomfört en fördjupad granskning av, och vi har även sett att det förekommit i andra länder, såsom Indien, Thailand, Taiwan och Vietnam.

I vissa länder och under vissa tidsperioder har oegentligheter i adoptionerna till Sverige varit omfattande eller systematiska. Det gäller exempelvis Chile och Sri Lanka under slutet av 1970-talet och 1980-talet.

I andra länder finns inte lika tydliga och bekräftade uppgifter om omfattande oegentligheter, men i stället uppenbart stora *risker* för att oegentligheter förekommit i adoptionerna till Sverige. Utöver de länder vi nämnde ovan har adoptioner från exempelvis Etiopien till Sverige förmedlats av aktörer som varit involverade i oegentligheter. I länder som exempelvis Kina har barn adopterats till Sverige från områden där omfattande och systematiska oegentligheter förekommit. I Sydkorea har barn systematiskt registrerats som föräldralösa i ett eget familjeregister även om de haft kända föräldrar, vilket gett upphov till oegentligheter. I Polen har svenska par

kringgått den internationella adoptionsprocessen på olika sätt, till exempel genom falska faderskapsbekräftelser.

Det har också funnits omfattande och systematiska brister i dokumentationen av adoptionerna. För att barnets rätt till sitt ursprung ska kunna tillgodoses krävs att aktörer involverade i adoptionsverksamheten har ansträngt sig för att så mycket relevanta uppgifter som möjligt finns med i adoptionshandlingarna. Det gäller exempelvis barnets födelsedatum, födelseort, ursprungliga namn, föräldrars namn och livssituation och skälen för adoption. Vissa förbättringar har skett över tid, till exempel när det gäller dokumentation om barnets bakgrund. Problem kvarstår dock när det gäller dokumentation som visar att samtycke lämnats och att nationella lösningar prövats innan barnet förmedlas för internationell adoption. Sådan dokumentation är viktig för att säkerställa att adoptionen är till barnets bästa.

Vår granskning av oegentligheter sträcker sig över en lång tidsperiod, omkring 70 års tid. Många av de oegentligheter vi tar upp i detta kapitel handlar om sådant som inträffade för länge sedan. För att få en övergripande nulägesbild har vi genomfört en aktgranskning av samtliga adoptioner under 2024 som förmedlades genom Adoptionscentrum (AC). Sammantaget har tydliga förbättringar skett när det gäller dokumentationen i adoptionsakterna. Numera finns i AC:s akter alltid social rapport och medicinsk rapport. Vissa förbättringar har till exempel skett när det gäller vilka försök ursprungsländerna gjort för att hitta lösningar inom landet innan barnet förmedlas för internationell adoption. Fortfarande saknas enligt vår bedömning dock sådana dokument i ungefär var tredje akt. Vissa förbättringar förefaller ha skett när det gäller bevis i akterna för att samtycke från vårdnadshavare inhämtats. Men fortfarande saknas enligt vår bedömning ett särskilt samtyckesdokument från barnets förälder eller annan vårdnadshavare i mer än hälften av adoptionsakterna. Detta trots att HCCH:s vägledning från 2023 stadgar att staterna ska säkerställa att originaldokumentet eller en bestyrkt kopia av alla handlingar, såsom födelsebevis, samtycke till adoption och beslutet om barnets adopterbarhet skickas till det mottagande landet.¹ Denna undersökning bör tolkas med viss försiktighet eftersom det handlar om en granskning av adop-

¹ HCCH (2023), *Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry adoption*, s. 82 f.

tionsakter från åtta länder som vi inte har samma bakgrundskunskap om, jämfört med de sju länder vi gjort fördjupad granskning av. Våra iakttagelser ligger dock helt i linje med den norska myndigheten Bufdirs slutsatser efter sin aktgranskning 2024.²

En utbredd uppfattning i Sverige har varit att det har funnits större problem med oegentligheter i de privata och enskilda adoptionerna jämfört med de adoptioner som förmedlats av en svensk auktoriserad adoptionsorganisation. Vår utredning bekräftar delvis detta, inte minst i de tidiga privata och enskilda adoptionerna på 1970–1980-talet. Det kan konstateras att det funnits oegentligheter även i adoptioner via auktoriserade organisationer.

6.1.3 Kort om oegentligheter i de sju länder vi gjort fördjupad granskning av

Det har förekommit oegentligheter i adoptionerna från Chile till Sverige under hela tidsperioden 1970 till 1990 som adoptionerna till Sverige pågick. Det är klarlagt genom Chiles parlamentariska kommission, vittnesmål från familjer i Chile och adopterade i Sverige samt föreningar i Sverige och Chile. Även AC uppger att de är väl medvetna om att det har förekommit oegentligheter i adoptionerna från Chile. I Chile har det förekommit bortförande av barn, till exempel efter att hälso- och sjukvårdspersonal meddelat modern att barnet dött eller efter att barn lämnats in för tillfällig vård på sjukhus eller på barnhem. Det har också handlat om avsaknad av samtycke till adoption från barnets föräldrar, förfalskning av barnets dokument, förmedling av barn utan tillstånd, avsteg från den ordinarie adoptionsprocessen, brister i dokumentation och döljande av ursprung samt utverkande av samtycke under moralisk press eller falska förespeglningar.

Oegentligheter har förekommit i privata och enskilda adoptioner från Colombia till Sverige från mitten av 1970-talet till 1980-talet. En omfattande adoptionsskandal avslöjades 1981 då en advokat häktades för att ha stulit och sålt 300–500 colombianska barn för adoption till bland annat Sverige. Det finns uppgifter om att 20 av dessa barn kom till Sverige. Colombia var ett av de länder som först började tala öppet om problem med handel med barn.

² Bufdir (2024), *Bufdirs anbefalning om midlertidig stans av utenlandsadopsjon – svar på oppfølgningsporsmål*, s. 9.

I Colombia har därutöver höga donations- och vårdavgifter till privata barnhem medfört en ökad risk för oegentligheter. Att barnhemmen haft mödrahem som en del av sin verksamhet, ökar riskerna för att barn lämnas för adoption under oriktiga förutsättningar.

Det har förekommit oegentligheter i adoptionerna från Etiopien, framför allt under 1970-talet. De vanligaste oegentligheterna har varit att ursprungsföräldrar inte har fått korrekt information om vad en adoption innebär och därmed inte har gett ett informerat samtycke, samt att uppgifter i adoptionshandlingar inte stämmer. Många som adopterats från Etiopien till Sverige har dåliga förutsättningar att söka sitt ursprung på grund av bristfällig och ibland felaktig information i adoptionsdokumenten. På 1970-talet var en etiopisk man som senare dömdes till fängelse för olagliga handlingar i samband med adoptionsförmedling involverad i adoptioner till Sverige, både privat och via AC. Han har även varit involverad i enskilda adoptioner till Sverige på 1990-talet.

I Kina avslöjades 2005 handel med barn i den kinesiska provinsen Hunan, där det förekommit systematisk handel med kinesiska barn ända sedan slutet av 1990-talet, där såväl barnhem som lokala tjänstepersoner var inblandade. Åtminstone fyra av dessa barn förmedlades för adoption till Sverige via Familjeföreningen för Internationell Adoption (FFIA), men ytterligare barn kan ha varit offer för handeln med barn. Sammanlagt hade ett 70-tal barn under den aktuella perioden adopterats genom FFIA, AC och Barnens Vänner (BV, tidigare SLBV) från de barnhem som på olika sätt var involverade i Hunan-skandalen. Eftersom alla barn som adopterats från Kina beskrivs som övergivna finns väldigt lite bakgrundsinformation om barnen, vilket allvarligt försvårar de adopterades möjligheter att söka sitt ursprung. De som adopterat barn från Kina har också betalat donationsavgifter till kinesiska barnhem, vilket kan ha skapat ekonomiska incitament att förmedla barn för internationell adoption och ökat risken för handel med barn.

Det har förekommit handel med barn i privata och enskilda adoptioner från Polen till Sverige både på 1990-talet och 2000-talet. Advokater har tjänat pengar på adoptioner genom höga advokat- arvoden. I adoptioner från Polen till Sverige har den internationella adoptionsprocessen ibland kringgåts. Ett sådant förfarande som avslöjades 1990 är att svenska par har tagit kontakt med en advokat

i Polen och betalat pengar för att en gravid polsk kvinna ska komma till Sverige och föda barnet och sedan lämna det för adoption till det svenska paret. Ett annat tillvägagångssätt som uppdagades 1995 är att svenska män felaktigt har bekräftat faderskapet för polska barn i syfte att kringgå adoptionsprocessen. I dessa fall har en svensk man bekräftat faderskapet till ett nyfött barn i Polen och registrerats som biologisk far. Därefter har han kunnat ta med barnet till Sverige och hans fru har sedan adopterat barnet i svensk domstol.

Oegentligheter i adoptionerna från Sri Lanka till Sverige har förekommit under 1970–1990-talet. Ända sedan 1979 har de svenska och lankesiska myndigheterna talat öppet om en pågående handel med barn i adoptionssyfte. Regeringsföreträdare i Sri Lanka har upprepade gånger bekräftat att det förekommit omfattande handel med barn, och även bett Sverige om hjälp för att komma till rätta med problem i privatförmedlade adoptioner. I Sri Lanka har advokater och barnhemsföreståndare tjänat pengar på att agera mellanhand i förmedlingen av barn. Dessutom har den svenska organisation som förmedlat flest barn från Sri Lanka haft en kontaktperson som agerat på ett oegentligt sätt med en tydlig kommersiell prägel på verksamheten. Han var även involverad i privata adoptioner. Handeln med barn i Sri Lankas adoptionsverksamhet har också fört med sig andra oegentligheter såsom babyfarms, falska mödrar, förfalskade dokument och barnbyten.

Det har förekommit oegentligheter i adoptionerna från Sydkorea till Sverige, främst under 1960–1980-talet. De vanligaste oegentligheterna har varit felaktiga uppgifter i barnets dokument samt att barn har lämnats för adoption av andra än föräldrarna, till exempel far- och morföräldrar eller andra släktingar. Kombinationen av att andra än modern har kunnat lämna barnet till den sydkoreanska adoptionsorganisationen, att det är föreståndaren för adoptionsorganisationen som har lämnat samtycke till adoptionen samt att barnet har registrerats som föräldralöst i ett eget familjeregister, har inneburit uppenbara risker för att barn adopterats utan samtycke från föräldrarna. Att barn till även kända föräldrar har registrerats i ett eget familjeregister har åtminstone i vissa fall, oavsett vad avsikten har varit, inneburit ett döljande av barnets ursprung.

6.1.4 Olika utmaningar i att granska oegentligheter i de olika länderna

Det har funnits olika utmaningar i att granska oegentligheter i de olika länderna. I vissa länder som till exempel Chile och Sri Lanka har myndigheterna erkänt att fel har begåtts och att oegentligheter funnits i adoptionsverksamheten. Det underlättar givetvis även vår granskning och möjligheten att kunna belägga oegentligheter. Andra länder såsom Kina och Polen har däremot inte erkänt att det förekommit oegentligheter, vilket försvårat vårt arbete. I Kina har det dessutom varit svårt för svenska aktörer att få inblick i adoptionsverksamheten och få svar på sina frågor.

En annan utmaning har varit att granska oegentligheter i de länder varifrån de som adopterats fortfarande är unga. Färre personer har då hunnit börja söka sitt ursprung och kunnat upptäcka oegentligheter. Från länder som till exempel Kina och Polen har vi därför färre eller inga vittnesmål om oegentligheter, jämfört med flera av de länder som Sverige haft adoptionssamarbete med på 1970- och 1980-talet. Vittnesmål om oegentligheter kan också vara färre i de länder där de flesta adopterade har varit eller beskrivits som övergivna.

Svensk media har dessutom rapporterat olika mycket om de oegentligheter som uppdagats i olika länder. Exempelvis hade svenska dags- och kvällstidningar tidigt en omfattande rapportering om oegentligheter i adoptioner från Sri Lanka, medan det finns mycket begränsad rapportering om handeln med barn i Hunan i Kina 2005. Svensk media har inte heller rapporterat om oegentligheter i adoptionerna från Chile förrän på 2000-talet, trots att chilensk media från 1970-talet och framåt återkommande rapporterat om handel med barn.

6.1.5 Hur har svenska aktörer hanterat oegentligheter?

Utöver att klargöra om det förekommit oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten och i vilken omfattning, har uppdraget även varit att utreda och klargöra om de svenska aktörerna haft vetskap om oegentligheter samt hur de olika aktörerna har agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll. De svenska aktörerna avser både

regeringen, statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer.

Eftersom Sverige har samarbetat med länder där det förekommit oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten, har det varit viktigt att svenska aktörer säkerställt att adoptionerna till Sverige har gått rätt till. Även om det finns flera exempel på när svenska aktörer har vidtagit relevanta åtgärder när problem och oegentligheter uppstått, har vi också sett många exempel på när svenska aktörer inte agerat tillräckligt kraftfullt när de fått information om oegentligheter. Det har till exempel handlat om att svenska aktörer ibland har underlåtit att ta reda på mer information eller kritiskt granska en verksamhet då det framkommit uppgifter om oegentligheter. Svenska aktörer har också till stor del förlitat sig på att åtgärder från Sverige och ursprungslandet varit tillräckliga, vilket de inte alltid varit.

Företrädare för myndigheter och adoptionsorganisationer och även andra personer som varit involverade i den svenska internationella adoptionsverksamheten har framfört till oss att de har haft barnets bästa i åtanke och att de ansträngt sig för att verksamheten ska bedrivas med hög etik. I min bedömning av oegentligheter tar jag dock inte hänsyn till om agerandet utfördes med goda intentioner. Även handlingar som har utförts i syfte att göra gott kan bedömas som oetiska.

6.1.6 Kapitlets disposition

I avsnitt 6.2–6.7 kommer vi att redogöra för de oegentligheter som förekommit i Sveriges internationella adoptionsverksamhet. Det handlar om handel med barn, avsaknad av och brister i dokumentationen av samtycken, annan bristfällig eller felaktig dokumentation, oklarheter kring hur och varför barnen lämnats för adoption, tveksamheter i om subsidiaritetsprincipen efterlevts samt avsteg från ordinarie adoptionsprocess. I avsnitt 6.8 redogör vi för svenska aktörers agerande när oegentligheter uppdagats. I avsnitt 6.9 tar vi slutligen upp olika risker och förfaranden i ursprungsländerna som Sverige har accepterat för att få genomföra internationella adoptioner.

6.2 Sverige har varit involverat i flera fall av handel med barn under 1970–2000-talet

Utredarens bedömning: Handel med barn har förekommit i adoptioner till Sverige från flera länder. Det finns bekräftade fall av handel med barn i den svenska internationella adoptionsverksamheten under varje årtionde från 1970- till 2000-talet. I Sri Lanka har det till exempel förekommit handel med barn med koppling till Sverige i de privatförmedlade adoptionerna, särskilt under 1980-talet, och företrädare för regeringen och myndigheter i Sri Lanka har bekräftat detta. Även i Colombia förekom handel med barn i privata och enskilda adoptioner till Sverige på 1980-talet. Handel med barn har även förekommit i adoptioner från bland annat Kina, Polen, Taiwan, Thailand och Vietnam.

Det kan inte uteslutas att handel med barn till Sverige förekommit i fler fall och i fler länder. Utöver bekräftade fall har det funnits en risk för handel med barn under de tidsperioder och i de länder eller områden där vi vet att det generellt sett funnits utbredd handel med barn. I flera av de länder vi granskat närmare har barnhemsföreståndare, advokater och andra mellanhänder kunnat tjäna pengar på adoptioner till bland annat Sverige.

6.2.1 Inledning

Handel med barn avser varje handling eller transaktion genom vilken ett barn överförs av en person eller grupp av personer till en annan person mot betalning eller någon annan form av ersättning.³ Handel med barn i internationella adoptioner omfattar ofta att en kedja av olika aktörer samarbetar för att möjliggöra adoptionen. I vissa fall har dessa aktörer erhållit stora summor pengar men det behöver inte vara stora belopp för att handel ska uppstå. Även vid mindre belopp kan det uppstå en kedja av mellanhänder som i sig skapar ett självförstärkande system av ömsesidiga intressen.

Under hela den period som internationella adoptioner förmedlats till Sverige har en grundläggande princip varit att adoption inte får ske mot betalning. Handel med barn har inte under några om-

³ Artikel 2 i det fakultativa protokollet till barnkonventionen om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi. Se även HCCH (2023), s. 25.

ständigheter fått förekomma. De första reglerna i syfte att förhindra otillbörlig ekonomisk vinning vid internationell adoption kom genom 1967 års Europarådskonvention som Sverige ratificerade samma år. Enligt lagen om internationell adoptionshjälp från 1979 fick adoptionsorganisationerna ta ut avgifter av de sökande men verksamheten fick inte bedrivas med vinstintresse. Genom barnkonventionen från 1989 skärptes kraven ytterligare genom artikel 21 d som stadgar att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att en internationell adoption inte leder till otillbörlig ekonomisk vinning för de personer som medverkar i den. Förbudet mot otillbörlig ekonomisk vinning uttrycks även i 1993 års Haagkonvention. Enligt artikel 8 ska centralmyndigheterna vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra otillbörlig ekonomisk eller annan vinst i samband med en adoption och för att förhindra tillvägagångssätt som strider mot konventionens syften.

6.2.2 Handel med barn i adoptioner från Sri Lanka på 1970-till 1990-talet

Återkommande rapporter om handel med barn med koppling till Sverige i de privatförmedlade adoptionerna från Sri Lanka

I mitten av 1970-talet kom de första signalerna till Sverige om att det pågick handel med barn i adoptionsverksamheten i Sri Lanka. Svenska tidningar rapporterade om att lankesiska barn såldes till bland annat svenska adoptivföräldrar på chartersemester.⁴ Under NIA:s resa till Sri Lanka 1979 uppmanades NIA att varna svenska familjer för ett par lankesiska förmedlare som arbetade illegalt och som svenska adoptivföräldrar hade använt sig av.⁵ NIA fick under 1980 fortsatta rapporter om icke-korrektadoptionstransaktioner och ville hitta lämpliga åtgärder för att ”stävja den illegala adoptionsverksamheten med svenskar inblandade”.⁶

⁴ Expressen 1976-06-19 ”Småbarn säljs till Sverige för 100 kr”; Göteborgsposten 1976-06-20 ”Svenskar köper barn för 3000 kr styck” (båda hänvisar till tidningen Honey i Sri Lanka); GT 1978-03-28 ”Därför ökar den illegala barnhandeln”.

⁵ NIA:s rapport från resa till Colombo, Sri Lanka 1979-10-21--27, inkom till svenska ambassaden i Colombo 1979-12-26, beskickningsarkivet dnr I:10 R 34.

⁶ Brev från UD Stockholm till svenska ambassaden i Colombo 1980-10-03, inkom svenska ambassaden 1980-10-06 dnr IV:151 R 34; Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1980-10-24, beskickningsarkivet dnr III:190 R 34.

Från 1980 och framåt publicerades en mängd tidningsartiklar i både lankesisk och svensk press om handel med barn i Sri Lanka där barn avsedda för svenska familjer varit inblandade.⁷ Företrädare för Sri Lanka meddelade 1982 till NIA att de i princip helt hade tappat greppet om adoptionerna och att verksamheten var präglad av uppgivenhet och likgiltighet. Svenska ambassaden i Colombo beskrev att problemen fanns inbyggda i ett system där de inblandade tjänade mycket pengar.⁸ Året efter beskrev svenska ambassaden åter igen att verksamheten styrdes av egenvinning där vinster togs ut i alla led.⁹ Sri Lankas ambassad i Stockholm beskrev under ett möte med de svenska adoptionsorganisationerna 1992 att det förekom olagligheter i adoptionsverksamheten, både i Sverige och i Sri Lanka.¹⁰

Det har funnits tydliga ekonomiska drivkrafter och mellanhänder i Sri Lanka som har tjänat pengar på att förmedla barn till svenska föräldrar och det har skett systematiskt under en längre tid. Det har särskilt uppmärksammats i de privata och enskilda adoptionerna. NIA uttryckte flera gånger under 1980-talet att adoptionerna från Sri Lanka är de som genom åren har skapat flest problem och merarbete för de svenska myndigheterna, framför allt på grund av de privatförmedlade adoptionerna.¹¹ Men även i adoptioner från Sri Lanka som gått via svenska adoptionsorganisationer har pengar varit en uppenbar drivkraft.

BV:s kontaktperson gjorde adoptionsförmedling till affärsverksamhet

Barnens Vänner (BV) är den svenska adoptionsorganisation som förmedlat flest barn från Sri Lanka. De samarbetade med en lankesisk affärsman, som även förmedlat privata adoptioner vid sidan av

⁷ NIA Protokoll 1981-12-17; Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1981-12-02, beskickningsarkivet dnr III:201 R 34 (även NIA dnr 72:331/81); Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1981-12-03, inkom NIA 1981-12-04 dnr 72:331/81; Brev från svenska ambassaden i Colombo till svenska UD "Adoptioner från Sri Lanka" 1982-01-19, inkom NIA 1982-01-22 dnr 72:331/81; Brev från svenska ambassaden till UD Stockholm 1981-12-24, inkom NIA 1981-12-29 dnr 72:331/81.

⁸ NIA:s reserapport Sri Lanka 1982, beskickningsarkivet 1983-12-05 dnr 11/154 R 34.

⁹ Brev från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1984-10-24 "Internationella adoptioner Sri Lanka – Sverige", beskickningsarkivet 1984-11-02 dnr 12/130 R 34.

¹⁰ Minnesanteckningar från ett möte med Sri Lankas ambassad i Stockholm och svenska adoptionsorganisationerna 1992-01-30 (dnr framgår ej).

¹¹ NIA:s reserapporter från 1982 och 1984.

BV-samarbetet. Han drev en verksamhet med barnhem, hotell, matservering och transportservice för blivande adoptivföräldrar. Han drev också ett mödrahem där mödrarna togs emot några månader före barnets nedkomst och fick del av hemmets hjälpprogram. Verksamheten bedrev daglig mjölkutdelning till totalt cirka 800 barn.¹²

BV:s kontaktperson hade en tydlig kommersiell prägel på verksamheten och gästhemmet var en lönsam affär. I början av 1980-talet började svenska familjer reagera på att kontaktpersonen tog extra betalt för olika tjänster. Svenska sökanden beskrev att de fick betala en depositionsavgift som skulle täcka mat, dryck, resor och telefonsamtal. De var därmed tvungna att betala för att äta 15 mål på kontaktpersonens gästhem. Kontaktpersonen försökte även ta betalt flera gånger för samma utflyktsresa. Han ställde dessutom krav på extra pengar till moderns rehabilitering, trots att de sökande redan hade betalt rehabiliteringskostnader i Sverige.¹³ Våra intervjuer med personer som tidigare arbetat på BV bekräftar detta och beskriver att kontaktpersonens hantering av pengar var en utmaning för BV. BV:s styrelse fick vid flera tillfällen resa till Sri Lanka för att hantera detta.¹⁴

Verksamheten finansierades helt av BV:s medlemmar, genom adoptionsavgifter och gåvor till verksamhetens välfärds- och hjälpprogram. Svenska ambassaden i Colombo var kritisk till de höga kostnaderna som togs ut av blivande svenska adoptivföräldrar, och att det inte fanns tillfredsställande kontroll över hur medlen faktiskt användes.¹⁵ År 1984 framkom att BV:s kontaktperson tog ut en lön som var ungefär tio gånger högre än någon av de övriga anställdas löner. Därutöver tog han ut ersättning per månad för sina resor för föreningen.¹⁶ NIA bedömde att BV:s kontaktperson tog ut väl hög hyra för barnhemmet. BV hade dessutom betalat stora belopp till kontaktpersonen för reparation av barnhemmet och byggandet av ett tempel.¹⁷

¹² Brev och PM från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1984-10-24 "Internationella adoptioner Sri Lanka – Sverige", beskickningsarkivet 1984-11-02 dnr 12/130 R 34.

¹³ NIA:s anteckning 1983-11-09 och brev från NIA 1983-11-18, NIA dnr 49:340/83; Brev från socialförvaltningen i Örebro till NIA 1984-11-01, NIA dnr 49:298/84.

¹⁴ Intervju med företrädare för BV 2023-10-16.

¹⁵ Svenska ambassaden i Colombo dnr 12-130 R 34 1984-11-02.

¹⁶ NIA:s verksamhetsberättelse för 1985-1986; Brev från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1985-11-12 "Revision av adoptionsorganisationer i Sri Lanka" inkom NIA 1985-11-15 dnr 69:342/84.

¹⁷ Svenska ambassadens revision av verksamheten hos de auktoriserade organisationernas kontakter i Sri Lanka m.m., NIA dnr 69:342/84.

I början av 1990-talet hjälpte BV:s kontaktperson BV:s medlemmar att gå förbi deras kö av sökande och uppgavs ha tagit emot omkring 30 000 kronor extra per adoption, utöver det belopp som hans organisation tog betalt för i samband med adoption.¹⁸ BV:s kontaktperson samarbetade med en svensk kvinna för att genomföra adoptioner vid sidan av sitt samarbete med BV. NIA polisanmälde kvinnan för att ha lämnat adoptionshjälp i strid med lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp.¹⁹ Hon hade enligt BV gett råd till sökanden om hur de skulle kunna undvika yttranden från NIA, och de hade fått betala stora belopp för att adoptera via henne. Hon hävdade dock att hon var oskyldig.

Risk att ”babyfarms” där barn såldes före födseln har förekommit i adoptioner till Sverige på 1980-talet

I början av 1980-talet rapporterade lankesisk media om så kallade ”babyfarms”, där gravida kvinnor sålde sina barn till adoption redan före födseln och erbjöds boende tills barnet var fött. Regeringsföreträdare i Sri Lanka har vid flera tillfällen bekräftat att babyfarms förekom i Sri Lanka. NIA tog i sin verksamhetsberättelse för 1982–1983 upp att myndigheterna, i samband med razzian mot en babyfarm i Sri Lanka, hade omhändertagit barn som varit avsedda för svenska adoptivfamiljer.²⁰ I vår aktgranskning har vi inte sett några fall där det framgår att barnen kommer från just dessa babyfarms. Utifrån vår arkivgenomgång och aktgranskning kan vi dock konstatera att de lankesiska aktörer som oftast förekommer i de svenska adoptionsakterna har haft egna mödrahem eller babyfarms, alternativt samarbetat med någon som haft det. Det finns därmed en risk att en del adoptioner till Sverige har skett via babyfarms, men vi kan inte bedöma hur vanligt förekommande det har varit.

¹⁸ NIA:s protokoll i februari 1991; NIA:s yttrande med anledning av besvär från BV beträffande beslut av NIA att begränsa föreningens auktorisation i förhållande till vad föreningen begärt 1992-05-20 NIA dnr 60:81/92.

¹⁹ NIA dnr 49:106/91 (1991-02-14). (Vi har dock bara kopia på polisanmälan som finns i Sydasiens nr 2 1992 samt C. Lindgren (2010), *Internationell adoption i Sverige – Politik och praktik från sextiotial till nittiotial*, s. 101, som hänvisar till detta samt till NIA Protokoll 1990/91 Nr 8 § 5.)

²⁰ NIA:s verksamhetsberättelse 1982/1983.

6.2.3 Svensk koppling till handel med barn i privata adoptioner från Colombia på 1970- och 1980-talet

Colombia var, precis som Sri Lanka, ett av de länder som först började tala öppet om problem med handel med barn. Under NIA:s resa till Colombia 1981 uttryckte den colombianska myndigheten ICBF att de hade stora problem med handel med barn. ICBF beskrev att privata adoptioner förekom i stor skala från Colombia till Sverige och att en del av dem misstänktes vara olagliga. Det fanns en önskan om att få stopp på de privata adoptionerna.²¹

Någon månad senare avslöjades en omfattande adoptionsskandal. Colombiansk press rapporterade att en advokat som under mitten av 1970-talet arbetat för ICBF hade häktats för att under fyra års tid ha stulit och sålt 300–500 colombianska barn för adoption till bland annat Sverige.²² Fattiga mödrar hade övertygats att sälja sina barn. Advokaten anklagades för att ha samarbetat med den colombianska folkbokföringsmyndigheten, myndigheten ICBF och barnkliniker. Advokaten uppgavs också ha haft agenter i Sverige. Organisationen hade kontakt med två barnkliniker i den fattiga delen av södra Bogotá där de tog emot fattiga eller ensamstående havande kvinnor som bland annat övertygades om att deras barn dött vid födseln. När tillgången på barn minskade i Bogotá hade barn kidnappats i byarna runt staden. De fördes till advokatens hus i väntan på adoptivföräldrar. Barnen registrerades hos myndigheterna av en kvinna under falskt namn och med falska papper. Därefter kom man överens om adoption med en adoptivfamilj som fick betala mellan 7 500–15 000 USD för ett barn. Samma kvinna som stod med i födelsebeviset uppträdde som mor inför de colombianska myndigheterna för att adoptionen skulle godkännas. Advokatens sekreterare hade till exempel figurerat som mor till 15 av barnen.²³

ICBF kunde inte ange hur många av barnen som kommit till Sverige.²⁴ NIA hade under 1980 registrerat fem adoptioner som hade genomförts via advokaten, men visste inte hur många adoptioner som tidigare skett via advokaten till Sverige.²⁵ Svenska ambassaden i Bogotá bekräftade att advokaten ordnat falska födelsebevis

²¹ NIA, Rapport från besök i Bogotá, Colombia 1981-05-31–06–03.

²² El Tiempo 1981-07-19 "500 bebés colombianos robados venden en Europa"; El Tiempo 1981-07-22 "Registro civil se hacía en oficinas del abogado".

²³ DN 1981-07-22 "Colombiansk advokat kidnappade 500 småbarn".

²⁴ UD, Barnhandel, brev från svenska ambassaden i Bogotá, 1982-06-09, dnr R34, Vco.

²⁵ DN 1981-07-23 "Myndighet varnar för privata förmedlare".

och annan nödvändig dokumentation för adoptionerna. Advokaten hade också erkänt att han förmedlat barn utomlands. Det finns uppgifter från en tidigare anställd på NIA att ett 20-tal barn kommit till Sverige genom advokaten.²⁶ Vi har dock inte kunnat få den uppgiften bekräftad.

6.2.4 En etiopisk man som dömdes till fängelse 1977 förmedlade adoptioner till Sverige på 1970-talet

I mars 1977 greps och häktades en man i Etiopien för bland annat olaga valutahantering i samband med adoptionsförmedling.²⁷ Han dömdes senare till fängelse.²⁸ Polisen hade funnit en större summa pengar hos honom som härrörde från barnförmedling.²⁹ Det finns uppgifter om att han hade övertalat familjer i ett fattigt område i Addis Abeba att lämna ifrån sig sina barn med löfte om att barnen skulle återvända när de blev äldre.³⁰

Efter att mannen häktats följer en skriftväxling mellan svenska ambassaden i Addis Abeba och svenska UD. Det fanns 15–20 familjer från framför allt norra Sverige som hade inlett ett samarbete med mannen för att han skulle förmedla barn till dem för adoption.³¹ Dessa familjer hade översänt ett belopp om cirka 1 000 USD per familj till honom personligen.³² Mannens kusin hade, enligt svenska ambassaden, uppgett att motsvarande 60 000 svenska kronor i utländsk valuta hade hittats hos mannen i samband med häktandet.³³

Mannen hade även tidigare under 1970-talet varit delaktig i att förmedla barn till Sverige, både via AC och privat. AC samarbetade

²⁶ C. Lindgren (2010), s. 112.

²⁷ Telegram från svenska ambassaden till svenska UD 1977-04-15, R34 yab (dnr framgår ej); Brev från Rättsavdelningen på UD till svenska ambassaden i Addis Abeba 1977-04-06 "Re adoptioner", dnr 45 R34 yab.

²⁸ Möte AC 2023-09-05; Möte AEF 2023-08-31.

²⁹ Brev 1977-03-30, i AC:s arkivbox "Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977".

³⁰ DN 1977-04-15 "Clas Barkman: 'Adoptionsstopp från Thailand'"; Möte AC 2023-09-05; Adopterade etiopiers och eritreaners förening (AEF) 2018-03-13 "Det finns ingen svensk lag som skyddar internationellt adopterades rätt att känna till sitt ursprung".

³¹ Brev från Rättsavdelningen på UD till svenska ambassaden i Addis Abeba 1977-04-06 "Re adoptioner", dnr 45 R34 yab.; DN 1977-04-15 "Clas Barkman: 'Adoptionsstopp från Thailand'".

³² Brev från Rättsavdelningen på UD till svenska ambassaden i Addis Abeba 1977-04-06 "Re adoptioner", dnr 45 R34 yab; Telegram från UD till svenska ambassaden 1977-04-22, R34 yab (dnr framgår ej).

³³ Svarebrev från svenska ambassaden i Addis Abeba till adoptivföräldrar som adopterat via mannen, 1977-05-15, R34 (dnr framgår ej).

med honom under cirka åtta månader några år innan han greps.³⁴ Vår arkivgenomgång visar att han ofta förekommer i skriftväxlingen mellan AC:s medarbetare i Sverige och AC:s ombud i Etiopien. Han var socialarbetare och med i samma församling som AC:s svenska ombud och arbetade som chaufför på svenska skolan där ett av AC:s ombud också arbetade.³⁵ AC valde att avbryta samarbetet med mannen när det uppdagas att han försökt gå runt de svenska köerna och lämna barn direkt till familjer i Sverige.³⁶

Vår arkivgenomgång visar att denna man även långt senare, på 1990-talet, var involverad i enskilda adoptioner till Sverige.³⁷ Den etiopiska mannen hade under 1990 varit i Sverige och haft med sig två barn till svenska adoptivföräldrar.³⁸ Vi har dessutom sett exempel på att NIA inte har reagerat när mannen angetts som adoptionskontakt när NIA yttrat sig om förmedlingsvägen. Under 1993 och 1994 yttrade sig NIA över förmedlingssättet där det i underlaget från socialnämnden tydligt framgår att den etiopiska mannen var involverad.³⁹ I yttrandet 1994 skriver NIA uttryckligen att denna man är den sökandes ombud i Etiopien och att den etiopiska myndigheten MOLSA kan anges som adoptionskontakt i ett eventuellt medgivande. Socialnämnden gav medgivande och den sökande ansökte sedan i svensk domstol om att få adoptera barnet.⁴⁰

6.2.5 Handel med barn har förekommit i adoptioner från Polen till Sverige på 1990- och 2000-talet

Mot slutet av 1980-talet uppmärksammades i Sverige att polska advokater tog ut höga arvoden i samband med privata adoptioner. NIA drog, utifrån en egen undersökning bland familjer som adopterat från Polen, slutsatsen att det fanns advokater i Polen som försökte sko sig på svenska familjer som sökte barn för adoption. En advokat hade krävt 50 000 svenska kronor för att de blivande adoptivföräld-

³⁴ Möte AC 2023-09-05; A-C. Gudmundsson m.fl. (2015), *Adopterad från annat land: om samarbetet med barnens ursprungsländer*.

³⁵ Möte AC 2023-09-05.

³⁶ Brev 1974-09-09; Brev 1974-08-23; Brev 1974-09-02; Brev 1974-09-19; Brev 1974-09-06. Samtliga i AC:s arkivbox "Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977".

³⁷ Samtal 1990-01-02, i AC:s box "E4b Korr/samtal NN Etiopien 1990–1993".

³⁸ Brev från NIA till MOLSA 1990-10-29 NIA dnr 46:442/90 i AC:s box "E4b Korr/Samtal NN Etiopien 1990–1993".

³⁹ "Yttrande över förmedlingssättet vid adoption 1993-04-01 NIA 46:46/93; Köpings kommuns anhållande om NIA:s utlåtande avseende privat adoptionskontakt 1993-01-29 NIA 46:46/93.

⁴⁰ "Anhållande om yttrande över privat adoptionskontakt i Etiopien" NIA 46:106/94 94-03-07.

rarna skulle godkännas av de polska myndigheterna.⁴¹ Därtill hade de svenska adoptivföräldrarna betalat för de biologiska föräldrarnas advokat, barnets vård med mera. Svenska ambassaden i Warszawa hade dessutom hört rykten om att det hade förekommit extra betalning då personer utan anknytning till Polen velat få ett adoptivbarn.⁴² För utländska sökanden krävdes nämligen en anknytning till Polen från båda eller ena partens sida, helst genom släktskap men det kunde även vara att sökanden deltagit i insamlingar för Polen. Även den polska organisationen Towarzystwo Prazjaciol Dzieci (TPD) som ansvarade för de internationella adoptionerna, oroade sig för de stora summor som man visste att en del svenska par betalat i Polen.⁴³

På 1990-talet rapporterade svensk media åter om handel med barn från Polen i samband med privata adoptioner till Sverige⁴⁴, samt om handel med barn i samband med polsk fadderverksamhet i Sverige⁴⁵. Även på 2000-talet rapporterade svensk media om att svenska par köpt barn i Polen.⁴⁶

6.2.6 Systematisk handel med barn i Kina på 2000-talet – några bekräftade fall med koppling till Sverige

I november 2005 avslöjades handel med barn i den kinesiska provinsen Hunan. Det hade förekommit systematisk handel med kinesiska barn sedan slutet av 1990-talet, och såväl barnhem som lokala tjänstepersoner hade varit inblandade. 27 personer arresterades. De ingick i en liga som sedan 2002 hade fört bort eller köpt totalt 1 000 barn från Guangdong-provinsen och sålt dem till barnhem i Hunan.⁴⁷ Barnhemmen hade 1996 börjat erbjuda anställda och andra personer ersättning för att hitta och rekrytera barn till barnhemmen. I maj 2006 informerade den kinesiska myndigheten

⁴¹ Brev från NIA till svenska ambassaden i Warszawa 1987-04-29 dnr 72:203/87.

⁴² Brev från svenska ambassaden i Warszawa till NIA den 21 maj 1987, inkom till NIA 1987-05-26, dnr 72:203/87.

⁴³ Brev från svenska ambassaden till NIA den 23 november 1990. Inkom NIA 1990-11-28, dnr 72:338/90.

⁴⁴ TT 1993-08-16.

⁴⁵ Expressen 1994-03-22 "Svensken anklagas för att sälja barn"; Expressen 1994-03-21 "Vi handlade i god tro"; Dagens Nyheter 1994-03-22 "Polsk pojke hörs av svensk polis om övergrepp"; Dagens Nyheter 1994-03-21 "Polska barn försvunna. Polisen misstänker handel."; Expressen 1994-03-21 "Svensk våldtog fadderbarnet".

⁴⁶ Aftonbladet 2003-07-05 "Svensk kvinna köpte ett barn för 200 dollar"; Expressen 2003-07-06 "Sälde sonen till svenskar".

⁴⁷ Washington Post 2006-03-12 "Stealing Babies for Adoption: With U.S. Couples Eager to Adopt, Some Infants Are Abducted and Sold in China".

CCAA MIA om att fyra barn från Hunan hade adopterats till Sverige, även om de kinesiska myndigheterna hävdade att barnen ”verkligen var övergivna”.⁴⁸ Senare framkom att barnen hade adopterats till Sverige genom FFIA och att ytterligare barn kunde vara del av handeln med barn. Ett 70-tal barn hade adopterats genom FFIA, AC och BV från de barnhem som på olika sätt var involverade i Hunan-skandalen under den aktuella perioden.⁴⁹

2009 avslöjades en adoptionsskandal i Kina där 80 barn i Guizhou-provinsen i södra Kina hade tagits från föräldrarna av lokala myndigheter eftersom föräldrarna inte kunde betala de böter som ålades par som hade fler barn än tillåtet enligt Kinas ettbarnspolitik. Barnen fördes till barnhem varifrån de adopterades internationellt, och barnens dokument förfälskades så att de framstod som föräldralösa.⁵⁰ Under perioden 2004–2009 förmedlade AC 35 barn från Guizhou-provinsen. FFIA och BV förmedlade sju barn var från Guizhou under samma period.⁵¹ Enligt CCAA var Sverige inte ett av de länder som mottagit barn som varit del i handeln med barn i Guizhou.⁵²

Vår aktgranskning visar att närmare hälften av de barn som ingick i urvalet och som adopterats till Sverige kom från någon av de provinser där handel med barn avslöjats eller från någon av de provinser som forskare vid ett universitet i Wuhan konstaterat varit mer utsatta för handel med barn än andra provinser: Henan, Jiangsu, Shandong, Fujian, Hebei, Sichuan, Guangdong och Anhui.⁵³ Aktgranskningen visar också att adoptionerna till Sverige till viss del följer det mönster som fanns hos de barnhem som var inblandade i Hunanskandalen och som beskrevs i en studie från 2014: att barnen var små flickor, att de hittats utanför barnhem och andra platser som biologiska föräldrar undvek på grund av risken att upptäckas av myndigheterna.⁵⁴ De barn som har adopterats från Kina till Sverige har enligt vår aktgranskning oftast varit flickor som hittats övergivna när de endast var några dagar gamla (57 procent

⁴⁸ MIA, svar från svenska ambassaden Beijing, 2012-01-11, dnr 47:847:16/11.

⁴⁹ Aftonbladet 2018-08-20.

⁵⁰ China Daily, BBC News, The Telegraph, TT, Expressen, SR Ekot.

⁵¹ MIA, korrespondens med AC, BV och FFIA 2009-07-02, dnr 72:426:3/09, 72:426:5/09, 72:426:6/09.

⁵² MIA, Tjänsteanteckning, dnr 61:391:8/09.

⁵³ MFoF, mejl från UD 2020-05-22, dnr 3.1.2:1150/19 nr 32.

⁵⁴ B. Stuy (2014), *Open Secret: Cash and Coercion in China's International Adoption Program*, s. 365–386.

var mindre än en vecka gamla, 90 procent var flickor). Barnen som adopterats till Sverige har hittats på olika platser, men vanligast är att de har hittats vid ingången till SWI:s barnhem (det framgår i drygt 20 procent av alla akter från Kina). I aktgranskningen har vi också sett att barnen står som "abandoned", "found abandoned" eller "found to be abandoned". Från 2000 står i vissa akter att barnet är "abandoned baby definitely", "definitely an abandoned baby" eller "really an abandoned child". Vad detta står för och vad det innebär för de barn som enbart står som "abandoned" är svårt att avgöra, men det verkar ha ansetts viktigt att tydliggöra att barnen verkligen var övergivna.

Utöver de fyra barn som kom till Sverige och som hade koppling till Hunanskandalen, finns inga uppgifter om att fler barn som adopterats till Sverige varit del av handeln med barn i Kina. Mot bakgrund av hur många barn som adopterats från Kina till Sverige, de omfattande rapporter om systematisk handel med barn vi sett och de risker som funnits i adoptionssystemet kan det dock inte uteslutas att flera barn är berörda.

6.2.7 Uppgifter om handel med barn har även förekommit i andra länder från 1970-talet till 2010-talet

Vi har uppmärksammat att det har förekommit handel med barn i adoptioner till Sverige även från andra länder än dem vi gjort fördjupad granskning av. Det gäller exempelvis adoptioner från Thailand på 1970-talet, Taiwan på 1980-talet och Vietnam på 1990-och 2000-talen.

Handel med barn, bortförda barn och felaktigheter i privata adoptioner från Thailand till Sverige på 1970-talet

År 1974 fick NIA uppgifter om oegentligheter i adoptioner från Thailand.⁵⁵ Mellan 1974 och 1977 förmedlades drygt 900 barn från Thailand för adoption till Sverige, varav 80 adoptioner förmedlades av AC. Det slutade tvärt 12 april 1977 då den thailändska polisen gjorde razzior mot barnhem i Bangkok där många av barnen bodde innan de flyttade till Sverige. Av de 33 barn som då fanns på hemmet visade sig 3 vara stulna, 6 hade fått helt nya, påhittade namn

⁵⁵ NIA informerar juni 1974, aug 1975, juni 1976, juni 1977, mars 1978.

och ny bakgrund, och 16 barn hade inga identiteter alls.⁵⁶ Både svenska och thailändska medier rapporterade 1977 om att barnhemsföreståndaren hade gripits och att han bland annat hade förmedlat flera barn till Sverige.

NIA fick kännedom om att barnhemsföreståndaren i Thailand hade arresterats och att ett stort antal barn hade kommit till Sverige genom denna barnhemsföreståndare, de flesta på privat väg och några få via AC. AC hade avbrutit kontakterna med advokaten sedan det uppkommit misstankar om oegentligheter. NIA gick ut med information om detta till socialförvaltningarna. Sex av de 33 barnen som omhändertogs var avsedda för svenska familjer.⁵⁷

Adoptivföräldrar som själva adopterat barn från Thailand har i intervju med oss beskrivit att advokaten förmedlade en mängd barn från Thailand för adoption och tjänade pengar på det, att det var handel med barn. Tidigare företrädare för AC beskriver att han använde sig av falska mödrar.⁵⁸

År 2002 visade också SVT Dokument inifrån hur en person som är adopterad från Thailand under en resa till landet upptäckte att det har suddats i register och att identitetshandlingar förfalskats i hennes adoption.⁵⁹ År 2002 sändes också dokumentären "Barn till varje pris" i SVT. Den visade att flera hundra svenskar som adopterats från Thailand kan vara stulna och att minst 19 thailändska barn under åren 1974 till 1977 kom till Sverige med falska identiteter och födelsebevis.

Handel med barn i Taiwan uppdagades 1982

NIA tar i sina mötesprotokoll från sommaren 1982 upp att en person i Taiwan hade arresterats och åtalats för att ha förfalskat födelsecertifikat.⁶⁰ Svensk media hade i maj 1982 rapporterat om att barn från Taiwan stulits och sålts till familjer i bland annat Sverige. Polisen i Taiwan grep 15 personer för handel med barn, däribland läkare och sjuksköterskor vars uppgift var att förse barnen med nya födelseattester. Man vet inte hur många svenska barn som hade

⁵⁶ Aftonbladet 2002-04-18; SVT Dokument inifrån 2002-04-03.

⁵⁷ NIA informerar juni 1977.

⁵⁸ Intervju med tidigare chef för AC 2024-03-22.

⁵⁹ SVT Dokument inifrån 2002-04-03.

⁶⁰ NIA Protokoll 1982-06-17 och 1982-08-24.

stulits och sålts av denna liga, men 1981 kom elva barn från Taiwan till Sverige vid sidan av de sju svenska auktoriserade adoptionsorganisationerna.⁶¹ I augusti 1982 åtalades 42 taiwaneser för försäljning av spädbarn för internationell adoption. Polisen i Taipeh hade klarlagt att minst 63 spädbarn sålts till svenska adoptivföräldrar sedan 1980. En del av barnen hade kidnappats från barnvagnar utanför affärer. Polisen misstänkte att särskilda babyhandlare hade stulit eller köpt barn från föräldrarna och sedan kontaktat adoptionsbyråer.⁶² År 1983 fick NIA information om att personer i Taiwan som förmedlat adoptivbarn till Sverige dömts till två livstidsdomar och straff på upp till tolv års fängelse för handel med barn. Vi har intervjuat en adopterad person från Taiwan som bodde på en av de åtalade barnhemsföreståndarnas barnhem, året innan föreståndaren åtalades. DNA-test har visat att den kvinna som i adoptionsdokumenten uppges vara hennes mor, inte är det. Vi har uppgift om fler personer som adopterats från Taiwan och som har upptäckt felaktigheter i sina adoptionsdokument.⁶³

Handel med barn i adoptioner från Vietnam till Sverige på 1990- och 2000-talen

År 2000 dömdes en liga i Vietnam till höga böter och fängelse för att ha sålt barn till västerländska föräldrar, däribland svenskar. Bland annat dömdes de två huvudansvariga till 20 års fängelse. Handeln med barn hade letts av en högt uppsatt tjänsteman på justitiedepartementet för de norra provinserna av landet. Ligan hade lurat fattiga och ogifta mödrar i norra Vietnam att skänka bort sina barn eller sälja dem billigt. Sedan sålde de barnen till adoptivföräldrar i Sverige, Norge, Frankrike, USA och Belgien till ett pris av 8 000 till 12 000 kronor per barn. Handeln med barn uppgavs totalt ha rört 174 barn och ha pågått mellan 1992 och 1998. AC uppgav att de aldrig förmedlat några barn från den provinsen. NIA meddelade dock att ett 40-tal barn från norra Vietnam hade förmedlats för privat adoption till svenska adoptivföräldrar under den aktuella perioden.⁶⁴

⁶¹ TT 1982-05-07; Expressen 1982-05-17 "Stulna barn såldes i Sverige".

⁶² TT 1982-08-19.

⁶³ Möte AFO 2022-03-25.

⁶⁴ AC:s pressinformation "Adoptionsskandal i Vietnam", inkom NIA 2000-04-03; Sydsvenskan 2000-03-30; Expressen 2000-03-30; Expressen 2000-03-31.

En person som själv adopterades från Vietnam via enskild adoption 1996 beskriver att den som signerat adoptionsdokumenten och skrivit brev till adoptivföräldrarna, var mannen som var ledare för den traffickingliga som blev dömd i Vietnam. Kopia på brevet finns i NIA:s akt. Ytterligare två personer som blev sålda kom till Sverige vid samma tidpunkt. Personen har jämfört sina dokument med en person som blev adopterad till Belgien och deras dokument är nästintill identiska. Det står att de båda är födda på samma sjukhus och samma klockslag, om än olika datum. De har samma läkare och barnmorska, samma förnamn och mellannamn och blev övergivna av sina biologiska mödrar på ett sjukhus när de var två dagar gamla. Vår intervjuperson har även haft kontakt med några mödrar i Vietnam som uppgett att de har blivit manipulerade, utnyttjade och bestulna på sina barn. Samma person har fått höra berättelser om att traffickingligan hade hus där gravida, unga, ogifta kvinnor blev placerade och gömda tillsammans under graviditeten.⁶⁵

Företrädare för FFIA har beskrivit att det var svårt att arbeta i Vietnam på grund av oegentligheter.⁶⁶ En tidigare medarbetare vid NIA berättar om myndighetens besök i norra Vietnam 2007 där många spädbarn låg på rad och att det var som en "babyfabrik."⁶⁷

Svensk media har rapporterat om handel med barn i ytterligare ett antal länder från 1980-talet till 2010-talet

År 1982 och 1983 kom rapporter i svensk media om att indiska barn misstänktes ha sålts till bland annat Sverige.⁶⁸ AC:s kontaktperson i Indien, som var advokat, tvingades stänga sitt barnhem efter att ha förmedlat cirka 1 500 misstänkt olagliga adoptioner, varav 600 till Sverige.⁶⁹ År 1982 avslöjade polisen i Peru ett 60-tal kidnappningar av barn som sedan adopterats illegalt av européer, bland annat till svenska adoptivföräldrar. NIA bedömde dock att det rörde sig om enstaka barn som adopterats vid sidan av AC.⁷⁰ I mitten av 1980-talet rapporterade svenska medier om en svensk

⁶⁵ E-post inkommen till Adoptionskommissionen 2025-01-22.

⁶⁶ Intervju FFIA 2022-03-28.

⁶⁷ Möte med en tidigare medarbetare vid NIA 2023-02-16.

⁶⁸ TT 1982-09-01.

⁶⁹ Enligt DN 2021-02-21; Dagens Nyheter 1983-05-05 "Miljonär på adoption. Barnhandlaren försvarar sig: Jag räddade många".

⁷⁰ TT 1982-11-02; DN 1982-11-03 "Barn rövades och såldes hit".

man i Filippinierna som utvisades efter att i filippinsk tv lovat att hjälpa svenska familjer att skaffa barn billigt och snabbt. En person i Malmö blev under samma tid polisanmäld för att ha annonserat ut filippinska adoptivbarn i fyra stora svenska dagstidningar.⁷¹ År 1988 rapporterades om att brasiliansk polis hade avslöjat en internationell barnsmugglarliga och att det enligt polisen fanns svenskar bland ligans kunder.⁷² År 1989 avslöjades en liga i Ecuador som hade bedrivit illegal försäljning av barn till andra länder och den advokat som var inblandad arresterades samma år. Detta går att läsa mer om i den norska adoptionsutredningens delrapport från 2025.⁷³ Advokaten var AC:s kontaktperson i Ecuador från 1976 och några år framöver. Sammanlagt förmedlades ungefär 130–140 barn för adoption från Ecuador till Sverige 1976–1980, men från 1978 är det dock endast ett fåtal barn per år.

År 1994 avslöjade TV4 att en advokat i El Salvador sedan 1980-talet tjänat mångmiljonbelopp på att kidnappa barn under vapenhot och sedan sälja dem till bland annat svenskar.⁷⁴ År 1996 rapporterade svensk media om handel med barn i adoptioner från Grekland från 1948 till in på 1990-talet, där tusentals grekiska barn hade rövats bort från sina föräldrar och sålts till barnlösa par. Det fanns obekräftade uppgifter om att minst 150 barn sålts till Sverige. Det uppgavs att läkare och sjukhuspersonal på de statliga sjukhusens BB-avdelningar och på spädbarnshemmet Metera i Aten – som var det barnhem som Sverige slöt världens första adoptionsavtal med – var involverade. Både NIA, AC och grekiska ambassaden i Stockholm hävdade dock att adoptionerna sedan 1969 hade varit korrekta.⁷⁵

Svensk media har rapporterat om handel med barn i adoptioner till Sverige även under 2000-talet. År 2000 greps ledningen för ett barnhem i den ryska staden Rjazan misstänkt för att ha sålt föräldralösa barn till ett antal länder, däribland Sverige. Polisen uppgav att ”försäljningen” hade pågått i fem år, att det handlade om många barn, att adoptionsligan hade tjänat ”enorma penningssummor” och att det fanns en svensk anknytning. Den dåvarande kanslichefen för AC uppgav dock att endast ett barn kom från den aktuella staden

⁷¹ Aftonbladet 1984-03-08; DN 2021-02-21.

⁷² TT 1988-03-17.

⁷³ Granskningsutvalget för utenlandsadopsjoner (2025), *Delrapport om Ecuador og Colombia*, s. 90 ff.

⁷⁴ Enligt DN 2021-02-21.

⁷⁵ SvD 1996-05-18; Expressen 1996-05-18.

och att hon var övertygad om att allt gått korrekt till.⁷⁶ År 2003 fick NIA information från AC om handel med barn i adoptioner från Bulgarien till Sverige, där en förmedlare hade tagit emot mellan 10 000 och 20 000 USD per barn från svenska adoptivföräldrar som trodde att pengarna gick till barnhemmen och inte till personliga konton. Bulgariska banken hade upptäckt den svenska förbindelsen och att drygt 200 000 USD hade överförts till en viss förmedlare under en period på sex månader.⁷⁷ År 2013 hade Expressen med hjälp av dold kamera infiltrerat flera barnhem i Nigeria som fungerade som babyfabriker som stulit och sålt barn till svenskar, med identitetspapper som de köpt svart av myndigheterna.⁷⁸ År 2015 rapporterade svensk media om att två svenska familjer fått lämna tillbaka de barn som de adopterat från Kenya. Ursprungsfamiljerna hade enligt kenyanska myndigheter berövats sina barn utan samtycke.⁷⁹

6.3 Ibland saknas samtycken och svenska aktörer har inte säkerställt att samtycke inhämtats

Utredarens bedömning: Trots att principen om frivilligt och informerat samtycke från barnets vårdnadshavare (i regel barnets förälder) är en av de viktigaste förutsättningarna för adoption, kan utredningen konstatera att det finns exempel på att barn har adopterats till Sverige utan frivilligt och informerat samtycke. Barn har dödförklarats för sina föräldrar och adopterats till Sverige, andra än föräldrarna har lämnat barnet för adoption och mödrar har ibland inte förstått innebörden av sitt samtycke eller pressats att lämna samtycke till adoption.

Ett särskilt samtyckesdokument finns relativt sällan med som underlag i ärenden som gäller internationell adoption. Det gäller både privata och enskilda adoptioner samt adoptioner som gått via auktoriserade adoptionsorganisationer, över hela tidsperioden. Särskilda samtyckeshandlingar saknas såväl i de adoptionsakter som upprättats av de auktoriserade adoptionsorganisationerna som i de akter som finns hos domstolarna och socialtjänsterna.

⁷⁶ Expressen 2000-04-01; Expressen 2000-04-12; Expressen 2000-04-12.

⁷⁷ AC:s rapport till NIA om vad som hänt i Bulgarien med översatta tidningsartiklar från Bulgarien 2003-01-31, NIA dnr 69:53/03.

⁷⁸ Expressen 2013-12-15 "Exclusive: Expressen reveals baby factories".

⁷⁹ SVT Nyheter 2015-08-23.

Det behöver inte betyda att ett samtycke inte inhämtats, men det innebär att svenska aktörer inte säkerställt att barnen blivit tillgängliga för adoption på rätt sätt.

I de fall det finns information om samtycke eller särskilda samtyckeshandlingar förekommer ibland samtycken från andra än barnets vårdnadshavare, till exempel från en juridisk person (ett barnhem) eller en mormor till barnet. Detta trots att det före 2018 inte varit möjligt för annan än barnets vårdnadshavare att samtycka till adoption enligt svensk rätt. I vissa länder, under vissa tidsperioder, har förekommit att barnets föräldrar inte fått tillräcklig information för att kunna ge ett informerat samtycke. Samtycke har ibland lämnats under påtryckning.

6.3.1 Inledning

En grundläggande princip vid adoption enligt föräldrabalken är att det krävs samtycke från ett barn som fyllt 12 år och den förälder som är barnets vårdnadshavare. Vårdnadshavarens vetorätt har gällt enligt svensk rätt sedan 1917. Samtycke behövs dock inte om barnets vårdnadshavare är varaktigt förhindrad att samtycka till följd av en psykisk sjukdom eller något annat liknande förhållande, vistas på okänd ort eller om det finns synnerliga skäl. Under årens lopp har det förts diskussioner om svensk eller utländsk lag ska tillämpas på samtycke vid internationell adoption. Att kravet på moderns samtycke ska bedömas enligt svensk rätt har emellertid alltid varit klart. Det var först 2018 när undantaget för synnerliga skäl infördes som det infördes en ventil vid internationell adoption. I förarbetena står att det kan hända att personer inte vill delta i ett adoptionsförfarande på grund av risken för sociala konsekvenser om adoptionen blir känd. En tillämpning av undantaget förutsätter i regel att ganska omfattande ansträngningar har gjorts för att utreda anledningen till att ett samtycke som uppfyller de svenska kraven inte har lämnats. Det krävs i regel att myndigheterna i ursprungsstaten har bedömt att adoptionen bör genomföras. Så är fallet i första hand om adoptionen förmedlas av en auktoriserad adoptionssammanslutning.⁸⁰ År 2018 utvidgades även kretsen av personer som kan lämna samtycke till adoption. Samtycke kan även lämnas av en tillfällig vårdnads-

⁸⁰ Prop. 2017/18:121 *Modernare adoptionsregler*, s. 151 f.

havare eller någon annan som på grund av lag eller sedvänja trätt i föräldrarnas ställe. Innan ett samtycke lämnas ska den som lämnar samtycke få information om innebörden av en adoption. Moderns samtycke ska inhämtas sedan hon återhämtat sig tillräckligt efter födseln vilket enligt 1967 års Europarådskonvention om adoption av barn, är tidigast sex veckor efter födseln.

Kravet på informerat samtycke följer även av artikel 21 barnkonventionen och artikel 4 c 1993 års Haagkonvention. Enligt 1993 års Haagkonvention ska moderns samtycke, där sådant krävs, ha getts först efter barnets födelse. Enligt artikel 16 1993 års Haagkonvention ska barnets ursprungsland överlämna bevis om att nödvändiga samtycken har erhållits till mottagarlandet. Enligt HCCH är kravet på att inhämta vederbörliga samtycken till adoptionen en viktig del för att bekämpa bortförande av, försäljning av och handel med barn.

6.3.2 Ursprungsföräldrar har inte alltid fått rätt information för att kunna ge ett informerat samtycke

I Etiopien har föräldrar inte fått tillräcklig information om vad adoption innebär, åtminstone inte på 1970-talet

På 1970-talet adopterades barn till Sverige utan att föräldrarna i Etiopien förstod vad adoptionen innebar. De har många gånger trott att barnen ska återvända när de blivit äldre, efter att de fått utbildning. Det samtycke som ursprungsföräldrar lämnat har då inte varit ett informerat samtycke, något som i Etiopien har skett systematiskt och omfattande under 1970-talet och eventuellt även senare. Det framgår bland annat av vår arkivgenomgång och från vittnesmål från adopterade som mött sina ursprungsfamiljer. Att det kan ha varit så bekräftas också av personer som själva förmedlat adoptioner till Sverige. Företrädare för AC har i intervju med oss beskrivit att många adopterade som har träffat sin familj upplever att familjen blivit lurad. Ett av AC:s ombud som förmedlade adoptioner från Etiopien på 1970-talet medger att det kan vara så att mödrarna inte förstod innebörden av adoptionen, att en del nog trodde att barnen skulle få en utbildning i Sverige. Hon har senare träffat ursprungsfamiljer som besökt Sverige och som inte hade förstått vad adoption innebar. Hon berättar också att en advokat

lät mödrarna skriva under ett samtycke, men att mödrarna inte var med i domstolen och att de inte heller var läskunniga.⁸¹

Det finns en risk att detta problem fortsatt även långt senare. Vår arkivgenomgång visar nämligen att det även 2010 var ett utbrett problem i Etiopien. MIA får dock inte uttryckliga rapporter om att det problemet finns i adoptionerna till just Sverige. Tidigare AC-medarbetare har i en bok beskrivit att mödrarna i Etiopien trodde att barnen skulle komma tillbaka efter att ha utbildats i ett annat land ända fram till att Etiopien införde dubbla domstolsförhandlingar⁸², vilket var omkring 2011. Dessförinnan deltog inte föräldrarna vid domstolsförhandlingen ens då de var kända och själva hade lämnat barnet för adoption.

Det finns mödrar i Chile som inte har förstått att de skrivit på ett samtycke för framtida adoption

Vi har intervjuat mödrar i Chile som uppgett att de överhuvudtaget inte har skrivit under några dokument. Andra uppger att de var analfabeter och inte visste vad de skrev under. Vi har intervjuat en adopterad person som kom till Sverige på 1970-talet genom AC, vars ärende ingår i brottsutredningen i Chile. I adoptionsdokumentet står att modern kom tillbaka med barnet till sjukhuset en vecka efter förlossningen och sa att hon ville lämna barnet för adoption till Sverige. Modern har dock i sitt vittnesmål inför brottsutredningen i Chile berättat att hon varken fick se eller hålla sitt barn efter förlossningen. En socialassistent tog barnet direkt efter födseln. Modern har berättat att hon med tumavtryck signerade ett papper efter förlossningen som hon trodde handlade om att hon skulle lämna sjukhuset, inte lämna bort sitt barn. Även SVT har i sin granskning 2018 visat exempel på en chilensk kvinna som fråntogs sitt barn efter födseln och där hon uppgavs ha skrivit på ett papper om att hon godkänt adoption av barnet, trots att hon inte kunde skriva på den tiden.⁸³

⁸¹ Möte med tidigare AC-representant 2023-12-06.

⁸² A.-C. Gudmundsson m.fl. (2015), s. 123.

⁸³ SVT 2018-01-29 "Marianne Skoglund adopterades till Sverige från Chile: Jag blev kidnappad."

6.3.3 Mycket talar för att samtycke ibland har lämnats under påtryckning

I länder som Chile, Sydkorea och Sri Lanka finns indikationer på att mödrarna ibland kan ha övertalats att lämna sitt barn för adoption.

I de akter vi granskat från Chile finns det i flera fall information som indikerar att modern kan ha övertalats till adoption av sjukhuspersonal, personal på mödrahem eller AC:s socialarbetare. I några fall framgår att modern inte riktigt varit säker på om hon vill lämna bort barnet och i några fall har hon uttryckt att hon inte vill det. I en adoptionsakt framgår att det var svårt att få modern med sig till domstolen för att gå med på att lämna bort barnet. I ett fall får man intryck av att läkaren på sjukhuset och AC:s socialarbetare trycker på om adoption, trots att föräldrarna vacklar i frågan om de vill behålla barnet. Modern motsatte sig först att överlämna barnet, men enligt ett senare dokument hade hon ändrat sig. Det finns också exempel på att modern gått med på att gå till domstol och lämna över barnet till adoption efter påtryckningar från pappans familj. I ett fall hade modern bestämt sig för adoption under graviditeten, men ångrat sig efter födseln och ville behålla barnet. Hon blev dock vägledd och stödd av nunnorna på mödrahemmet, socialsekreterare och psykolog och lämnade därefter barnet för adoption. Att modern ångrat sig efter samtal med andra behöver inte nödvändigtvis handla om att hon övertalats till adoption, utan kan givetvis spegla hennes egen beslutsprocess. Av aktgranskningen framgår att det relativt ofta varit någon annan familjemedlem involverad i att lämna bort barnet, oftast mormodern men ibland en faster, sambo eller bror.

I Sydkorea har det förekommit att mödrar har känt påtryckning från de sydkoreanska adoptionsorganisationerna att lämna sitt barn för adoption,⁸⁴ men det är oklart hur vanligt det har varit i adoptionsnerna till just Sverige. AC har framfört att föräldrarna och samhällets attityder tvingade fram adoption i Sydkorea. AC har sett samtycken där modern skriver på med mormodern som vittne, men där modern flera decennier senare säger till sitt barn att hon inte ville lämna bort barnet utan pressades av sina föräldrar. En förklaring är

⁸⁴ Svenska ambassaden i Seoul. Svar på förfrågan om samråd med anledning av en ansökan om auktorisation för internationell adoptionsförmedling, 2019-08-12, dnr UM2019/27777/SEO; E-post från svenska ambassaden i Seoul till MFoF 2020-04-15, dnr 3.1.2:1149/19 nr 29.

att det inte fanns stöd i samhället för ensamstående mödrar och om de inte fick stöd av sin familj så blev det omöjligt att behålla barnet. I SKAN:s anmälan till Sydkoreas Sannings- och försoningskommission beskriver de ett fall där föräldrarna inte haft ekonomiska möjligheter att betala för sitt prematura barns sjukhusvård och där den privata organisationen Social Welfare Society (SWS) då erbjöd att betala vården med villkor att föräldrarna lämnade barnet för adoption.⁸⁵ En sydkoreansk kvinna som vi intervjuat och vars barn har adopterats till Sverige i början av 1980-talet, uppger att hon inte tyckte att hon fick tillräcklig information från SWS om vad adoptionen innebar. I vår granskning av adoptionsakter från Sydkorea har vi också sett exempel där det framstår som att barnets mor har övertalats till adoption. I ett fall framgår att modern först ville ta hand om barnet, men efter att hon varit på mödrahemmet och fött barnet beslutade föräldrarna att de inte kunde ta hand om barnet av ekonomiska skäl. Precis som vi nämnde ovan kan vi inte veta om det handlar om övertalning eller om det skett enligt moderns egen vilja.

Det finns indikationer på att det förekommit utverkande av samtycke under moralisk press även i adoptionerna från Sri Lanka till Sverige. BV:s kontaktperson erbjöd till exempel fattiga, ensamstående mödrar arbete om de lämnade bort sina barn för adoption. I ett fattigt land är risken stor att ett sådant erbjudande har lockat fler att lämna sitt barn för adoption än vad som hade varit nödvändigt. Det finns också uppgifter om att både BV:s kontaktperson och andra aktörer i Sri Lanka aktivt har försökt att lokalisera kvinnor som de trodde kunde tänka sig att lämna sitt barn, till exempel mödrar till barn med okända fäder. NIA fick under sin resa till Sri Lanka 1984 information om att föräldrar utsattes för påtryckningar och att agenter letade efter lämpliga adoptivbarn på barnsjukhusen. Enligt regeringsföreträdare i Sri Lanka uppsökte adoptionsförmedlare ofta mödrar till nyfödda barn på sjukhusen och erbjöd betalning om de lämnade sina barn för adoption. Det förekom också uppgifter om att polisen utövade påtryckningar samt uppgifter om stölder av barn.⁸⁶

⁸⁵ SKAN. Application for initiation of investigation concerning human rights violations and incidents of historical significance in the field of international adoption. Inkom till Adoptionskommissionen den 14 maj 2024.

⁸⁶ NIA:s brev 1986-08-22, i FFIA:s arkiv; Brev från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1984-10-24 "Internationella adoptioner Sri Lanka – Sverige" beskickningsarkivet 1984-11-02 dnr 12/130 R 34.

6.3.4 I Sydkorea och Chile finns exempel på bortförda barn och samtycke från andra än föräldrarna

I Sydkorea finns flera bekräftade fall där föräldrar inte gett sitt samtycke till adoptionen och ibland försökt få tillbaka sina barn

En av de vanligaste oegentligheterna som uppmärksammats i adoptionerna från Sydkorea, främst under 1960–1980-talet, är att barn har lämnats för adoption av andra än föräldrarna, till exempel far- och morföräldrar eller andra släktingar. I Sydkorea har detta varit möjligt eftersom Sydkorea har registrerat även barn med kända föräldrar som föräldralösa och att det har varit föreståndaren för adoptionsorganisationen SWS som lämnat samtycke till adoption.

Vi har tagit del av vittnesmål från adopterade personer i Sverige där det efter återförening har visat sig att föräldrarna inte har lämnat samtycke till adoptionen. I flera av dessa vittnesmål är det far- eller mormor som har lämnat barnet för adoption.⁸⁷ Enligt svenska ambassaden i Seoul finns det även vittnesmål från biologiska föräldrar att barnet lämnats av den ena föräldern utan den andres godkännande. Det är dock oklart hur ofta det förekommit i adoptionerna till Sverige.⁸⁸ Vår aktgranskning visar att det efter 1994 nästan alltid är modern som lämnat barnet för adoption i Sydkorea, medan det dessförinnan har varierat vem som lämnat barnet för adoption: modern, fadern, en polis eller en person från ett barnhem eller sjukhus. Detta kan vara en följd av att huvudregeln sedan 1991 i Sydkorea har varit att endast barn med en eller två kända föräldrar kan adopteras internationellt, i syfte att förhindra att barn adopteras internationellt mot sina föräldrars vilja.

På 1970-talet uppmärksammades flera fall där föräldrar i Sydkorea begärde att få tillbaka sina barn som adopterats internationellt. Vi har identifierat fyra sådana fall som avser adoptioner till Sverige. År 1974 hittades en 4-årig pojke som polisen bedömde som övergiven och därför överlämnade till SWS. Fem månader senare adopterades han till Sverige. Pojken var emellertid inte övergiven utan bodde hos sin moster medan fadern arbetade. Fadern försökte att få tillbaka sin son, och när det visade sig att pojken fanns i Sverige

⁸⁷ Se även P. Lundberg, J. Sköld och A. Mahmoud (2022), *Adoptionerna. Ett granskande reportage*, s. 28.

⁸⁸ Svenska ambassaden i Seoul. Svar på förfrågan om samråd med anledning av en ansökan om auktorisation för internationell adoptionsförmedling, 2019-08-12, dnr UM2019/27777/SEOU; E-post från svenska ambassaden i Seoul till MFoF 2020-04-15, dnr 3.1.2:1149/19 nr 29.

begärde den sydkoreanska regeringen att pojken skulle återvända. Det gick de svenska myndigheterna inte med på. De svenska myndigheterna menade att det var pojkens bästa att stanna hos de svenska adoptivföräldrarna och inte skickas tillbaka till Sydkorea.⁸⁹

I boken ”Stulet barn. Min resa från Sydkorea och tillbaka” berättar en kvinna om hur hennes föräldrar försökte få tillbaka henne och hennes två systrar som adopterats till Sverige utan deras samtycke. Enligt föräldrarna försvann flickorna när fadern skulle avtjäna ett kortare fängelsestraff. Faderns bror skulle ta hand om familjen men han lämnade barnen på en polisstation och uppgav att de var övergivna av sina föräldrar. SWS letade efter föräldrarna i cirka två veckor innan beslutet om internationell adoption och efter knappt två och en halv månad blev flickorna adopterade till två olika familjer i Sverige. Föräldrarna i Sydkorea gjorde bland annat en polisanmälan och en framställan till Sydkoreas president där de krävde att få tillbaka de tre döttrarna. Den sydkoreanska adoptionsorganisationen Child Placement Service (CPS) svarade att endast om de nya adoptivföräldrarna var villiga att ge upp barnet kunde det skickas tillbaka till sina biologiska föräldrar. I Sverige konstaterades att barnen hade det bra och att familjerna inte ville lämna tillbaka barnen till Sydkorea. Barnen återvände inte till Sydkorea.⁹⁰

Det finns många uppgifter om att barn som adopterats från Chile till Sverige felaktigt dödförklarats eller rövats bort

I Chile finns många vittnesmål om att föräldrar fått besked om att deras barn dött i samband med förlossningen men att barnet i stället har adopterats till Sverige.⁹¹ Barnen har alltså falskeligen dödförklarats inför sina föräldrar för att adopteras till Sverige.⁹² Ibland har det skett i samband med förlossningen och ibland har det skett

⁸⁹ NIA. Brev från svenska ambassaden i Seoul till Utrikesdepartementet 1976-10-26, inkom till NIA 1975-11-07, NIA dnr 49:1021. E1:7, R 34 Xko; Dagens Nyheter 1975-10-09 ”Kommers med Koreabarn. Gick vilse – adopterades”.

⁹⁰ C. Villaume Fägerstrand (2022), *Stulet barn. Min resa från Korea och tillbaka*.

⁹¹ Det finns också flera sådana vittnesmål från adopterade personer till Sverige i svensk media. Se även L. Wool-Rim Sjöblom (2022), *Den uppgrävda jorden*.

⁹² Brottsrubriceringen är människorov enligt 4 kap. 1 § BrB och människohandel enligt 4 kap. 1 a § BrB.

i samband med att föräldrarna har sökt vård för barnet på sjukhus.⁹³ Vi har mottagit sådana vittnesmål från adopterade i Sverige och deras familjer i Chile. En adopterad som på 1970-talet kom till Sverige tre månader gammal via AC fick vid återföreningen med sin mor i Chile reda på att modern fått besked om att barnet dött i samband med förlossningen. I den adopterades adoptionsdokument står dock att modern inte kunde ta hand om barnet. En kvinna som vi träffade i Chile berättade att hon på 1980-talet fick beskedet att hennes barn hade dött vid förlossningen, men 42 år senare återfann sitt barn i Sverige. Även den adoptionen hade förmedlats via AC. Flera liknande fall har rapporterats i svensk media.⁹⁴

I vår granskning av adoptionsakter från Chile har vi sett exempel på att andra än modern har lämnat barnet för adoption, utan att hon varit involverad. Det finns också flera vittnesmål om att modern inte lämnat samtycke till adoptionen utan barnet har lämnats av någon annan. En av våra intervjupersoner som adopterades från Chile på 1980-talet och senare återförenats med sin mor berättar att modern inte hade gett sitt godkännande till adoptionen. När hon som 17-åring blev gravid hade mormodern blivit arg och ordnat en plats på ett katolskt mödrahem, där de andra gravida kvinnorna beskrev att barnen försvann efter födseln. Efter förlossningen åkte en av AC:s socialarbetare med i bilen hem, och när modern klev ur bilen åkte socialarbetaren i väg med barnet. Mormodern berättade att de tagit barnet och att det skulle adopteras bort. I DN:s granskning 2018 redogörs för en privat adoption från Chile 1975 där mormodern lämnade barnet för adoption.⁹⁵ Även SVT har rapporterat om ett ärende där en moster lämnat tre syskonbarn till ett barnhem i Santiago utan moderns vetskap.⁹⁶

Det finns också många vittnesmål om att barn som har lämnats för tillfällig omsorg i Chile har adopterats till Sverige utan föräldrarnas samtycke. Vid vårt besök i Chile berättade två mödrar att de hade övertalats att lämna sina barn på barnhem. En av kvinnorna

⁹³ Se till exempel P. Lundberg, J. Sköld och A. Mahmoud (2022), s. 25, 30 f. och 65 ff.; Proletären 2021-06-30 "Min mamma i Chile trodde att jag var död"; Smålandsposten 2022-09-30 "Liza dödförklarades på sjukhuset, stals och såldes till Sverige"; Pjäsen "1 300 mil från verkligheten" som spelades på Alias teatern våren 2024.

⁹⁴ Sveriges radio Verkligheten i P3 2024-02-20 "Markus blev stulen som barn: "Hon trodde jag var död".

⁹⁵ Dagens Nyheter 2018-11-18 "Pingstadoption utreds som brott mot mänskliga rättigheter".

⁹⁶ SVT Nyheter 2022-06-16 "Viviana i Karlstad övertygad om att hon såldes till adoption mot mammans vilja".

berättade att hon blev lovad att få besöka barnen, men när hon kom tillbaka sa de att hon inte fick hämta hem barnen och att det yngsta barnet hade skickats till Sverige. Vi har också intervjuat en adopterad som kom till Sverige på 1970-talet genom AC och även personens familj i Chile. Familjen i Chile berättade att socialarbetare och polis hämtade flera barn i familjen och placerade dem på barnhem. Den yngsta adopterades till Sverige via ett barnhem i Lautaro. Familjen, som tillhör urfolket mapuche, beskrev hur polisen hade varit mycket brutal mot föräldrarna och att det inneburit ett livslångt lidande för hela familjen. I adoptionsdokument står att modern själv ansökt hos domstolen om hjälp då hon inte kunde ta hand om sitt yngsta barn. I DN:s granskning finns också vittnesmål om att föräldrar har lämnat sitt barn för tillfällig vård och att barnet blivit bortfört och adopterat till Sverige utan föräldrarnas samtycke.⁹⁷ I ett fall från 1977 som Sveriges Radio rapporterat om, försvann ett par tvillingar när de vårdades på sjukhus vid 19 månaders ålder. När modern besökte sjukhuset en dag var tvillingarna borta.⁹⁸ SVT har rapporterat om ett fall där ett barn bodde på barnhem i veckorna. När fadern skulle hämta barnet greps han av regimen och när modern försökte hämta sitt barn var hemmet tomt och inga barn fanns kvar.⁹⁹ I boken "De kritiska" av Agnes Arpi beskrivs ett fall från 1970-talet där en sjuk mor blev erbjuden en tillfällig plats på barnhem för barnet. Redan samma kväll försökte hon hämta barnet, men personalen meddelade att hennes barn hade adopterats till utlandet.¹⁰⁰

Även i andra länder än de vi gjort fördjupad granskning av finns uppgifter om bortförda barn och adoptioner utan samtycke

Det finns, som vi beskrev i avsnitt 6.2.7, uppgifter om stulna barn i privata adoptioner från Thailand på 1970-talet. I DN:s artikelserie 2021 har även flera personer som adopterats från Indien

⁹⁷ P. Lundberg, J. Sköld och A. Mahmoud (2022), s. 26 f. och 34.

⁹⁸ Sveriges Radio Konflikt 2023-11-17 "Sveriges stulna adoptivbarn".

⁹⁹ Den adopterade personen berättade sin historia i pjäsen *Sammanflätade* som spelades på Dramaten 2023/24. Se även SVT Nyheter 2024-11-24 "Veronica stals från sin mamma: 'Jag utsattes för människohandel'".

¹⁰⁰ A. Arpi (2023), *De kritiska. Berättelser om internationell adoption*, s. 129 ff.; SVT Nyheter 2018-01-31 "Adopterade tänker inleda juridisk process efter skandal".

vittnat om att de såldes och förmedlades för adoption till Sverige utan moderns vetskap och samtycke.¹⁰¹ En adopterad person från Brasilien berättar i vår intervju att det i adoptionshandlingarna står att modern hade övergett barnet, men när vår intervjuperson senare har hittat sin mor framkom att hon inte alls ville att barnet skulle adopteras. Hon hade vistats på sjukhus och ville att någon skulle ta hand om barnet tillfälligt, men i stället adopterades barnet till Sverige.

6.3.5 I Colombia och Sri Lanka har det förekommit att andra än barnets mor har undertecknat moderns samtycke

Att andra än barnets mor har undertecknat moderns samtycke benämns ibland som "falska mödrar". Som vi nämnde i avsnitt 6.2.3 förekom falska mödrar i den omfattande adoptionsskandal som avslöjades 1981 i Colombia, där det fanns barn avsedda för adoption till Sverige. Barnen registrerades hos myndigheterna av en kvinna under falskt namn och med falska papper. Samma kvinna som stod med i födelsebeviset uppträdde sedan som mor inför de colombianska myndigheterna när adoptionen skulle godkännas. Advokatens sekreterare hade exempelvis figurerat som mor till 15 av barnen. Även nunnor, sjuksköterskor samt äldre och gifta kvinnor hade agerat mödrar till barnen.¹⁰² En person som adopterades från Colombia 1984 och som vi intervjuat har efter återförening med sin mor upptäckt att det samtycke som finns med i adoptionshandlingarna är undertecknat av en annan kvinna med ett annat namn. Det finns även ett vittne som skrivit under det samtycket. Detta exempel visar att ett undertecknat samtycke inte alltid är en garant för att ett verkligt samtycke har inhämtats.

I Sri Lanka kom flera gånger under 1980-talet avslöjanden om falska mödrar i den internationella adoptionsverksamheten. NIA fick information om det från regeringsföreträdare i Sri Lanka.¹⁰³ Det står inte klart hur vanligt förekommande det har varit i adoptionerna till Sverige. År 1981 fick NIA och adoptionsorganisationerna uppgift om att chefen för adoptionsmyndigheten DPCCS var involverad i att förmedla adoptioner till Sverige där falska möd-

¹⁰¹ DN 2021-02-19.

¹⁰² DN 1981-07-22 "Colombiansk advokat kidnappade 500 småbarn".

¹⁰³ NIA:s yttrande avseende förmedlingssättet vid adoption 1986-05-21 NIA dnr 46:66/86 (även NIA dnr 46:100/86); NIA:s brev 1986-08-22, finns i FFIA:s arkiv.

rar omtalades.¹⁰⁴ Det finns korrespondens mellan NIA, svenska ambassaden i Colombo och BV som visar att det förekommit falska mödrar vid adoptioner genom en svensk kvinna som drev barnhem i Sri Lanka.¹⁰⁵ BV beskrev för NIA att den svenska kvinnan hade engagerat en lankesisk kvinna som ”falsk mamma” för att få ut ett barn från ett barnhem. Kvinnan som agerat falsk mamma uppgavs även tidigare ha lämnat två barn för adoption via den svenska kvinnan. Den svenska kvinnan berättade också i telefonsamtal med BV att det rörde sig om en så kallad falsk mamma, men att ”det får man ju räkna med när det gäller adoptioner från Sri Lanka”. Den svenska kvinnan berättade dessutom för BV att hon kände fler från Sverige som adopterat ett barn från Sri Lanka med hjälp av en falsk mamma.¹⁰⁶

Två av våra intervjupersoner som är adopterade från Sri Lanka till Sverige uppger att falska mödrar kan ha varit involverade i deras adoptioner. Den ena av dem som adopterades privat från Sri Lanka i början av 1980-talet har fått information från adoptivföräldrarna och paret som förmedlade adoptionen i Sri Lanka att det inte var hennes biologiska mor som skrev på adoptionsdokumenten utan en ”stand-in-mamma”. Den advokat som var involverad i denna adoption är den advokat som oftast förekommit i de privata och enskilda adoptionsakterna vi granskat från Sri Lanka på 1970–1990-talet. I vår aktgranskning framkommer att i de relativt få samtyckeshandlingar som finns från barnets mor, har ofta någon aktör som anklagats för att använda sig av falska mödrar varit involverad i adoptionen.¹⁰⁷

6.3.6 Särskilda samtyckeshandlingar från föräldrarna saknas ofta i adoptionsakterna – även när deras namn finns angivna

I vår aktgranskning framkommer att det i akterna från samtliga granskade länder och under hela tidsperioden ofta saknats ett särskilt samtyckesdokument från barnets förälder eller annan vårdnadshavare.

I Chile och Colombia har det nästan aldrig varit övergivna barn som förmedlats för adoption till Sverige. Trots detta finns ett sär-

¹⁰⁴ Minnesanteckningarna från ett möte mellan NIA, AC, BV och BFA i januari 1981-01-28.

¹⁰⁵ Brev från NIA till Sveriges ambassad i Colombo ”Adoptionsbeslut i Sverige och i barnets hemland” 1988-06-14 NIA dnr 69:511/87.

¹⁰⁶ NIA:s PM ”Information i ärendet med ev. ”falsk mamma”” 1987-12-03 NIA dnr 69:511/87.

¹⁰⁷ Se t.ex. NIA 49:774/91; NIA:s PM ”Information i ärendet med ev. ’falsk mamma’” 1987-12-03 NIA dnr 69:511/87; Tidningen Sydasiens nr 2 1992.

skilt samtyckesdokument från barnets mor sällan med i akterna, och det finns inga dokumenterade samtycken från barnets far. I adoptionsakterna från Chile finns ett särskilt samtyckesdokument från barnets mor endast i ungefär 10 procent av akterna där det finns en namngiven mor. I adoptionsakterna från Colombia finns en särskild samtyckeshandling från modern i ungefär 20 procent av de akter där det finns en namngiven mor. I akterna för Colombia har vi sett exempel på samtyckesblanketter från ett privat barnhem, där anledningen till att modern lämnar barnet för adoption är förtryckt. Barnets mor behöver endast skriva under blanketten. I ytterligare några fall från både Chile och Colombia står att modern lämnat samtycke, men utan att det finns något dokument i akten som visar det. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) konstaterade i sin granskning av samtliga barnrapporter från 2017, att det i de 23 akterna från Colombia inte framgick om föräldrarna samtyckt till adoptionen.¹⁰⁸

I de akter från Sydkorea där det finns en namngiven förälder, finns samtyckeshandlingar från barnets mor i ungefär 60 procent av fallen. I en tredjedel av de fall då modern lämnat samtycke har även fadern gjort det. Det finns dock aldrig dokumenterat att han har lämnat samtycke utan att modern också gjort det. Det finns tydliga förändringar över tid. I Sydkorea har det genomgående saknats samtyckeshandlingar från en förälder dels före 1983, dels efter 2009. Däremellan finns så gott som alltid samtyckeshandlingar från föräldrar i de fall de är kända. Detta kan förklaras av att kraven ändrats över tid. Föreståndaren för den koreanska adoptionsorganisationen har under hela perioden lämnat samtycke till att barnet adopterades internationellt. Men enligt det samarbetsavtal som tecknades mellan SWS och NIA 1980 skulle även samtycke från föräldrarna, om de var kända, skickas till Sverige.¹⁰⁹ AC har beskrivit att om samtycke inte finns i akten på AC efter 1990 så finns det hos KWS, eftersom KWS (tidigare SWS) inte skickade med samtycket under de perioder då modern har haft rätt till sekretess.¹¹⁰ Efter den stora adoptionsreformen i Sydkorea 2012 måste adoptionsorganisationerna inkludera moderns samtycke i akten förutom vid adoption av barn som lämnats i en babybox. Undantaget är viss information om ursprungsfamiljen

¹⁰⁸ MFoF, Tillsyn barnrapporter januari 2018, 2017-12-20, dnr 3.3.6:19/18.

¹⁰⁹ Agreement between Swedish council for Intercountry adoptions, Sweden and Social Welfare Society Inc, Korea. Undertecknat 1980-03-18. R 34 Xko.

¹¹⁰ AC:s synpunkter på textutkast Sydkorea. Inkom till Adoptionskommissionen 2024-05-30.

som omfattas av sekretess i Sydkorea. I de fallen skriver KWS ett separat intyg till stöd för att det finns ett underskrivet samtycke.¹¹¹

Samtliga barn från vår aktgranskning som adopterats från Kina, förutom en som var en släktingadoption, har beskrivits som övergivna och därmed finns inga samtyckeshandlingar i akterna.

Tabell 6.1 Andel akter med särskilda samtyckesdokument från barnets förälder

Land	Andel akter med särskilt samtyckesdokument från modern	Andel akter med särskilt samtyckesdokument från modern – då hennes namn framgår	Andel samtyckeshandlingar där det framgår att samtycket avser adoption	Andel samtyckeshandlingar där det framgår att samtycket avser adoption till utlandet
Chile	7 %	9 %	71 %*	71 %*
Colombia	12 %	21 %	67 %*	1 %*
Sydkorea	32 % (varav 12 % även fadern)	59 % (varav 28 % även fadern)	100 %*	100 %*
Kina	1 %**	x	x	x
Polen	0 %	0 %	x	x
Sri Lanka	20 %	29 %	100 %*	83 %*
Etiopien	3 %	10 %	100 %*	100 %*

Obs! Resultaten för de tre sista länderna (kursiverat) för vilka vi granskat privata och enskilda adoptionsakter, bör tolkas med större försiktighet på grund av att det är färre akter med i urvalet.

* Resultatet är osäkert. Det baseras på få uppgifter, eftersom det är få akter som innehåller samtyckeshandlingar.

** Detta avser en släktingadoption som hanterades av AC.

Vår aktgranskning av privata och enskilda adoptioner från Sri Lanka, Etiopien och Polen visar att särskilda samtyckeshandlingar ofta saknas även där. I akterna från Sri Lanka finns ett sådant dokument med i cirka 30 procent av akterna där det finns en namngiven mor. I akterna från Polen finns inga samtyckeshandlingar alls med i akten, trots att det finns fullständigt namn på modern i nästan hälften av fallen. I akterna från Etiopien finns en särskild samtyckeshandling med i ungefär 10 procent av akterna med en namngiven mor.

I de relativt få samtyckeshandlingar som finns i akterna från Sydkorea, Chile, Etiopien och Sri Lanka framgår alltid eller oftast att samtycket avser adoption till utlandet. I samtyckeshandlingarna

¹¹¹ MFoF. Reserapport Sydkorea 2023. Dnr 2023-368, s. 14.

från Colombia framgår oftast att samtycket avser adoption, men nästan aldrig att det avser adoption till utlandet.

De flesta samtyckeshandlingar som finns med i adoptionsakterna är också undertecknade med signatur eller fingeravtryck. De samtyckeshandlingar som finns med från Sydkorea, Colombia och Chile är undertecknade av barnets mor. Ofta har även någon annan bevittnat underskriften.

I de få samtyckeshandlingar som finns i de privata och enskilda adoptionsakterna, har modern oftast undertecknat med signatur eller tumavtryck. I flera fall från Sri Lanka finns dock en stämpel som döljer hennes underskrift. Detta har förekommit i flera adoptioner som förmedlats av en barnhemsföreståndare som NIA avrått sökanden att samarbeta med.

6.3.7 Svenska aktörer har inte säkerställt att det finns erforderliga samtycken

Vår aktgranskning har genomförts utifrån den akt som finns hos den svenska adoptionsorganisationen eller hos Riksarkivet, i de fall organisationen har lämnat över handlingarna dit. För att kontrollera om det finns information i andra arkiv som vi kan ha missat, har vi gjort en stickprovsundersökning av nio akter från tingsrätten och fem akter från socialtjänsten. Denna undersökning indikerar att det inte verkar finnas fler särskilda samtyckeshandlingar i tingsrättens eller socialtjänstens akter. Inte i någon av våra nio tingsrättsakter eller fem socialtjänstakter finns ett särskilt samtyckesdokument från en ursprungsförälder med i akten, trots att föräldrars namn funnits angivet i akten. Detta indikerar att det inte finns en betydligt större andel akter med särskilda samtyckesdokument, än vad vi har sett i vår aktgranskning.

Varken tingsrätten eller socialtjänsten verkar ha gjort ansträngningar för att efterfråga samtycken när det har saknats utan förklaring. Detta trots att det, fram till att ventilen om synnerliga skäl infördes 2018, alltid har funnits ett krav på att samtycke ska bedömas enligt svensk rätt. Av undersökningen framgår att tingsrätten inte har efterfrågat samtycken eller gjort några eftersökningar av samtycke när det har saknats. I ett fall från Chile ser vi att tingsrätten har bett om annan komplettering från de sökande men inte efterfrågat samtycke, trots att samtycke saknats och barnets ur-

sprungsföräldrar finns namngivna i akten. Inte heller i socialförvaltningens utredning om adoptionen är till barnets bästa nämns något om samtycke. I ett annat fall från Chile finns namn på båda ursprungsföräldrarna i AC:s akt på Riksarkivet. Trots detta har de sökande i sin ansökan till tingsrätten skrivit in ”ej namngivna föräldrar”. Tingsrätten har då antagit att det stämmer och inte efterfrågat något samtycke. I tingsrättens beslut står därmed också ”ej namngivna föräldrar”, trots att det inte stämmer. Även i ett fall från Sydkorea står i tingsrättens beslut att barnets föräldrar är okända, trots att de finns namngivna i AC:s akt på Riksarkivet.

Att svenska aktörer generellt sett inte gjort ansträngningar för att säkerställa att erforderliga samtycken har inhämtats, bekräftas också av våra intervjuer med socialsekreterare, handläggare vid tingsrätter och tidigare medarbetare och chefer vid NIA, MIA och MFoF.

6.3.8 Än i dag saknas särskilda samtyckeshandlingar i mer än hälften av adoptionsakterna

Vår granskning av AC:s samtliga akter från 2024 visar att det fortfarande ofta saknas handlingar med i akten som tydligt visar att erforderligt samtycke inhämtats. Trots att artikel 16 1993 års Haagkonvention stadgar att barnets ursprungsland ska överlämna bevis om att nödvändiga samtycken har erhållits till mottagarlandet. I HCCH:s vägledning från 2023 står att staterna ska säkerställa att originaldokumentet eller en bestyrkt kopia av samtycke till adoption skickas till det mottagande landet.¹¹² Vi menar därför att det inte räcker att det står i den sociala utredningen eller i domstolsbeslutet att en förälder lämnat barnet, utan att det krävs en särskild samtyckeshandling som intygar det. Artikel 16 1993 års Haagkonvention stadgar också att ursprungsföräldrarnas identitet inte får avslöjas om dessa inte får röjas i ursprungsstaten. Det har vi tagit hänsyn till i analysen. En ursprungsförälder finns angiven med namn i de flesta akter från 2024 (ungefär i 70 procent av akterna). Om man endast utgår från dessa akter där det finns en namngiven förälder, finns en särskild samtyckeshandling från en förälder med i mindre än hälften av dessa (drygt 40 procent av dessa akter, att jämföra med drygt 30 procent av samtliga akter). Detta innebär att vi

¹¹² HCCH (2023), s. 82 f.

endast ser en viss förbättring jämfört med hur det sett ut tidigare. I några fall finns beskrivningar av varför samtycke från förälder saknas. Utöver de drygt 40 procent av fallen med namngiven förälder då det finns en särskild handling som intygar att de gett sitt samtycke, står i ytterligare 20 procent av akterna med en namngiven förälder att en förälder vill att barnet lämnas för adoption – men utan att det finns något undertecknat samtycke eller annat särskilt dokument i akten som intygar det. I ungefär 60 procent av de akter där det finns en namngiven förälder finns alltså antingen en undertecknad samtyckeshandling eller en skrivning någonstans i akten om att en förälder velat att barnet lämnas för adoption. Ett samtycke från föräldrar kan dock ha inhämtats även om det inte finns dokumenterat i den svenska adoptionsakten.

Oavsett om barnet är omhändertaget av sociala myndigheter eller inte krävs ett samtycke från barnets vårdnadshavare. I vissa fall kan det vara barnets förälder även om barnet är omhändertaget. Om vårdnaden flyttats över till någon annan än föräldrarna, bör det finnas ett dokumenterat samtycke från barnets nya vårdnadshavare. I ungefär en tredjedel av samtliga akter från AC 2024 har vi noterat att det finns en särskild samtyckeshandling med i akten från antingen barnets förälder eller annan vårdnadshavare. I adoptionerna från Thailand finns ett särskilt samtyckesdokument från barnets föräldrar. I adoptionerna från Sydkorea har genomgående föreståndaren för KWS lämnat ett dokumenterat samtycke, och dessutom finns ett särskilt dokument (affidavit) som intygar att modern har lämnat barnet för adoption till KWS. Därutöver står i flera av adoptionsakterna att den särskilda vårdnadshavaren har lämnat samtycke, men utan att det finns något särskilt undertecknat samtyckesdokument i akten som intygar det. AC hävdar att det finns samtycken från barnets juridiska företrädare i fler fall än vad vi kunnat se i akterna. Vid vår granskning noterade vi dock inte några särskilda samtyckesdokument från barnets vårdnadshavare i akterna från de länderna. (Om vi har missat det och man skulle räkna in även dessa, så skulle det innebära att det finns särskilt samtyckesdokument från antingen en förälder eller annan vårdnadshavare i drygt hälften av akterna (cirka 56 procent).

När det gäller Colombia hänvisar AC till att adoptivföräldrarna tar del av samtyckesdokument när de är på plats i landet för att slutföra adoptionen. När det gäller Indien hänvisar AC till ett dokument

som kallas NOC ("No Objection Certificate") för att visa att samtycke finns. I det dokumentet meddelar dock endast centralmyndigheten CARA att de inte har några invändningar mot adoptionen. En medarbetare vid AC förklarar att detta dokument intygar att samtycke har inhämtats av de lokala myndigheterna i Indien, även om det inte framgår av dokumentet.

6.4 Bristande dokumentation och felaktigheter innebär att rätten till ursprung inte tillgodosetts

Utredarens bedömning: Centrala uppgifter för att tillgodose rätten till kännedom om sitt ursprung saknas ofta i adoptionsakterna. Sammantaget har det funnits systematiska brister i dokumentation i de flesta länder vi undersökt och svenska aktörer har inte ansträngt sig tillräckligt för att ge förutsättningar för att kunna tillgodose adopterade personers rätt till sin identitet och sitt ursprung. För barn från Kina saknas genomgående information om barnets bakgrund på grund av att alla barn som förmedlats för adoption beskrivits som övergivna.

Vår aktgranskning visar att det långt ifrån alltid finns en social utredning med information om barnet och föräldrarna, även då det inte handlar om övergivna barn. Det saknas också i majoriteten av ärendena ett ursprungligt födelsebevis med uppgift om var och när barnet föddes samt ursprungliga namn. Däremot finns i stort sett alltid ett födelsedatum angivet, även om det för övergivna barn ofta är ett uppskattat datum. Vissa förbättringar har skett över tid avseende dokumentation av barnets bakgrund.

Det finns också rena felaktigheter i adoptionsakter, såsom oriktiga födelsedatum eller att barn beskrivs som föräldralösa fast de har kända föräldrar. Felaktiga uppgifter i akterna och förfälskade dokument försvårar adopterade personers sökande efter ursprung. Det innebär att vissa adopterade personer berövas sin ursprungliga identitet.

6.4.1 Inledning

Barns rätt till sin identitet och till kännedom om sitt ursprung har varit en grundläggande princip under hela den period som internationella adoptioner förmedlats till Sverige. Rätten till ursprung har reglerats i svensk lag sedan 1917. I FN:s deklaration om barnets rättigheter från 1959 var en av de tio principerna att barnet från födelsen ska ha rätt till ett namn och en nationalitet.¹¹³ Enligt artikel 24 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) som antogs 1966, ska varje barn registreras omedelbart efter födelsen och ges ett namn samt rätt att förvärva ett medborgarskap. Genom barnkonventionen tydliggjordes barnets rätt till sin identitet och ursprung ytterligare. Enligt artikel 7 ska barnet registreras omedelbart efter födelsen och från födelsen ha rätt till ett namn, rätt att förvärva ett medborgarskap och, så långt det är möjligt, rätt att få veta vilka dess föräldrar är och få deras omvårdnad. Ett sätt att säkerställa denna rättighet så långt det är möjligt, är att ett barn registreras vid födelsen och att en stat säkerställer att de upplysningar om barnets ursprung som myndigheterna innehar bevaras, i synnerhet vad avser uppgifter om föräldrarnas identitet samt sjukdomshistoria.¹¹⁴ Liknande bestämmelser om födelseregistrering, namn och medborgarskap finns i artikel 30 i 1993 års Haagkonvention. Enligt artikel 30 ska berörda myndigheter säkerställa att de upplysningar om barnets ursprung som myndigheterna innehar bevaras, i synnerhet vad avser uppgifter om föräldrarnas identitet samt sjukdomshistoria. Myndigheterna ska också säkerställa att barnet eller dess ombud har tillgång till sådan information, under lämplig vägledning, i den utsträckning som lagen i staten medger det.

Rätten till identitet och kännedom om sitt ursprung har alltså erkänts under hela den period som vi granskar. För att en adopterad person ska få rätten till sin identitet och sitt ursprung tillgodosedd behöver relevant information finnas med i adoptionsakten. Bristfällig dokumentation i den adopterades akt försvårar adopterades möjlighet att söka sitt ursprung. Uttryckliga krav på dokumentation reglerades i svensk lag först 2005, men då specificerades inte vilken dokumentation som ska finnas med i akterna. Redan i NIA:s handbok till adoptionsorganisationerna från 1983

¹¹³ 1959 års deklaration för barnets rättigheter.

¹¹⁴ SOU 2020:63 *Barnkonventionen och svensk rätt*, s. 359.

anges dock att adoptionsorganisationerna bör samla så mycket information som möjligt om barnens ursprung och tidigare förhållanden och vidarebefordra denna information till adoptivföräldrarna och socialnämnden.¹¹⁵ I den reviderade handboken 1997 finns också krav på att det i adoptioner från Haag-anslutna länder, tillsammans med barnbeskedet, ska finnas en rapport med uppgifter om barnets identitet, tillgänglighet för adoption, bakgrund, sociala miljö och familjehistoria samt om barnets och dess familjs sjukdomshistoria och barnets särskilda behov. Ursprungslandet ska också överlämna bevis om att nödvändiga samtycken har erhållits och redovisa skälen för beslutet om placeringen.¹¹⁶

6.4.2 Det saknas relativt ofta uppgifter om barnets bakgrund i akten, men vissa förbättringar har skett över tid

De som adopterats från Kina saknar genomgående information om sitt ursprung eftersom alla beskrivs som övergivna

De personer som adopterats från Kina har uteslutande dokumenterats som övergivna. När FFIA inledde adoptionsförmedlingen i Kina 1993 handlade det oftast om övergivna flickor från landsbygden. Barnen lades utanför polisstationen och polisen tog dem till ett barnhem eller också övergavs de av modern direkt efter födseln på sjukhus. Barnen kunde också lämnas på gatan eller utanför barnhemmet. Ibland hade barnen små meddelanden i fickorna med information om när de var födda. Däremot fanns aldrig något namn angivet.¹¹⁷ Personalen på barnhemmet valde tilltalsnamn som skulle passa barnets egenskaper och utseende.¹¹⁸

Ett grundproblem i adoptionerna från Kina är därför att det finns väldigt lite bakgrundsinformation om barnen, vilket allvarligt försvårar de adopterades möjligheter att söka sitt ursprung. Eftersom de svenska adoptionsorganisationerna inte heller fått ha direktkontakt med barnhemmen har det varit svårt att kontrollera hur barnhemmen utrett barnens bakgrund. Den kinesiska myndigheten CCAA har uttryckt att det oftast kommer vara omöjligt för de adopterade

¹¹⁵ NIA (1983), *Internationella adoptioner. Handbok för adoptionsorganisationer*, s. 5, 8, 18–19.

¹¹⁶ NIA (1997), *Internationell adoptionsförmedling. Handbok för adoptionsorganisationer*. Reviderad 1997, s. 19–20.

¹¹⁷ NIA Reseberättelse för FFIA:s resa till Kina maj-juni 1993, dnr 72:455/93.

¹¹⁸ A-C. Gudmundsson m.fl. (2015), s. 171.

att hitta de biologiska föräldrarna eftersom det inte finns någon sådan information.¹¹⁹

Den svenska adoptionsorganisationen BV har beskrivit att adopterade från Kina ibland har fått mer information i samband med återresor och besök på barnhem än vad som finns i den dokumentation adoptionsorganisationerna fått av den kinesiska myndigheten.¹²⁰ Detta har även den nederländska adoptionsorganisationen Wereldkinderen rapporterat om.¹²¹ En adopterad som vi talat med berättar att i hennes adoptionsakt i Kina fanns dokument som hennes adoptivföräldrar inte fått i samband med adoptionen, och som beskrev vem som hittat henne och var hon blev hittad. Hon sökte senare upp mannen som hittat henne. Han beskrev att han och en polis hade hittat henne i en mindre stad och att de förfalskade dokumenten så att hon skulle hamna på ett bra barnhem i en större stad i provinsen.

Födelsedatum och födelseort finns ofta angivet i akterna

I de allra flesta adoptionsakter vi granskat finns uppgift om vilket datum barnet föddes. Det gäller adoptioner som förmedlats via svensk auktoriserad adoptionsorganisation och privata och enskilda adoptioner. I de fall det rör sig om övergivna barn är det dock oftast ett uppskattat datum.

Uppgift om var barnet föddes finns däremot inte lika ofta angivet i akten. I akterna från Chile och Colombia finns födelseort angivet i cirka 80 procent av akterna och i akterna från Sydkorea och Sri Lanka i drygt 60 procent av akterna. I akterna från Etiopien och Polen finns födelseort angivet i omkring hälften av akterna. I akterna från Kina finns födelseort endast med i ungefär 20 procent av akterna.

¹¹⁹ NIA Reserapport från NIA:s besök i Kina och Thailand 15–26 juni 2002, dnr 74:452/01.

¹²⁰ Intervju med BV 2023-10-16.

¹²¹ Rapportering 2009-10-01 av verksamhetschef för Wereldkinderen februari 2003 till september 2009.

I akterna finns sällan ett ursprungligt födelsebevis med den adopterades ursprungliga namn

I adoptionsakterna finns sällan ett ursprungligt födelsebevis med barnets ursprungliga namn. Det är vanligast i akterna från Colombia, där det finns med i 30 procent av akterna. Det finns med i 14 procent av akterna från Chile, och i ungefär 10 procent av de privata och enskilda akterna vi granskat från Sri Lanka. I akterna från Kina samt de privata och enskilda akterna från Polen och Etiopien finns det endast i undantagsfall med ett ursprungligt födelsebevis med barnets ursprungliga namn. I Sydkorea har det funnits från 2015, då Sydkorea införde krav på att födelseregistreringen måste ske med stöd av handlingar från förlossningskliniken, men innan dess har det inte funnits med.

Det kan finnas olika förklaringar till att det saknas ursprungliga födelsebevis i adoptionsakten. Många barn är till exempel inte födda på sjukhus utan långt ut på landsbygden. Föräldrar har då behövt ta sig till närmaste stad för att registrera barnet och få ett födelsebevis, vilket inte alltid har varit möjligt eller prioriterats.¹²² För övergivna barn har det av förklarliga skäl inte funnits några ursprungliga födelsebevis.

I de länder vi granskat har det i olika omfattning upprättats ett nytt födelsebevis i samband med adoption. Om vi räknar med både ursprungliga födelsebevis och födelsebevis som upprättas i samband med adoption så finns barnets ursprungliga efternamn angivet i ungefär en tredjedel av akterna från Colombia, i ungefär en fjärdedel av akterna från Chile och Sri Lanka och mer sällan i övriga länder.

Många adopterade från Chile har förlorat sina rättigheter som urfolk

Att många adopterade inte har ett födelsebevis med sitt ursprungliga namn kan ses som särskilt problematiskt i ett land som Chile där en betydande del av de personer som har adopterats internationellt tillhör ett urfolk. Vår aktgranskning visar att ungefär hälften av barnen som adopterats från Chile till Sverige – och där födelseort framgår av akten – är födda i regionerna Auracania och Biobio som är ursprunglig hemvist för urfolket mapuche. Även Chile-

¹²² AC:s synpunkter på textutkast, inkom 2025-03-25.

adoption.se har uppskattat att cirka hälften av de som adopterats från Chile till Sverige tillhör urfolket mapuche.¹²³

Enligt artikel 30 barnkonventionen har ett barn som tillhör en minoritet eller ett urfolk rätt till sitt kulturliv, sin religion och sitt eget språk. Adopterade personer som tillhör urfolket mapuche har dock genom adoptionen till Sverige förlorat sitt namn, sitt språk och sin kultur. De har därmed mycket små möjligheter att återta sina kulturella traditioner och sin identitet som mapuche.¹²⁴ Många adopterade personer från Chile har sina svenska adoptivföräldrars namn i sitt födelsebevis och inte sina ursprungliga föräldrars efternamn, vilket innebär att de inte heller kan bevisa sin identitet som mapuche i Chile.¹²⁵ Därmed kan de få mycket svårt att återta sina särskilda rättigheter som tillhörande ett urfolk, till exempel tillgång till mark och ekonomiskt stöd.¹²⁶

Stora skillnader mellan länderna i hur mycket information det finns om barnets hälsa – men tydlig förbättring över tid

Det finns stora skillnader mellan de olika ursprungsländerna i hur mycket information det finns om barnets hälsa. I adoptionsakterna från Kina och Sydkorea finns i stort sett alltid uppgifter om det, särskilt från Kina finns omfattande medicinska rapporter. Hälsobeskrivning finns däremot endast i omkring 10 procent av akterna från Chile, Sri Lanka, Etiopien och Polen. I Colombia finns hälsobeskrivning i drygt 60 procent av akterna, men den är oftast mycket kortfattad.

¹²³ Se även Riksdagens andra kammare Chile (2019), *Rapport från den särskilda kommission som utreder de statliga organens agerande i samband med oegentligt förfarande i adoptions- och inskrivningsprocesserna gällande underåriga samt kontroll av dessas resa utomlands* (svensk översättning), s. 85.

¹²⁴ Uppgift vid möte med förstafamiljer i Temuco i Chile den 27 oktober 2022 samt Alina Namuncura Rodenkirchen (mapuche aktivist adopterad till Tyskland).

¹²⁵ Riksdagens andra kammare Chile (2019), s. 85.

¹²⁶ Uppgift vid möte med förstafamiljer i Temuco i Chile den 27 oktober 2022 samt Alina Namuncura Rodenkirchen (mapuche aktivist adopterad till Tyskland).

Tabell 6.2 Uppgifter om barnens bakgrund i akterna

Land	Andel akter med födelse-datum	Andel akter med födelseort	Andel akter med ursprungligt födelsebevis med barnets ursprungliga namn	Andel akter där ursprungligt namn finns med i något födelsebevis**	Andel akter med hälso-beskrivning
Chile	98 %	79 %	14 %	26 %	14 %
Colombia	98 %	80 %	30 %	34 %	62 %
Sydkorea*	100 %	62 %	2 %	2 %	98 %
Kina*	89 %	22 %	0 %	0 %	99 %
Polen	100 %	55 %	0 %	12 %	10 %
Sri Lanka	100 %	63 %	11 %	23 %	7 %
Etiopien*	100 %	45 %	3 %	6 %	3 %

Obs! Resultaten för de tre sista länderna (kursiverat) för vilka vi granskat privata och enskilda adoptionsakter, bör tolkas med större försiktighet på grund av att det är färre akter med i urvalet.

* I Kina, och även i viss mån Sydkorea och Etiopien, finns begränsade uppgifter pga. att barnen beskrivs som övergivna.

** Detta gäller just om ett ursprungligt namn finns dokumenterat i ett födelsebevis. Barnets ursprungliga namn finns ibland angett i andra dokument i akten.

Dokumentation om barnets hälsa har tydligt förbättrats över tid. I vår granskning av AC:s samtliga adoptionsakter från 2024 framkommer att en medicinsk rapport alltid finns med. En sådan kan vara värdefull för att göra en så bra matchning som möjligt mellan barn och förälder. Det kan också vara viktigt för adopterade att känna till sin tidiga hälsostatus.

Utifrån de hälsobeskrivningar som funnits med i akterna, kan vi konstatera att det har skett en förändring över tid när det gäller andelen barn som har särskilda behov. I vår aktgranskning av våra sju utvalda länder från 1970-talet till 2020-tal, är det få barn som beskrivits ha särskilda behov. Med undantag för adoptioner från Kina har andelen akter där det framgår att barnet har särskilda behov varit mellan noll och åtta procent. Barnen som adopterats från Kina har i en fjärdedel av fallen uppgetts ha särskilda behov. Det förändras också över tid. Från 2007 och framåt har drygt 60 procent av barnen från Kina uppgetts ha ”special need”, och från 2009 och framåt 75 procent.

I vår granskning av AC:s samtliga akter från 2024, framkommer att 35–40 procent av de barn som adopterades via AC 2024 enligt dokumentationen bedömdes ha ”special needs”. Det finns dock stora

skillnader i den gruppen vad gäller hur stora de särskilda behoven är och kan bli. Utöver de barn som uttryckligen beskrivs ha ”special needs” finns ytterligare en grupp barn på uppåt 25–30 procent där någon riskfaktor eller osäkerhet kring behov finns beskrivet.

Det varierar hur mycket uppgifter det finns om föräldrarna

När det gäller uppgifter om barnets ursprungliga föräldrar finns stora variationer mellan länderna, vilket delvis beror på andelen övergivna barn. I Kina, där alla barn uppgetts vara övergivna, finns inga uppgifter alls om barnets föräldrar. I Sydkorea finns oftast viss information om föräldrarna i de fall det inte rört sig om övergivna barn. Det finns då oftast för- och efternamn och ålder på både barnets mor och far, samt åtminstone någon beskrivning av deras livssituation. SWS beslutade dock 1997 att endast ange moderns och faderns förnamn i barnens Child Studies eftersom den koreanska lagen skyddar de föräldrar som inte vill vara kända. I de akter vi gått igenom från Etiopien som inte rör övergivna barn, finns uppgifter om moderns namn och hennes livssituation i drygt hälften av akterna.

I Chile, Colombia, Sri Lanka och Polen är andelen övergivna barn mycket låg bland dem som förmedlas för adoption till Sverige. Trots detta finns långt ifrån alltid uppgifter om föräldrarnas namn, ålder, adress och livssituation med i akten. Akterna från Chile är de som innehåller mest uppgifter om moderns livssituation, fullständiga namn och ålder. I Chile finns också ofta moderns ID-nummer med, vilket gör att det är möjligt att söka efter henne via folkbokföringen. I akterna från Colombia finns uppgifter om moderns livssituation i uppåt 70 procent av akterna och hennes namn i 55 procent av akterna. I de privata och enskilda akterna från Sri Lanka finns moderns namn i cirka 80 procent av akterna, men någon uppgift om hennes livssituation i mindre än hälften av akterna. I de privata och enskilda adoptionerna från Polen finns uppgifter om moderns namn och livssituation angivet i omkring 40 procent av akterna.

Det finns genomgående mer uppgifter om barnets mor än far. Detta är särskilt tydligt i Colombia och Sri Lanka.

Tabell 6.3 Andel akter med uppgift om ursprungsföräldrarna

Land	Namn på modern	Namn på fadern	Moderns ålder	Faderns ålder	Förälders adress	Moderns livs-situation	Faderns livs-situation
Chile	79 %	47 %	68 %	43 %	26 %	90 %	78 %
Colombia	55 %	12 %	42 %	12 %	5 %	68 %	38 %
Sydkorea*	51 %	43 %	55 %	53 %	2 %	61 %	56 %
Kina*	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Polen	45 %	34 %	22 %	5 %	0 %	41 %	22 %
Sri Lanka	78 %	15 %	44 %	7 %	15 %	52 %	11 %
Etiopien*	42 %	16 %	6 %	10 %	3 %	39 %	19 %

Obs! Resultaten för de tre sista länderna (kursiverat) för vilka vi granskat privata och enskilda adoptionsakter, bör tolkas med större försiktighet på grund av att det är färre akter med i urvalet. Namn innebär att både för- och efternamn finns.

Uppgift om livssituation innebär att det finns någon slags uppgift om livssituationen utöver namn, ålder och adress.

* Andelen påverkas av andelen övergivna barn. Här har vi räknat andelen av samtliga akter. I Kina förklaras avsaknaden av uppgifter på att det är övergivna barn som adopterats till Sverige. I både Sydkorea och Etiopien finns i vårt urval ungefär 40 procent övergivna barn, vilket påverkar andelarna i tabellen.

6.4.3 Felaktiga eller motsägelsefulla uppgifter kan indikera förfalskning eller döljande av ursprung

I de fall uppgifterna i adoptionsakten är felaktiga – oavsett om det beror på misstag eller att medvetet falska uppgifter lämnats – blir det mycket svårt för adopterade att söka sitt ursprung och att hitta sin ursprungliga familj.

I adoptionsakter från Sydkorea har motstridiga och ibland felaktiga uppgifter förekommit systematiskt – orphan hojuk

Barn som adopterats till Sverige från Sydkorea har registrerats som föräldralösa i ett eget familjeregister, även i de fall de haft kända föräldrar i livet (ofta kallat orphan hojuk). Barnen har i dessa fall blivit ”föräldralösa på pappret”. Sydkoreanska regeringen gav 1976 instruktioner om att alla barn som skulle adopteras internationellt skulle registreras med samma family origin, Han Yang, i ett eget familjeregister.¹²⁷ Detta bekräftas av vår aktgranskning. Från åt-

¹²⁷ Ankestyrelsen (2024), *Adoptionsformidlingen fra Sydkorea til Danmark i 1970'erne og 1980'erne*, s. 61 f.

minstone 1980 och framåt finns alltid ett dokument som visar att barnet är registrerat i ett eget familjeregister, och på platsen för föräldrarnas namn står "no record" eller "unknown". Systemet tillämpades till och med 2012 och i vår aktgranskning är samtliga barn registrerade i ett orphan hojuk fram till 2014. Trots att det i barnets familjeregister står att föräldrarna är okända kan uppgift om barnets föräldrar finnas i barnets sociala rapport. Detta innebär att en adopterad person från Sydkorea kan ha två dokument med olika uppgifter: ett dokument som anger föräldrarnas namn och ett dokument där barnet uppges vara föräldralöst. Systemet med orphan hojuk har inneburit en risk för att barn med kända föräldrar har trott att de varit föräldralösa. Det kan förvilla och försvåra för den som söker sitt ursprung – särskilt om man inte känner till att Sydkorea har haft ett sådant system.

Enligt KWS har systemet inte skapats för att dölja barnets bakgrund utan för att skapa en legal födelseregistrering för de barn som inte registrerades i moderns eller faderns födelseregister. KWS menar att i de fall barnet haft kända föräldrar har dessa uppgifter oftast funnits i dokumentationen hos KWS och också överlämnats till Sverige.¹²⁸ Vi har dock sett exempel på att uppgifter om föräldrar inte skickats med till Sverige trots att det finns kända föräldrar. I dessa fall blir konsekvensen att det finns direkt felaktiga uppgifter i akten och ett döljande av ursprung, eftersom barnet anges som föräldralöst trots att det finns kända föräldrar. En av våra intervju-personer som adopterades från Sydkorea på 1970-talet berättar att uppgiften om ursprungsföräldrar inte fanns med i de dokument som adoptivföräldrarna fick i samband med adoptionen. Det var först när den adopterade i vuxen ålder begärde att få ta del av adoptionsdokumenten från KWS som det blev klart att det fanns uppgifter om moderns namn trots att det i den svenska akten står att barnet är föräldralöst.

Även i de fall information om barnets föräldrar har överlämnats till Sverige och finns i den svenska akten, har den informationen inte alltid nått fram till relevanta aktörer i Sverige. Det är oklart hur ofta detta har förekommit. Men vi har genom vår aktgranskning samt stickprov av akter hos tingsrätten och socialtjänsten sett exempel på att SWS:s sociala utredning inte har bifogats ansökan om adoption till tingsrätten. Tingsrätten har därför i beslutet om adoption,

¹²⁸ Uppgift vid möte på Korea Welfare Society i Seoul den 21 mars 2023.

med stöd av den koreanska familjeregistreringen (orphan hojuk) angett barnet som föräldralöst. Detta trots att vi i akten hos AC kan konstatera att fullständiga uppgifter om barnets föräldrar finns med i dokumentationen från Sydkorea. Vi har även sett exempel på att adoptivföräldrarna uppgett till socialtjänsten att barnet är föräldralöst, trots att uppgifter om barnets föräldrar finns i SWS:s sociala utredning.

Felaktiga uppgifter har förekommit i de flesta länder vi granskat

Kännetecknande för adoptionerna från Chile är att barnen hade med sig en fyllig beskrivning av barnets bakgrund, som AC:s representant eller någon av de socialsekreterare hon anlitade skrev i brev till adoptivföräldrarna. I 70 procent av de adoptionsakter vi granskat från Chile finns ett sådant brev. I efterhand har det visat sig att informationen om barnens bakgrund ibland har varit felaktig. Utifrån både vittnesmål i media och i de intervjuer vi genomfört med adopterade personer som har återförenats med sina familjer i Chile framgår att bakgrundshistorierna ofta inte stämmer.

I adoptioner från Sydkorea finns vittnesmål från vuxna adopterade personer som upptäckt förväxlade identiteter eller till och med delade identiteter med varandra.¹²⁹ En kvinna som adopterats till Sverige 1985 upptäckte när hon sökte sitt ursprung att hon blivit förväxlad med en annan flicka på barnhemmet i Sydkorea. De adopterades till två olika länder med fel namn, födelsedatum och bakgrund.¹³⁰ Från Sydkorea finns även flera fall av felaktiga födelsedatum, där barnet har uppgetts vara yngre än det egentligen var.¹³¹ Enligt AC beror felaktiga födelsedatum på att SWS uppskattat åldern på de barn som hittats övergivna.¹³² Flera adopterade personer menar att adoptionsorganisationerna medvetet registrerade barnen som yngre än vad de var i syfte att göra de mer adopterbara.

I Sri Lanka har falska dokument varit vanligt förekommande i de adoptioner som förmedlades av privata aktörer i landet. NIA

¹²⁹ MFoF. E-post från svenska ambassaden i Seoul till MFoF den 15 april 2020, dnr 3.1.2:1149/19 nr 29.

¹³⁰ Madeleine Shim In Young Björks Sommar & Vinter i Sveriges radio 2019-07-17 och 2019-12-25; A. Arpi (2023), s. 106 ff.

¹³¹ Möte med Adopterade Koreaners Förening (AKF) den 25 mars 2022; Uppgift vid möte med forskaren Tobias Hübinette den 10 januari 2024; C. Villaume Fägerstrand (2022), s. 11 och 63.

¹³² AC:s synpunkter på testutkast Sydkorea. Inkom 2024-05-30.

skrev i sina verksamhetsberättelser på 1980-talet att det fanns uppgifter om ofullständiga och falska handlingar i adoptionerna från Sri Lanka. Chefen för myndigheten DPCCS framförde vid ett möte med FFIA 1987 att det i 98 procent av alla adoptioner som skedde utanför DPCCS barnhem fanns någon form av problem, såsom falska födelsecertifikat, falska mödrar eller falska adresser.¹³³ I vår aktgranskning har vi sett flera exempel på felaktiga födelsedatum i de privata adoptionerna från Sri Lanka i mitten av 1970-talet, där barnet visat sig vara äldre än vad som uppgavs i adoptionshandlingarna.

En av våra intervjupersoner som adopterades från Colombia 1984 har upptäckt flera felaktigheter i sina dokument efter att ha återförenats med sin ursprungsfamilj. I dokumenten står att modern var fattig och lämnade barnet till barnhemmet, men modern har senare berättat att nunnorna på mödrahemmet tog barnet direkt efter födseln och meddelade att det var borta. I den sociala utredningen och samtyckesdokument anges felaktigt namn på modern och felaktig födelseort och adress. Vår intervjuperson känner till ett liknande fall från Colombia där det framkommit att familjen inte alls var fattig så som det står i adoptionsdokumenten, utan att den adopterade stals från föräldrarna.

I handeln med barn i Hunan förfalskades barnens dokumentation så att det skulle se ut som att barnen var övergivna. Den nederländska utredningen visade att de få adopterade från Kina som hittat någon bakgrundsinformation, ofta fann att informationen var felaktig. Det gällde särskilt födelsebevis och beslut om adopterbarhet (proof of relinquishment).¹³⁴ I de svenska akterna för Kina finns dock inte "proof of relinquishment" eller annat skriftligt beslut om att barnet är tillgängligt för adoption. Utöver ärendet om Hunan-skandalen har vi i vår arkivgenomgång inte kunnat se några specifika ärenden där det uppdagats förfalskade eller felaktiga uppgifter i adoptionerna från Kina. Sådana fakta kommer ofta fram först när adopterade återförenas med sina ursprungsföräldrar.

I den kartläggning av medlemmars erfarenheter av oegentligheter i sina adoptioner från Etiopien som Adopterade etiopiernas och eritreaners förening (AEF) gjort, var falsk dokumentation en av de

¹³³ FFIA "Rapport" 1987-03-23 inom NIA 1987-03-25 dnr 61:128/87.

¹³⁴ Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021), *Unofficial translation report. Committee on the Investigation of Intercountry Adoption*, s. 36–37.

vanligaste bekräftade oegentligheten.¹³⁵ Vi har intervjuat flera personer från Etiopien som redogör för att det förekommit felaktig information i deras adoptioner. Det handlar bland annat om felaktiga uppgifter om barnets bakgrund, om föräldrarna samt hur och varför barnet lämnades för adoption, framför allt i adoptionshandlingar från 1970-talet. I ett fall framställdes barnet som övergivet, trots att det egentligen lämnades till mannen som senare blev dömd för olaglig adoptionsverksamhet. I ett annat fall uppgavs barnet felaktigt vara tvilling. I flera fall har en känd förälder uppgetts vara okänd. Födelsedatum har också i flera fall visat sig vara felaktiga.¹³⁶ I vår aktgranskning har vi sett en adoption via AC på 1970-talet där barnet bedömts vara minst ett år äldre än vad som framgick av uppgifterna från Etiopien.

Risk att ursprungsföräldrar i Etiopien ibland felaktigt uppgetts vara döda

När det gäller Etiopien finns vittnesmål om att föräldrar till barn som adopterats till Sverige felaktigt har förklarats döda. Det finns också exempel på motstridiga uppgifter i adoptionsakterna om huruvida en förälder lever eller inte. Etiopiens regering har också uppgett att vissa barns dokumentation har manipulerats så att det framstår som att barnen är föräldralösa trots att deras föräldrar levde, för att adoptionsorganisationerna skulle slippa långdragna domstolsförfaranden.¹³⁷ Sammantaget innebär detta en risk att ursprungsföräldrar ibland felaktigt har uppgetts vara döda även i adoptioner till Sverige, åtminstone på 1970-talet. Adoptionerna från Etiopien utmärker sig också genom en jämförelsevis hög andel akter där en förälder har uppgetts vara död. Det har förekommit i ungefär 20 procent av de privata och enskilda akterna från Etiopien. Det vanligaste är att modern uppges ha dött i samband med förlossningen. Alla exempel vi sett är från tiden före 1983. Inte i något av dessa fall har det funnits dödsbevis med i akten. Vårt stickprov av AC-akter från Etiopien på 1970-talet visar att det även där förekommer att en förälder uppges vara död utan att det finns döds-

¹³⁵ AEF 2022-05-31 "Skrivelse till Adoptionskommissionen: Kartläggning och fördjupning av oegentligheter i samband med adoptioner från Etiopien och Eritrea".

¹³⁶ Även uppgifter inkomna till Adoptionskommissionen via e-post 2024-08-29.

¹³⁷ K. Joyce i The Atlantic 2011-12-21 "How Ethiopia's Adoption Industry Dupes Families and Bullies Activists".

bevis med i akten. Även om det saknas ett dödsbevis i akten kan uppgiften om en förälders död givetvis vara korrekt.

I adoptionsakterna från övriga länder har vi mycket sällan sett några exempel på att en förälder har uppgetts vara död (0–5 procent). Inte i något fall har det funnits dödsbevis med i akten.

Ibland finns motsägelsefulla uppgifter i adoptionsakterna

Motsägelsefulla eller direkt motstridiga uppgifter i adoptionshandlingar innebär att någon uppgift är felaktig. Det försvårar den adopterades möjligheter att söka sitt ursprung. I vår aktgranskning har vi noterat motsägelsefulla uppgifter av något slag i ungefär var tionde akt. Det varierar dock mellan länderna. I Chile har vi uppmärksammat det i omkring 20 procent av akterna, i Sydkorea och Kina cirka 10 procent av akterna och Colombia omkring 5 procent av akterna. Även i de privata och enskilda akterna från Sri Lanka, Etiopien och Polen har vi uppmärksammat motstridiga uppgifter i 10–20 procent av akterna.

I Chile handlar det bland annat om motsägelsefulla uppgifter om ursprungsföräldrarna, till exempel att barnets mor står som okänd i ett dokument medan det i andra dokument finns fullständigt namn eller omfattande information om henne. I akterna från Kina handlar motsägelserna bland annat om vilka som var delaktiga i att lämna barnet till SWI. Det förekommer också olika uppgifter om när barnet hittades och lämnades till barnhemmet. I Sydkorea har de motstridiga uppgifterna, som vi beskrev ovan, handlat om att barn har registrerats som föräldralösa i ett eget familjeregister även när de haft kända föräldrar (orphan hojuk). Därutöver har de motstridiga uppgifterna oftast handlat om olika födelsedatum. Detta har vi också fått exempel på i intervjuer med personer som adopterats från Sydkorea till Sverige.¹³⁸ Vi har också sett exempel på att barnet i vissa dokument uppges vara ”found abandoned” medan andra dokument förklarar att modern lämnat samtycke till adoptionen. Även i de privata och enskilda adoptionerna i Etiopien på 1970- och 1980-talet finns ibland olika födelsedatum angivna i olika dokument. Vi har också sett exempel på motsägelsefulla be-

¹³⁸ Se även SKAN:s anmälan till Sydkoreas sannings- och försoningskommission. *Application for initiation of investigation concerning human rights violations and incidents of historical significance in the field of international adoption*, inkom Adoptionskommissionen 2024-05-14.

skrivningar av ursprungsföräldrarna och skälet för adoption. I akterna från Sri Lanka handlar de motsägelsefulla uppgifterna oftast om beskrivningen av barnets far. Han står ibland som okänd i det lankesiska adoptionsbeslutet, trots att det i andra dokument finns uppgifter om honom. Vi har också sett några exempel på motsägelsefulla uppgifter när det gäller moderns livssituation. I akterna från Polen handlar det i några fall om olika namn på barnets far. Vi har också sett exempel på att modern uppges vara anonym, samtidigt som hennes namn framkommer på andra ställen i akten.

Vår mycket begränsade stickprovsundersökning av akter från tingsrättens och socialtjänstens arkiv visar att det i några fall finns mer information i socialtjänstens akt jämfört med i AC:s akt på Riksarkivet, exempelvis födelsebevis som upprättats i samband med adoption. I ett fall från Chile finns mer uppgifter om barnets far i socialtjänstens akt än vad som finns i AC:s akt. Dessutom står lite olika om hur barnet lämnades, på så vis att det blir ottydligt huruvida det skett ett omhändertagande eller om föräldrarna själva lämnat barnet. I ett fall från Sydkorea har modern enligt tingsrättens dom samtyckt till adoption och hennes namn står dessutom i utredningen av barnets bakgrund. Trots det står i det svenska personbeviset att ”uppgifter om föräldrar saknas”.

Återkommande mönster i beskrivningen av barnets bakgrund och skäl för adoption kan eventuellt indikera felaktigheter

I våra intervjuer har bland annat adopterade från Sydkorea som är födda på 1960- och 1970-talen berättat att dokumentationen verkar bygga på en mall som använts för alla. Återkommande har barn hittats på en kyrktrappa, vid en polisstation eller utanför ett sjukhus. Vi har undersökt detta i vår granskning av 100 akter från Sydkorea, men inte sett några tydliga mönster i var barnet hittades. Det vanligaste är att barnet hittats på en gata i en stad. Vår aktgranskning visar en variation även vad gäller skälet för adoption, men här finns i viss mån ett mönster. Enligt aktgranskningen har det före 1988 varit vanligt att föräldrar som redan har flera barn lämnar bort det sista barnet på grund av att de inte har ekonomiska möjligheter att ta hand om barnet. Efter 1988 har skälet i stället ofta varit att modern är ung och ogift och att hon inte har kontakt med fadern. Ibland är det ett ungt ogift par som inte har möjligheter att ta hand om barnet.

Något som väcker misstankar om felaktiga uppgifter är att det från 2003 och framåt finns en återkommande skrivning om att modern inte får kontakt med barnets far på grund av att hans mobil inte fungerar, är avstängd eller ur funktion. I vårt begränsade urval nämns detta i ungefär en tredjedel av de adoptionsakter vi granskat från 2003–2023.

När det gäller Etiopien finns vissa mönster i beskrivningarna av varför barnen adopteras. I AC:s adoptioner på 1970-talet var det, i det stickprov av akter vi granskat, vanligt att modern var ogift och fadern okänd. Exempelvis återkommer under 1975 en nästan ordagrant likartad formulering om detta i domstolens adoptionsbeslut, nämligen att fadern var okänd och modern ”has agreed to offer her son/doughter who was born out of wedlock for adoption to the applicants”. Ett av AC:s ombud i Etiopien som förmedlade adoptioner på 1970-talet uppger att hon efter ett tag tyckte att socialarbetarens bakgrundsbeskrivningar blev väldigt lika, att han ”inte varierade sig så mycket”. I de privata adoptionerna på 1970-talet var det i stället vanligt att barnet förmedlas för adoption på grund av att barnets mor dött vid förlossningen. I Etiopien lämnades fler barn för adoption från sjukhus, jämfört de övriga länder vi undersökt – antingen för att modern dött i samband med förlossningen, vilket var vanligt på 1970-talet, eller för att modern övergav sitt barn på sjukhuset kort efter förlossningen, vilket var vanligt på 1980-talet.

I Chile finns också vissa mönster i barnets bakgrundshistorier. Vår aktgranskning visar att i cirka 60 procent av ärendena anges skälet för adoption vara att modern är ensamstående och inte kan ta hand om barnet. Ofta handlar det om en tillfällig relation där fadern lämnat modern när han fick reda på graviditeten och han inte vill ta ansvar eller bidra ekonomiskt. Modern lämnar barnet av ekonomiska skäl, för att hon inte kan behålla sitt arbete, ofta som hembiträde, eller för att hon redan har flera andra barn sedan tidigare att försörja. Ofta är modern ung och bor hemma hos sina föräldrar, som inte har ekonomiska möjligheter att ta hand om ytterligare ett barnbarn eller inte accepterar barnet.

I adoptionsakterna från Colombia står ofta bara att föräldern eller föräldrarna har lämnat barnet för att ingen kan ta hand om barnet eller utan närmare förklaring. När det framgår varför modern lämnat barnet så handlar det oftast om att hon blivit lämnad av bar-

nets far under graviditeten eller att han inte erkänner barnet, och att modern inte har ekonomiska möjligheter att ta hand om barnet. Ofta har hon barn sedan tidigare. I vissa fall handlar det om en ung mor som blivit gravid vid en tillfällig relation och inte har möjlighet att ta hand om barnet. Att modern inte har ekonomiska förutsättningar att ta hand om barnet anges som skäl för adoptionen i närmare en tredjedel av akterna. I de fall moderns arbete framgår är det nästan alltid arbete som hushållerska eller hembiträde. Relativt ofta beskrivs sociala eller psykiska problem hos modern, till exempel att hon inte lyckats ta hand om barnet, försökt skada barnet, inte är intresserad av barnen, att hon missbrukar droger eller är hemlös.

Den här typen av mönster i beskrivningarna av barnets bakgrund och skäl för adoption kan givetvis spegla verkliga förhållanden. Många ursprungsföräldrar var fattiga, och ensamstående mödrar har känt sig tvungna att lämna bort sitt barn av sociala och kulturella skäl. Men återkommande mönster i beskrivningarna kan också indikera att uppgifterna inte alltid stämmer.

Felaktigheter i adoptionshandlingar har förekommit även i andra länder än dem vi gjort fördjupad granskning av

Felaktiga uppgifter i adoptionsakter har varit ett problem i adoptioner från fler länder. Felaktigheter i dokumentationen i privata adoptioner från Thailand framkom redan på 1970-talet, vilket vi visade i avsnitt 6.2.7. Flera personer som adopterats från Indien uppger i våra intervjuer att de har upptäckt felaktiga eller motstridiga uppgifter, till exempel om hur de lämnats för adoption. Något som återkommer är att barnet uppgetts vara övergivet, trots att det senare visat sig att det inte stämmer. Adopterade och ursprungsfamiljer från Indien har vittnat om att många av dem som adopterats från Indien till Sverige kommer från statligt finansierade barnhem där de registrerats som övergivna, men i efterhand har visat sig varit borttappade, försvunna eller stulna.¹³⁹ Även barnrättsorganisationen Against Child trafficking (ACT) har under sina resor till Indien och möten med ursprungsmödrar upptäckt felaktigheter och falska dokument i adoptionsakter.¹⁴⁰

¹³⁹ DN Debatt 2018-03-07.

¹⁴⁰ Möte med ACT 2023-10-04 och 2024-04-15.

6.4.4 Adoptionshandlingar har ibland förstörts eller hållits oåtkomliga för adopterade

Det finns uppgifter om att adoptionshandlingar medvetet har förstörts

Adopterade som söker sitt ursprung har ibland fått besked om att deras handlingar har förstörts. Det kan bero på bristande administration eller rutiner för arkivering men det kan i vissa fall även vara en medveten handling för att dölja en olaglig adoption. Ett barnhem i Lautaro i Chile drevs av ett svenskt missionärspår som har förmedlat adoptioner till Sverige. Det finns uppgift om att många dokument från detta barnhem avsiktligt brändes upp 1995 när föreståndaren fick sluta sitt arbete på barnhemmet. De dokument som brändes upp var bland annat handlingar från 1964 när de första barnen kom till barnhemmet. Det statliga barnhemmet Kebebe Tsehay i Etiopien hade mellan 2010 och 2016 en direktör som misstänktes för korruption och trafficking. När hon blev medveten om misstankarna reste hon till Kenya. Innan hon åkte ska hon ha bränt dokument från barnhemmet. AC samarbetade med detta barnhem och förmedlade enstaka barn därifrån under denna period. Se volym 2, kapitel 4 och 6. En adopterad person från Indien som vi intervjuat berättar att föreståndaren för barnhemmet har påstått att vår intervjupersons dokument har förstörts i en översvämning, medan en annan person på barnhemmet har sagt att så inte var fallet. Vår intervjuperson menar att det har varit en vanlig historia i Indien att alla papper blivit uppätta av råttor eller förstörts i översvämningar. En advokat beskrev för vår intervjuperson att man i Indien bränner upp alla dokument efter 10 år.

Enskilda svenska förmedlare har bevarat handlingar i egna arkiv

Flera av de svenskar som varit delaktiga i adoptionsförmedlingen i Etiopien har sparat handlingar med uppgifter om barnen i egna arkiv. Det gäller både personer som förmedlat adoptioner privat och via AC. Många adopterade från Etiopien är frustrerade över att inte få tillgång till sina adoptionshandlingar när dessa personer inte vill lämna ut sina handlingar. Personerna börjar i många fall bli gamla och vissa har gått bort. AEF har i flera fall vänt sig till förmedlarnas

barn för att få ut handlingarna, men fått höra att barnen till den avlidna gjort sig av med handlingarna eller att handlingar har slängts i samband med tömning av dödsbo.¹⁴¹

De två personer som eventuellt förmedlat flest barn från Etiopien till Sverige har haft egen dokumentation från adoptionerna. AC:s medarbetare i Etiopien 1982–2012 hade ett eget arkiv med 560 ärenden som hon överlämnade till AC när hon slutade. AC gick igenom allt och kompletterade de befintliga akterna, men det mesta var enligt AC dubletter och tillförde inte någon ny information. AC:s ombud i Etiopien 1974–1976 som förmedlade 159 barn via AC har i en bok samlat information om de etiopiska barn hon förmedlade. Hon uppger att AC för många år sedan skulle ta en kopia av boken, men AC har meddelat att de i dag inte har någon sådan kopia. Vi har fått se boken och det mesta är uppgifter som borde finnas med i den adopterades akt och som troligtvis inte tillför någon extra information. I vissa fall finns dock uppgifter som möjligen kan tillföra något extra, såsom namn på föräldrarna, deras telefonnummer eller bostadsort eller bild på modern. Vi har uppmanat personen att göra en kopia på sin bok och lämna in den till Riksarkivet eller AC.

Under 2011 gjorde MIA en ansträngning för att samla in privata adoptionsförmedlares arkiv med adoptionshandlingar. Myndigheten skrev att det för de adopterades skull är viktigt att dokumentation om adoptioner bevaras och att Riksarkivet kan ta emot arkiv från enskilda aktörer som förmedlat adoptioner. Riksarkivet skickade därefter ett brev till åtta personer som förmedlat barn till Sverige från olika ursprungsländer med ett erbjudande om att ta emot handlingar.¹⁴² Riksarkivet har också upprättat en förteckning över personer som kan ha enskilda arkiv med adoptionsdokument. Där nämns ytterligare flera namn.¹⁴³

¹⁴¹ Möte med AEF 2023-08-31; ”Tips från AEF på personer som varit inblandade vid adoptioner från Etiopien och Eritrea”, inkom via e-post 2023-10-13; E-post till Adoptionskommissionen 2024-06-19.

¹⁴² Brev från MIA till privata aktörer ”Angående dokumentation av adoptionsverksamhet” 2011-05-25 MIA dnr 47:95/11.

¹⁴³ Riksarkivet ”Lista privata adoptionsförmedlare som kan ha adoptionshandlingar”, enligt Riksarkivet okänt ursprung, inkom till Adoptionskommissionen via e-post 2023-09-29.

6.5 I adoptionsakterna finns ofta oklarheter kring hur och varför barnen lämnats för adoption

Utredarens bedömning: För att svenska aktörer ska vara säkra på att en adoption är till barnets bästa, behöver det finnas dokumentation från ursprungslandet som visar att förutsättningarna för internationell adoption är uppfyllda. Det behöver bland annat framgå att barnets sociala situation har utretts och att barnet bedömts vara i behov av adoption.

Social utredning och förklaringar till varför barnet förmedlas för internationell adoption saknas relativt ofta i de privata och enskilda adoptionsakterna. Det har i adoptionsakterna från flera länder inte heller varit tydligt vem som avgjort att barnet är tillgängligt för adoption.

6.5.1 Inledning

Att adoption bara får komma till stånd om adoptionen är till barnets bästa har uttryckts på olika sätt i svensk rätt sedan 1917. Principen om barnet bästa är också en av barnkonventionens grundprinciper. När det gäller adoption föreskriver konventionen att staterna ska säkerställa att största vikt ges till vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 21). Enligt barnrättskommittén ska barnets bästa vara den avgörande faktorn vid beslut om adoption.¹⁴⁴ Barnets bästa kommer även till uttryck i 1993 års Haagkonvention (artikel 1) och 2008 års Europarådskonvention (artikel 4). En förutsättning för att avgöra om en adoption är till barnets är att det säkerställs att barnet blivit tillgängligt för adoption på rätt sätt.

¹⁴⁴ Barnombudsmanen. Svensk översättning av *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa* (CRC/C/GC/14) s. 38 och 48.

6.5.2 Det framgår inte alltid av akterna hur det säkerställts att adoptionen är till barnets bästa

Det framgår inte alltid om social utredning gjorts och av vem – det är särskilt sällsynt i privata och enskilda adoptioner

I en stor del av de adoptionsakter vi gått igenom framgår inte vem som utrett barnets bakgrund och ibland framgår inte om någon utredning har gjorts. Detta gäller särskilt de privata och enskilda adoptionerna vi granskat från Sri Lanka, Etiopien och Polen. Där framgår i mindre än 5 procent av akterna vem som utrett barnens bakgrund.

En social utredning finns oftare med i akterna över adoptioner som förmedlats via de svenska auktoriserade adoptionsorganisationerna. I akterna från Sydkorea finns alltid social utredning med. I de flesta akter från Kina finns en viss typ av social utredning genom att notariekontoret i sin övergivandeförklaring dokumenterat när, var och hur barnet hittades, och även SWI har dokumenterat den typen av uppgifter i sin rapport om barnets utveckling. I akterna från Colombia finns uppgift om att social utredning av barnet gjorts i ungefär 70 procent av akterna. Det är ICBF eller något av de privata barnhemmen som gjort utredningen. Social utredning finns däremot med i mindre än hälften av akterna från Chile. I de fall det framgår vem som utrett barnets bakgrund är det oftast AC:s socialsekreterare i Chile, men ibland en socialsekreterare vid domstolen eller på sjukhuset. När social utredning saknas står dock ofta något kort om barnets bakgrund i domstolens beslut om vårdnadsöverflyttning eller i AC-representanternas brev till de svenska adoptivföräldrarna.

Det har skett en tydlig förbättring över tid när det gäller hur ofta en social utredning finns med i akterna. Det finns med i samtliga av AC:s adoptionsakter från 2024.

I de privata och enskilda adoptionerna saknas relativt ofta förklaringar till varför barnet adopteras

I de privata och enskilda adoptionerna från Sri Lanka, Etiopien och Polen saknas förhållandevis ofta beskrivningar av varför barnet lämnas för internationell adoption. I vårt urval av akter från Polen och

Sri Lanka finns sådan information i lite mer än hälften av fallen, och i akterna från Etiopien i drygt två tredjedelar av fallen.

I akterna rörande förmedlade adoptioner från Sydkorea och Chile framgår nästan alltid varför barnet ska adopteras internationellt. Ofta finns fylliga beskrivningar av detta. Även i Colombia framgår oftast skälet till adoptionen, även om de många gånger är relativt intetsägende. Det kan exempelvis vara att modern har lämnat barnet till barnhemmet eller domstolen, eller att hon inte kunde ta hand om barnet. Det är särskilt i de tidiga adoptionerna från Colombia som det saknas information om varför barnet ska adopteras. I Kina har skälet för adoption så gott som alltid varit att barnet hittats övergivet.

Endast i vissa länder har det varit tydligt vem som avgjort att barnet är tillgängligt för adoption

I de privata och enskilda adoptionsakterna från Sri Lanka, Etiopien och Polen som vi granskat har det nästan aldrig framgått av akten vem som avgjort att barnet är tillgängligt för adoption. Även i akterna från Kina är det otydligt vilken aktör som avgjort att barnen är tillgängliga för adoption. I Colombia framgår det i ungefär 30 procent av akterna, och då har det varit ICBF som avgjort att barnet är tillgängligt för adoption. I akterna från Chile och Sydkorea har det däremot nästan alltid varit tydligt vem som har avgjort att barnet är tillgängligt för adoption. I Chile har det varit domstolen, och i Sydkorea har det varit adoptionsorganisationen CPS/SWS/KWS.

I de adoptionsakter vi granskat har vi i stort sett aldrig noterat att det finns med något särskilt dokument utfärdat av en myndighet, som förklarar att barnet är tillgängligt för adoption. Det gäller samtliga undersökta länder. Vår granskning av AC:s samtliga adoptionsakter från 2024 visar att det numera oftare finns med ett skriftligt beslut från en myndighet om att barnet är tillgängligt för adoption. Hur stor andel av adoptionsakterna som innehåller ett sådant dokument är delvis en tolkningsfråga.

I de privata och enskilda adoptionsakterna saknas relativt ofta information om vem som lämnat barnet för adoption

I de privata och enskilda akterna från Sri Lanka, Etiopien och Polen saknas relativt ofta information om vem som lämnat barnet för adoption. I akterna från Polen finns uppgift om det i ungefär hälften av fallen, och i akterna från Sri Lanka och Etiopien i ungefär 70 procent av fallen. I Chile, Colombia och framför allt Sydkorea framgår nästan alltid vem som lämnat barnet för adoption. I Kina, där det alltid handlar om övergivna barn, framgår aldrig vem som först lämnat barnet, men i drygt hälften av akterna vem som hittat barnet och lämnat det vidare till den lokala polisen och SWI eller barnhemmet.

Tabell 6.4 Uppgifter om hur det säkerställts att adoptionen är till barnets bästa

Land	Andel akter där det framgår vem som utrett barnets bakgrund	Andel akter där det framgår varför barnet behöver adopteras	Andel akter där det framgår vem som avgjort att barnet är tillgängligt för adoption	Andel akter med skriftligt beslut från en myndighet om att barnet är tillgängligt för adoption	Andel akter med information om vem som lämnat barnet för adoption
Chile	57 %	94 %	91 %	7 %	90 %
Colombia	72 %	87 %*	30 %	4 %	84 %
Sydkorea	100 %	95 %	98 %	0 %	99 %
Kina	75 %	100 %	0 %	0 %	**
Polen	5 %	56 %	5 %	0 %	51 %
Sri Lanka	0 %	56 %	7 %	0 %	67 %
Etiopien	3 %***	68 %	0 %	0 %	71 %

Obs! Resultaten för de tre sista länderna (kursiverat) för vilka vi granskat privata och enskilda adoptionsakter, bör tolkas med större försiktighet på grund av att det är färre akter med i urvalet.

* Ofta står dock bara att föräldrarna lämnat barnet eller att barnet lämnats för att de inte kan ta hand om barnet, men utan närmare förklaring.

** Endast barn som hittats övergivna.

*** I flera akter har vi dock noterat att det är oklart, men att det eventuellt är myndigheten MOLSA som utrett barnets bakgrund.

6.5.3 För övergivna barn finns inte alltid uppgifter om när, var och hur barnet hittades

I adoptionerna från Kina till Sverige har barnen i samtliga fall beskrivits som övergivna och barnen har hittats på olika platser. Men även i adoptionerna från Sydkorea och Etiopien har de barn som förmedlats för adoption till Sverige relativt ofta varit övergivna. I dessa fall finns av förklarliga skäl inte uppgifter om barnets föräldrar eller information om barnets bakgrund. Däremot borde det finnas information om när, var och hur barnet hittades och av vem för att visa att det verkligen handlar om ett övergivet barn. Sådan information kan också vara viktiga ledtrådar för adopterade som söker sitt ursprung.

Vår aktgranskning visar dock att det inte alltid framgår när, var och av vem barnet hittades. Det finns mer sådana uppgifter i akterna från Kina jämfört med akterna från Sydkorea och särskilt Etiopien. I akterna från Kina finns i omkring 90 procent av akterna uppgift om *när* barnet hittats och även *var* barnet hittades. Men det är endast i drygt 50 procent av akterna som det framgår *vem* som hittat barnet. Ofta står att den lokala polisen lämnade barnet till SWI, men det är oklart vem som hittade barnet och kontaktade polisen. AC har uppgett att det i Kina finns ett dokument utfärdat av polisen där det framgår vem som har hittat barnet, platsen och tidpunkten. Men det dokumentet finns endast sparat i Kina och har inte överlämnats till adoptivföräldrarna eller adoptionsorganisationen.

I akterna från Sydkorea som rör övergivna barn finns i drygt 60 procent av akterna uppgift om *när* och *var* barnet hittades. Uppgift om *vem* som hittade barnet finns endast i drygt 20 procent av akterna. Det var huvudsakligen på 1970-talet som det inte alltid framgick var barnet hittades, men då var det i stället vanligare att det framgick vem som hittat det övergivna barnet.

I drygt hälften av de privata och enskilda adoptionsakterna från Etiopien rörande övergivna eller föräldralösa barn, finns information om var barnet hittades. Det är betydligt ovanligare att det framgår vem som hittade barnet eller vilket datum barnet hittades.

Tabell 6.5 Uppgifter om när, var och hur barn har hittats

Land	Andel akter som avser övergivna barn	Andel akter med uppgift om när barnet hittades	Andel akter med uppgift om var barnet hittades	Andel akter med uppgift om vem som hittade barnet
Chile	5 %	x	x	x
Colombia	6 %	x	x	x
Syd Korea	40 %	62 %	67 %	23 %
Kina	96 %	91 %	92 %	54 %
Polen	0 %	x	x	x
Sri Lanka	0 %	x	x	x
Etiopien	42 %	8 %	54 %	15 %

Andelar beräknas här utifrån de akter som handlar om just övergivna barn. Inte andelar av samtliga akter. Obs! Resultaten för de tre sista länderna (kursiverat) för vilka vi granskat privata och enskilda adoptionsakter, bör tolkas med större försiktighet på grund av att det är färre akter med i urvalet.

6.6 Tveksamt om subsidiaritetsprincipen efterlevts

Utredarens bedömning: För att svenska aktörer ska vara säkra på att subsidiaritetsprincipen efterlevts behöver det finnas dokumentation som visar att ursprungslandet har prövat och funnit att det inte finns något lämpligt omvårdnadsalternativ i barnets hemland innan barnet förmedlas för adoption till Sverige. Även om subsidiaritetsprincipen första gången uttrycktes av FN i 1986 års deklaration har principen erkänts i praxis sedan 1950-talet. Information om hur subsidiaritetsprincipen har efterlevts borde därför ha funnits med i adoptionsakter under hela den undersökta perioden och särskilt från slutet av 1980-talet.

Det framgår sällan av adoptionsakterna vilka ansträngningar ursprungsländerna har gjort för att söka nationella lösningar innan barnen bedöms vara tillgängliga för adoption till Sverige. I flera länder har adoptionsprocessen ofta varit så snabb att det finns en ökad risk att subsidiaritetsprincipen inte efterlevts.

Vissa förbättringar har gjorts över tid, men Sverige säkerställer fortfarande inte i tillräcklig utsträckning att subsidiaritetsprincipen följs. Svenska aktörer litar på att ursprungsländerna använder internationell adoption som en lösning efter att andra alternativ prövats noga, men kontrollerar det inte.

6.6.1 Inledning

En grundläggande princip vid adoption är subsidiaritetsprincipen, som innebär att ett barn endast ska adopteras av en familj i ett annat land om barnet inte kan växa upp med sin ursprungliga familj och det inte heller finns något annat lämpligt omvårdnadsalternativ i barnets hemland. Principen har kommit till uttryck i såväl internationell som svensk praxis sedan 1950-talet. I prop. 1978/79:108 står att det i allmänhet anses vara bäst för ett barn att få stanna i den egna biologiska familjen eller åtminstone få stanna i hemlandet som foster- eller adoptivbarn. Att bli adopterad utomlands är dock att föredra framför att växa upp på en institution.¹⁴⁵ Subsidiaritetsprincipen kom till uttryck i 1986 års deklaration¹⁴⁶ och bekräftades och tydliggjordes i barnkonventionen 1989 och i 1993 års Haag-konvention.

6.6.2 Det framgår sällan att ursprungslandet sökt nationella lösningar innan barnet adopteras till Sverige

Vår aktgranskning visar att det är sällsynt med dokumentation i akten som visar att ursprungsländerna har sökt nationella lösningar innan barnen blir tillgängliga för adoption till Sverige. Sådana insatser kan ha gjorts utan att det framgår av adoptionsakten i Sverige. Ofta framstår det dock som att internationell adoption ofta har varit ett förstahandsval och inte en lösning när andra möjligheter är uttömda.

I akterna från Chile framgår i drygt 20 procent av fallen att man först sökt en nationell lösning. Siffran har inte förändrats över tid. När det gäller Colombia har vissa förbättringar skett över tid. I de tidiga akterna från Colombia framgår i stort sett aldrig att man sökt efter nationella lösningar innan barnet förmedlats för adoption till Sverige (i mindre än 5 procent av akterna). Efter att subsidiaritetsprincipen infördes 1993 och fram till 2013 framgår i drygt 10 procent av akterna att man sökt nationell lösning. Efter 2013 när Colombia ytterligare skärpte kraven, kommenteras i ungefär hälften av akterna att man försökt hitta en lösning inom den närmsta familjen.

¹⁴⁵ Prop. 1978/79:108 om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner m.m., s. 9 f.

¹⁴⁶ Deklarationen om sociala och rättsliga principer rörande skydd av och omsorg om barn, särskilt med hänsyn till nationell och internationell placering i fosterhem och adoption.

I akterna från Kina och Sydkorea har vi inte sett information om att man sökt nationella lösningar för att ta hand om barnet innan det blir aktuellt för internationell adoption. Detta trots att många av adoptionerna från Sydkorea och Kina skett efter att subsidiaritetsprincipen infördes i barnkonventionen. Hur Sydkorea tillämpar subsidiaritetsprincipen har varit en återkommande fråga för den svenska tillsynsmyndigheten sedan 1970-talet. Alltsedan 1960-talet har Sydkoreas ambition varit att minska och slutligen upphöra helt med de internationella adoptionerna. Från 1980-talet har Sydkoreas ekonomi varit sådan att landet borde ha kunnat lösa situationen för barnen nationellt. Sydkorea har fått kritik för att de trots sin enorma ekonomiska tillväxt från 1960-talet och framåt inte har avslutat sitt internationella adoptionsprogram.

Inte heller i några av de privata och enskilda akterna från Sri Lanka och Etiopien vi granskat framgår att man sökt en nationell lösning innan barnet adopteras till Sverige. Forskare och andra aktörer har pekat på att Etiopien är ett av de länder som har haft utmaningar i genomförandet av subsidiaritetsprincipen ända fram till 2010-talet.¹⁴⁷ I Sri Lanka dröjde det till 2000-talet innan nationell adoption har prioriterats för barn i behov av en ny familj.¹⁴⁸

När det gäller Polen framgår i mindre än var tionde akt vi granskat att man sökt en nationell lösning innan barnet adopteras till Sverige. Viss förbättring har skett över tid. Enligt avtalet från 1990 mellan det polska hälsoministeriet och den polska organisationen TPD skulle barn i första hand adopteras av en polsk familj,¹⁴⁹ och år 1992 slog Högsta domstolen fast att subsidiaritetsprincipen gällde i Polen även fast den inte var reglerad i polsk lag. Trots detta framgår det endast i 25 procent av akterna från 1993 och framåt att man först sökt nationell lösning. År 1995 ratificerade Polen 1993 års Haagkonvention och lagreglerade subsidiaritetsprincipen.¹⁵⁰

¹⁴⁷ B. Mezmur (2010), "The sins of the 'saviours'": Child trafficking in the context of intercountry adoption from Africa. Paper presented at the Special Commission of the Hague Conference on Private International Law, The Hague, Netherlands, 17–25 June 2010, Information Document no. 2; Wereldkinderen and Against Child Trafficking (2009), *Fruits of Ethiopia. Intercountry Adoption: The Rights of the Child, or the 'Harvesting' of Children? A Study on Intercountry Adoption in Ethiopia*.

¹⁴⁸ <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/asien/sri-lanka/>. Hämtad 2023-05-25; FFIA:s nyhetsbrev januari 2013. Inkommet från FFIA; FFIA:s landrapport 2014 inkom MIA 2014-06-11 dnr 3.3.2:367:1/14; FFIA:s landrapport Sri Lanka 2007 inkom MIA 2007-06-04 dnr 64:352:1/07.

¹⁴⁹ NIA. Rapport från NIA:S besök i Warszawa 25–28 februari 1991 – se även kortfattad första rapport mars 1991, dnr 72:338/91.

¹⁵⁰ Se t.ex. MIA. Beslut om auktorisation BFA – Polen den 8 oktober 2007, dnr 61:502/07.

Vissa förbättringar har skett när det gäller redogörelser för hur subsidiaritetsprincipen efterlevs, men fortfarande finns brister. I vår granskning av AC:s samtliga adoptionsakter från 2024 framkommer att det i drygt en tredjedel av akterna inte framgår att ursprungslandet har försökt hitta lösningar för barnet inom landet innan det förmedlas för internationell adoption. Det gäller framför allt adoptioner från Indien och Sydkorea. Vad gäller Indien framhåller AC att ett av dokumenten som centralmyndigheten utfärdat och som finns med i akten (NOC) innebär att myndigheten säkerställt att subsidiaritetsprincipen efterlevts. Som adoptionsorganisation har de dock inte rätt att ta del av den informationen eftersom den är sekretessbelagd. I Indien finns riktlinjer som beskriver vilka steg som måste ha vidtagits innan en internationell adoption kan bli aktuell och ett digitalt system för att under en given tid söka efter inhemska föräldrar. Det är först därefter, när alla möjligheter att finna en familj i Indien är uteslutna, som det finns möjlighet till en internationell adoption. I Sydkorea framhåller AC att det inte framgår av akterna, men att det är väl känt att det finns en välreglerad kontroll i landet innan en internationell adoption blir aktuell. Min bedömning är att generella regler och riktlinjer är bra, men räcker inte för att säkerställa att tillräckliga åtgärder har vidtagits i de enskilda fallen. Man har litat på systemet i stort, men inte säkerställt att reglerna efterlevs.

I övriga två tredjedelar av akterna beskrivs att barnet inte kan tas om hand nationellt, och oftast anges också någon förklaring. Det kan handla om att det inte finns någon lämplig familj i landet eftersom det finns så många barn tillgängliga för adoption, att ingen inhemsk familj har visat intresse för att adoptera barnet efter utannonsering eller att det inte finns några adoptionsvilliga familjer behöriga för matchning i familjen. I några fall beskrivs barnets ålder, en funktionsnedsättning eller att ursprungsföräldrarna missbrukar droger som försvårande omständigheter för att hitta lösningar inom landet.

Vilka konkreta försök att finna nationella lösningar framgår däremot mer sällan av akterna. Det beskrivs i mindre än 20 procent av akterna, och då har vi även räknat in försök att placera barnet hos släktingar.

6.6.3 I Sydkorea och Chile har processen varit så snabb att risken ökar för att subsidiaritetsprincipen inte följts

Vår aktgranskning för Sydkorea visar att det har gått snabbt från det att barnet hittats övergivet till dess att svenska föräldrar har utsetts för barnet. För hälften av de övergivna barnen har det skett inom 2,5 månader efter att de hittats. Om man ser till samtliga barn i aktgranskningen (ej endast övergivna barn) har hälften av barnen varit under fyra månader gamla när svenska adoptivföräldrar utsetts. Detta väcker frågor om barnets bakgrund har utretts tillräckligt nog och om Sydkorea i tillräcklig utsträckning ansträngt sig för att hitta andra omvårdnadslösningar för barnet inom landet.

I våra intervjuer med personer som har adopterats på 1970- och 1980-talet har vi också fått flera exempel på att adoptionsprocessen i Sydkorea gått väldigt fort och även att beslut har fattats i fel ordning. En adopterad blev utvald för internationell adoption en vecka efter att ha lämnats på polisstationen. En annan berättade att handläggningstiden i Sydkorea var två månader från att barnet hittades till ankomsten till Sverige. SWS beslut om att barnet var tillgängligt för adoption fattades när barnet redan var i Sverige. Ytterligare en av våra informanter berättade att föreståndaren för SWS blev utsedd som vårdnadshavare och godkände adoptionen när barnet befann sig i Sverige. Barnet lämnade alltså landet innan det slagits fast att barnet var tillgängligt för adoption.

Även adoptionsprocessen i Chile har varit mycket snabb. Enligt företrädare för brottsutredningen i Chile har handläggningstiderna för internationella adoptionsärenden varit betydligt kortare än vad den juridiska handläggningstiden för adoption borde ha varit i Chile. Den juridiska handläggningstiden i Chile borde enligt dem ha varit minst fyra månader, men de konstaterar att handläggningstiden varierar från bara några dagar upp till mer än 90 dagar i ett fåtal fall.¹⁵¹ Vår aktgranskning visar att det i genomsnitt har tagit 18 dagar från social utredning till beslut om vårdnadsöverflyttning, och därefter ytterligare 20 dagar innan barnet anländer till Sverige. Barnen från Chile var också ofta väldigt små när de kom till Sverige. Nästan hälften av barnen från Chile har varit under fyra månader gamla när de anlände till Sverige. Den snabba processen i Chile väcker frågor

¹⁵¹ MFoF Ny information från brottsutredningen i Chile om internationella adoptioner den 25 januari 2019.

om barnens bakgrund verkligen har utretts tillräckligt noga och om Chile i tillräcklig utsträckning ansträngt sig för att hitta inhemska lösningar för barnen, innan man beslutar att de ska adopteras till Sverige.

Även barnen från Sri Lanka har varit mycket små när de anlönt till Sverige. En tredjedel av barnen var under 3 månader. I övriga länder har barnen varit något äldre när de kommit till Sverige, framför allt barnen från Colombia och Kina.

6.6.4 I de fall barnen beskrivits som övergivna framgår sällan vilka ansträngningar som gjorts för att finna föräldrarna

Vår aktgranskning visar att det sällan framgår att aktörer i ursprungsländerna har sökt efter barnets föräldrar eller släktingar i de fall det handlar om övergivna barn. I akterna från Kina står visserligen nästan alltid något om att de ursprungliga föräldrarna eller andra släktingar inte kunnat hittas. Det står dock på liknande sätt i alla övergivandecertifikat, ungefär ”Her birth parents and other relatives have not been found up to now” och det finns inte någon närmare beskrivning av vilka insatser som gjorts och oftast inte heller hur länge sökningen pågått, trots att det var ett krav enligt kinesisk lag.

Vilka ansträngningar som gjorts för att söka efter ursprungsföräldrar eller släktingar för övergivna barn framgår ytterst sällan i de privata och enskilda akterna från Etiopien, då barnet uppges vara övergivet. Från 1982 och framåt framgår dock oftast att myndigheterna i Etiopien satt in en annons i en nyhetstidning några veckor innan domstolen fattar beslut om adoption för att se om någon gjorde anspråk på barnet inom föreskriven tid. I annonsen framgår att barnet är föreslaget för adoption.

6.6.5 Ett fall i Colombia visar att man inte gjort tillräckliga eftersökningar efter barnets familj

I våra intervjuer i Colombia har vi fått beskrivet att ansvariga myndigheter under 1970- och 1980-talet inte alltid noggrant utredde om det fanns någon i barnets familj som kunde ta hand om barnet. Barnet förklarades snabbt som övergivet och adopterades utom-

lands.¹⁵² Att man i Colombia inte noggrant utredde om det fanns någon i barnets familj som kunde ta hand om barnet innan det adopterades utomlands, är särskilt problematiskt mot bakgrund av den långvariga väpnade konflikten i Colombia som inneburit en ökad risk för att barn tagits eller skiljts från sina föräldrar. Ett tydligt exempel på detta handlar om ett barn som adopterades till Sverige 1993 via AC. Pojken och hans mor hade kidnappats av en grupp paramilitärer i sydvästra Colombia i december 1992, och pojken hade sedan hittats övergiven 25 mil från sin hemstad. Pojken förklarades övergiven av en domstol i Pasto och domstolen fattade därefter beslut om adoption av pojken till en svensk familj. Senare framkom att ICBF hade annonserat i lokalmedia om att man funnit ett övergivet barn och annonserade vid tre tillfällen efter barnets föräldrar via den lokala radiostationen – men uppgett felaktigt namn på pojken och eftersökningarna gjordes inte i hela landet utan i den region där han hittades. Pojkens mormor inledde en process om hävande av adoptionen. År 1995 förklarade Högsta domstolen i Pasto adoptionen ogiltig eftersom man underkände övergivande-förklaringen.¹⁵³

6.7 Avsteg från en rättssäker adoptionsprocess

Utredarens bedömning: Svenska aktörer har på olika sätt gjort avsteg från en rättssäker adoptionsprocess för att få adoptera fler barn och för att processen ska gå snabbare. Att kringgå de skyddsåtgärder som omgärdar adoptionsprocessen innebär en risk för att adoptionen inte sker med respekt för barnets grundläggande rättigheter.

I vissa länder har barn förts till Sverige utan att något beslut om adoption har fattats i ursprungslandet. I Chile har det skett genom att svenska föräldrar fått vårdnaden om barnen i Chile, och i Sydkorea genom att barnen har förts till Sverige som fosterbarn. I Colombia, Polen och Etiopien har barnen ibland kommit till Sverige innan ett slutligt adoptionsbeslut fattats.

¹⁵² Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022), *Hay futuro si hay verdad – Informe Final. La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio*.

¹⁵³ Svenska ambassaden Bogotá, kryptotelegram till UD 1995-06-21, dnr R34, Vco, 139.

I Chile har barnen ibland fått svenska namn i ett födelsebevis, redan innan domstolen fattat beslut om vårdnadsöverflyttning. I framför allt Sri Lanka har adoptivföräldrar adopterat barn privat utan godkännande av förmedlingsväg och tagit emot ett annat barn än det de fått barnbesked om, så kallat ”barnbyte”.

Avsteg från adoptionsprocessen har också skett i form av så kallade ”kuddadoptioner” där svenska kvinnor felaktigt registrerat sig som biologisk mor till ett barn i ett annat land. Ett annat förfarande är falska faderskapsbekräftelser där svenska män felaktigt uppgett sig vara biologisk far till ett barn. Ytterligare ett exempel på avsteg är att gravida kvinnor rest till Sverige för att föda ett barn och låta ett svenskt par adoptera barnet nationellt. Dessa förfaranden är exempel på oetiska ageranden som syftar till att kringgå den internationella adoptionsprocessen.

6.7.1 Inledning

Att göra avsteg från ordinarie adoptionsprocessen vid den aktuella tidpunkten, innebär att de skyddsåtgärder som funnits för att beakta barnets bästa inte har respekterats. Det innebär en risk för att adoptionen inte sker med respekt för barnets grundläggande rättigheter.

6.7.2 Barn har ibland förts till Sverige utan adoptionsbeslut

I vissa länder har barn anlänt till Sverige utan att beslut om adoption fattats i ursprungslandet. Ibland har det berott på att det andra landet inte haft en adoptionslagstiftning eller att ursprungslandets adoptionslagstiftning inte ansetts möjlig att tillämpa för internationella adoptioner. Det kan också ha berott på att det var långa väntetider i ursprungslandets domstolar och att barnet därför lämnat landet innan adoptionen är genomförd där.

Vårdnadsöverflyttning i Chile var ett sätt att kringgå den chilenska lagstiftningen

Chiles adoptionslag ställde krav på en prövotid om två respektive fyra år innan barnet fick adopteras. Under prövotiden skulle barn och adoptanter bo tillsammans för att se att adoptionen var till barnets bästa.¹⁵⁴ För att underlätta adoptioner till Sverige utarbetade AC 1973 tillsammans med Chiles justitiedepartement en egen modell som innebar att chilensk domstol fattade beslut om vårdnadsöverflyttning till de svenska blivande adoptivföräldrarna. Adoptionen genomfördes sedan i svensk domstol utan att avvakta den lagstadgade prövotiden i Chile. Genom att föra över vårdnaden på de blivande adoptivföräldrarna och sedan adoptera barnet i Sverige kunde man kringgå Chiles adoptionslagstiftning och snabba på adoptionsprocessen.

Barnen har ibland förts till Sverige som fosterbarn för att senare adopteras

I Sydkorea förenklades adoptionsprocessen 1972 så att det inte längre krävdes ett adoptionsbeslut i domstol, utan endast ett beslut om utresetillstånd, innan barnet lämnade landet. Anledningen till ändringen var att de långa väntetider som uppstått i de sydkoreanska domstolarna medförde att barnen under lång tid blev kvar i fosterplacering i Sydkorea. Mellan åren 1973 till 2012 gav SWS samtycke till att barn fosterhemsplacerades i Sverige för att senare adopteras genom beslut i svensk domstol.¹⁵⁵ Under perioden har alla barn som förmedlats för adoption från Sydkorea kommit till Sverige som fosterbarn, och vid ankomst till Sverige haft föreståndaren för SWS som vårdnadshavare. En konsekvens av förfarandet var att barnen, som vi uppfattar det av arkivmaterialet, inte hade någon juridisk vårdnadshavare i Sverige innan beslut om adoption fattades i Sverige. Vår aktgranskning visar dessutom att det i genomsnitt har dröjt ett år från att barnet anlät från Sydkorea till dess att ett beslut om adoption har fattats i svensk domstol. I de akter vi granskat har tiden mellan barnets ankomst till Sverige och adoptionsbeslut i domstol varierat från drygt en månad till nästan 4 år. Detta innebär

¹⁵⁴ Artikel 2 lag nr 16 346 från 1965.

¹⁵⁵ Brev från Socialstyrelsen till SWS den 2 oktober 1972, HB2/14:5, R 34 Xko.

att barn i många fall saknat juridisk vårdnadshavare i Sverige under lång tid.

Ett liknande förfarande användes under 1970-talet i adoptionerna från Etiopien till Sverige. Då kom många barn från Etiopien som fosterbarn på grund av de långa väntetiderna i etiopiska domstolar.¹⁵⁶ Det förekom både i privata adoptioner och adoptioner via organisation, det vill säga via AC. AC bedömde att det utifrån ett barnrättsperspektiv var bättre att barnen kom till Sverige som fosterbarn än att låta barnen vara kvar länge på institutioner med hög dödlighet.¹⁵⁷ Inom något år genomfördes adoptionen först i etiopisk domstol och därefter i svensk domstol.

Barn från Colombia och Polen har ibland kommit till Sverige innan ett slutligt adoptionsbeslut fattats

Barn från Colombia har ibland förts till Sverige innan beslut om adoption har fattats. Under 1980-talet lämnade många barn Colombia utan ett slutgiltigt adoptionsbeslut (sentencia). I lagen från 1989 ställdes krav på att det slutliga domstolsbeslutet skulle vara fattat och barnets nya födelsebevis registrerat innan barnet lämnade landet. En domare vid en familjerätt i Bogotá säger i en intervju med oss att det faktum att barn före 1989 kunde lämna landet utan slutgiltigt adoptionsbeslut gav utrymme för oegentliga adoptioner. I de akter vi granskat och där datum framgår, har 44 procent av barnen från Colombia kommit till Sverige innan det slutgiltiga beslutet om adoption fattats i Colombia. Det beslutet fattades i de fallen oftast några månader efter att barnet kommit till Sverige, men det varierar från några dagar till närmare 2 år efter ankomsten.

Även från Polen har blivande adoptivföräldrar fört barn till Sverige innan det är helt klart att de kommer få adoptera barnet. NIA blev uppmärksam på detta i mitten av 1990-talet. I ett fall hade en domstol i Polen beslutat att en familj fick ta med sig ett barn till Sverige för medicinsk vård och rehabilitering.¹⁵⁸ I aktgranskningen har vi sett exempel på att barn kommit till Sverige en månad innan beslut om adoption fattats i Polen.

¹⁵⁶ PM 1973-04-07 inkom till Socialstyrelsens NIA 1973-10-12 dnr 14:116/72 och 79:455/73.

¹⁵⁷ Möte med AC och BFA 2024-03-11.

¹⁵⁸ Från Riksarkivet, sekretessmaterial.

6.7.3 I Chile har barn ibland registrerats med svenska namn före beslutet om adoption

I en del födelsebevis som utfärdats i samband med adoption finns ett svenskt namn angivet – antingen de blivande adoptivföräldrarnas efternamn eller ett svenskt förnamn. När det gäller Chile finns svenska namn med i 85 procent av födelsebevisen som upprättats vid adoption och som finns med i de akter vi granskat. I just Chile blir detta problematiskt eftersom detta födelsebevis oftast upprättades några dagar eller veckor innan beslutet om vårdnadsöverflyttning togs i Chile. Åtminstone 20–25 procent av de chilenska barnen förefaller ha fått svenska namn innan det har fattats beslut om att flytta över vårdnaden på de blivande svenska adoptivföräldrarna och därmed även innan barnet anländer till Sverige och långt innan ett beslut om adoption fattas.¹⁵⁹ Enligt Chileadoption.se har en socialarbetare i byn Perquenco som ligger strax norr om Lautaro registrerat över 200 barn med svenskt namn innan beslut om adoption.¹⁶⁰

I Colombia har ett svenskt för- eller efternamn stått med i ungefär 90 procent av födelsebevisen som upprättats i samband med adoption, men födelsebeviset har i dessa fall oftast upprättats samma dag eller några dagar efter beslutet om adoption. I vår aktgranskning av privata och enskilda akter från Sri Lanka, Etiopien och Polen har vi endast i undantagsfall sett exempel på att svenska namn finns angivet i födelsebevisen, och det har då upprättats efter adoptionsbeslutet.

I vår granskning av AC:s samtliga akter från 2024 framkommer att någon form av födelsebevis finns med i de allra flesta akter. Ibland är det ett ursprungligt födelsebevis och ibland ett nyupprättat. I akterna från Colombia finns nu ursprungliga födelsebevis. Födelsebevisen i akterna från Indien är däremot oftast upprättade strax efter domstolens beslut om adoption, och där står endast barnets nya efternamn och adoptivföräldrarna med. Att det inte finns med något ursprungligt födelsebevis från Indien beror på bestämmelser i landet om att ursprungsfamiljen får vara anonym.

¹⁵⁹ Se även Sveriges radio P1 2024-10-18 "DNA-spåret i Chile – Annas resa hem."

¹⁶⁰ Möte med Chileadoption.se 2024-04-23.

6.7.4 "Falsa födslar" och "kuddadoptioner" i bland annat Chile på 1980-talet

AC:s representant i Chile rapporterade 1981 om att ett större antal privata adoptioner genomförts, i flera fall sannolikt genom sådana så kallade "falsa födslar".¹⁶¹ Även år 1987 fick NIA:s kansli uppgift om att svenska familjer genomfört så kallade "kuddadoptioner" i Chile.¹⁶² Den här typen av kringgående av den internationella adoptionsprocessen har också förekommit i andra länder. År 1980 fick NIA kännedom om att svenska familjer rest till Brasilien och tagit kontakt med förlossningskliniker där de anvisats ett barn. En födelseattest utfärdades om att den svenska kvinnan fött barnet på kliniken. NIA konstaterade att detta var straffbart både enligt svensk och brasiliansk lag.¹⁶³ Redan på 1970-talet hade svenska medier rapporterat om att adoptivmammor gick in på BB i Brasilien med en kudde under tröjan och kom ut med ett barn, som sedan registrerades som hennes biologiska barn.¹⁶⁴ I början av 1980-talet fick NIA också uppgifter om att två "skenadoptioner" från Bolivia förmedlats genom en svensk auktoriserad organisation samt att om ett fall av "kuddadoption" från Malaysia till Sverige.¹⁶⁵

6.7.5 Polska gravida kvinnor har på 1990-talet rest till Sverige för att lämna barn för adoption till svenska par

Ett annat tillvägagångssätt som förekommit för att kringgå den internationella adoptionsprocessen är att gravida kvinnor rest till Sverige för att föda ett barn som sedan adopteras nationellt. De exempel vi sett är från 1990-talet och har gällt barn födda av polska kvinnor. Svensk media rapporterade 1993 om att svenska par har betalat gravida polska kvinnor för att komma till Sverige och föda barnet här. Det svenska paret kunde ta kontakt med en advokat i Polen och betala en summa pengar. Därefter kom en gravid polsk kvinna till familjen och bodde hos dem de sista månaderna före förlossningen. När den skäliga betänketiden på sex veckor hade gått skrev den polska

¹⁶¹ NIA. Bilaga till NIA-protokoll 1980-01-30, Protokoll 1980-04-17.

¹⁶² NIA. Protokoll 1986/87 Nr 7 1987-02-18.

¹⁶³ NIA informerar nr 4 1980.

¹⁶⁴ Enligt DN 2021-02-21.

¹⁶⁵ NIA protokoll 1980-09-19; NIA protokoll 1982-02-25.

kvinnan under ett intyg om att hon ville lämna ifrån sig barnet.¹⁶⁶ Denna fråga har uppmärksammats i svenska riksdagen. I en riksdagsmotion 1993 beskrevs att förfarandet blivit allt vanligare.¹⁶⁷

Det finns medieuppgifter om att detta förfarande även förekom i adoptioner från Finland till Sverige på 1970-talet. År 1973 rapporterade svensk media om att minst 200 finska barn hade sålts till svenska familjer. I dessa fall kom en finsk kvinna till Sverige och födde sitt barn som därefter lämnades till en svensk familj för adoption. Pengar användes som lockmedel till ogifta gravida kvinnor med dålig ekonomi.¹⁶⁸

6.7.6 Falsa faderskapsärenden i Polen på 1990-talet och i Thailand på 1970-talet

I Polen har även falska faderskapsbekräftelser använts för att kringgå den internationella adoptionsprocessen.¹⁶⁹ Under 1995 framkom uppgifter om falska faderskapsbekräftelser av svenska män. NIA beskrev ett fall där en man påstått sig vara far till ett barn som fötts av en kvinna i Polen. Avsikten var att hans hustru skulle adoptera barnet. Han uppgav emellertid senare att han inte var far till barnet.¹⁷⁰ Svenska ambassaden hade också noterat att det förekommit allt fler falska faderskapsbekräftelser, där utländska män hade tagit på sig faderskapet till polska barn. Detta hade uppmärksammats i polska medier och i ett fall gällt en svensk medborgare.¹⁷¹ Ibland har falska faderskap arrangerats direkt mellan den biologiska modern och de blivande svenska föräldrarna och ibland genom en mellanhand.

Falsa faderskapsärenden har även förekommit i adoptioner från Thailand på 1970-talet. År 1977 och 1978 framkom att thailändska barn kom till svenska familjer genom att den svenska adoptivfadern registrerades som biologisk far till barnet. Han kunde sedan söka pass för barnet utan att Inrikesministeriet blev inkopplade i ärendet. En thailändsk advokat hade förmedlat adoptionerna samt uppmanat adoptivföräldrarna att återsända de falska handlingarna när

¹⁶⁶ TT 1993-02-28.

¹⁶⁷ Sveriges riksdag. Motion 1992/93:So445 av Liselotte Wågö (m). Adoptioner av barn födda i Sverige av utländska kvinnor.

¹⁶⁸ GT 1973-12-27 "Svenska familjer åker till Finland och köper barn".

¹⁶⁹ Rapporten ligger till grund för en artikel i The Economist 2013-07-26 "Illegal Adoptions in Poland – Baby on Sale".

¹⁷⁰ Telefax från NIA till svenska ambassaden i Warszawa 1995-12-01.

¹⁷¹ Telefax från Sveriges ambassad Warszawa till NIA, 1995-12-20.

de anlänt till Sverige och därefter skickat dem ett adoptionsmedgivande från barnets biologiska föräldrar.¹⁷² NIA beskriver också ett annat förfaringssätt där någon av de biologiska föräldrarna söker pass för sig och barnet och reser ut ur landet, exempelvis till Hong Kong eller Kuala Lumpur. Där mötte adoptivföräldrarna upp och tog hand om barnet och fick då även ett adoptionsmedgivande från föräldrarna. Båda förfaringssätten kringgår thailändska lagar. NIA påpekar att det i de här fallen inte finns handlingar som gör att adoptivföräldrarna kan fullfölja adoptionsförfarandet i Sverige. Man riskerar alltså att en adoption inte kan komma till stånd.¹⁷³ En tidigare medarbetare vid NIA beskriver att det uppstod problem med smuggling av spädbarn från Thailand. Det hade hunnit komma ganska många barn innan NIA med ambassadörens hjälp lyckades få stopp på förfarandet.¹⁷⁴

6.7.7 Adoptivföräldrar har adopterat barn utan giltiga medgivanden och tillstånd

Adoptivföräldrar har ibland adopterat barn utan giltigt medgivande om förmedlingsväg

År 1985 infördes ett krav på att den som skulle adoptera ett barn från ett annat land måste ha ett medgivande från socialnämnden att ta emot ett barn för adoption, som också omfattade ett godkännande av den kontakt som de sökande ämnade anlita för att hitta barnet. Socialnämnden blev skyldig att i sitt beslut om medgivande ange för vilket förmedlingssätt beslutet gällde. Om en svensk auktoriserad organisation skulle lämna förmedlingshjälp skulle beslutet utformas så att det gällde generellt för förmedling genom samtliga av NIA auktoriserade organisationer. Var det fråga om en privat adoption skulle däremot namnet på det förmedlande organet framgå av beslutet.¹⁷⁵ Det var inte tillåtet att använda sig av ett annat förmedlingssätt än vad som var angivet i deras medgivande.

I Sri Lanka uppstod under 1986 och 1987 problem med att svenska familjer som fått medgivande att adoptera genom svensk auktoriserad sammanslutning, använde sitt medgivande för att adoptera

¹⁷² NIA protokoll februari 1977 och december 1977; NIA informerar mars 1978.

¹⁷³ NIA protokoll januari 1978; NIA informerar mars 1978.

¹⁷⁴ Intervju med tidigare medarbetare vid NIA 2022-10-13.

¹⁷⁵ Prop. 1984/85:16 om vissa frågor rörande internationella adoptioner, s. 13.

genom en privat kontakt i Sri Lanka.¹⁷⁶ Det framgår av vår arkivgenomgång, och vi har också sett exempel på detta från 1986 i vår aktgranskning. Det finns därutöver flera exempel på att adoptivföräldrar som reste till Sri Lanka för att adoptera ett barn via BV, under resan adopterade ytterligare ett barn genom BV:s samarbetskontakt. Det andra barnet adopterades då privat utan BV:s förmedling, men fortfarande med hjälp av BV:s kontaktperson.¹⁷⁷ Under 1983 uppdagades dessutom att BV hade vänt sig direkt till adoptivfamiljer för att meddela att de kunde få adoptera ett syskon till det barn de tidigare adopterat, trots att dessa familjer inte längre hade ett giltigt medgivande.¹⁷⁸

Det har också förekommit att barn från Etiopien har adopterats privat trots att godkännandet av förmedlingsväg endast gällde adoption via svensk auktoriserad adoptionsorganisation. NIA blev 1990 uppmärksam på att det även i Polen fanns en risk att svenska adoptanter gjorde sig skyldiga till lagbrott genom att använda sig av ett annat förmedlingssätt än vad som var angivet i deras medgivande. Under 1995 såg NIA flera exempel på att svenskar som hade medgivande för adoption genom en auktoriserad svensk organisation på olika sätt fick hjälp att adoptera på annat sätt.¹⁷⁹ Vår aktgranskning visar att enskild adoption från Polen i en del fall har genomförts trots att medgivandet endast gällt för adoption genom auktoriserad svensk adoptionsorganisation. Adoptioner i strid med erhållet medgivande har även förekommit vid adoptioner från Rumänien. År 1994 uppmärksammades NIA av FFIA på att svenskar använde sitt medgivande de fått för att adoptera genom svensk organisation för att adoptera privat från Rumänien.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Tre exempel på felaktig handläggning av ärenden rörande medgivande enligt 25 § socialtjänstlagen NIA dnr 49:380/86; Fem exempel där medgivandet använts felaktigt, se NIA:s brev till svenska ambassaden i Colombo 1986-11-07, NIA dnr 49:402/86; Brev från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1986-10-29, NIA dnr 49:402/86; Brev från FFIA till NIA 1986-10-08 och PM till NIA från en socialsekreterare 1986-10-16, båda NIA dnr 69:360/86.

¹⁷⁷ BV:s brev till NIA angående en enskild adoptivfamilj 1983-06-15 inkom NIA 1983-06-16 (inget diarienummer); BV:s rapport till NIA om barn som kommit genom BV:s organisation i bilaga till BV:s brev till NIA angående en enskild adoptivfamilj 1983-06-15, inkom NIA 1983-06-16 (inget diarienummer).

¹⁷⁸ NIA tjänsteanteckning 1983-08-11 (dnr framgår ej, men ev. 69:172/83).

¹⁷⁹ Brev från NIA till svenska ambassaden i Warszawa den 31 januari 1995 dnr 72:28/95.

¹⁸⁰ FFIA:s brev "Ang. enskilda adoptioner i Rumänien" till NIA 1994-08-04, NIA dnr 69:321/94.

Adoptivföräldrar har ibland tagit emot ett annat barn än de fått barnbesked om – ”barnbyte”

När NIA besökte Sri Lanka i november 1991 beskrev familjer som adopterat via BV att ”barnbyten” hade blivit mycket vanligt förekommande, det vill säga att adoptivföräldrarna har fått med sig ett annat barn hem från Sri Lanka än det barn de fått barnbesked om. NIA:s undersökning bland 35 familjer som adopterat via BV under perioden juni till december 1991 visar att 16 av familjerna råkat ut för barnbyten. Fem av dem hade råkat ut för två eller flera barnbyten.¹⁸¹ I vårt stickprov på BV:s akter från 1980-talet framkommer också i 3 av 8 akter att det har skett ett barnbyte. I ett fall från 1981 fick adoptivföräldrarna samma dag som de skulle resa till Sri Lanka information från BV om att de skulle få ett annat barn än det de trodde, eftersom barnets mor hade blivit sjuk och inte kunde ge sitt samtycke till adoptionen. Familjen reste ändå och adopterade ett annat barn utan medgivande för just det barnet. I ett annat fall från 1981 dog det barn som adoptivföräldrarna skulle hämta under deras vistelse i Sri Lanka, och då adopterade de i stället ett annat barn utan att först inhämta nytt tillstånd. Även i flera av våra intervjuer med adopterade från Sri Lanka framkommer att deras adoptivföräldrar egentligen skulle ha fått ett annat barn, men att mödrarna ångrade sig i ett sent skede och då ordnade aktörerna i Sri Lanka snabbt fram ett annat barn.

6.8 Svenska aktörers agerande när oegentligheter uppdagats

Utredarens bedömning: Sverige har samarbetat med länder där det har förekommit oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten. Det har ålegat svenska aktörer att säkerställa att adoptioner från dessa länder till Sverige har gått rätt till.

Det finns flera exempel på när svenska adoptionsorganisationer och den svenska tillsynsmyndigheten har vidtagit relevanta åtgärder när problem och oegentligheter uppdagats. Svenska

¹⁸¹ Rapport från NIA:s besök i Sri Lanka den 23–30 november 1991, NIA dnr 60:607/91 inkommet från FFIA; NIA:s auktorisationsbeslut 1992-03-18 dnr 60:81/92; NIA:s yttrande med anledning av besvär från BV beträffande beslut av NIA att begränsa föreningens auktorisation i förhållande till vad föreningen begärt 1992-05-20 NIA dnr 60:81/92.

adoptionsorganisationerna har vid flera tillfällen dragit sig ur eller avböjt osäkra samarbeten. NIA har lagt ner mycket arbete på att hantera problem och oegentligheter förknippade med de privata adoptionerna från bland annat Colombia och Sri Lanka, även om åtgärderna inte varit tillräckliga. Samtidigt ser vi många exempel på att svenska aktörer inte agerat tillräckligt kraftfullt när de fått information om oegentligheter. Det har till exempel handlat om underlåtenhet att ta reda på mer information eller att kritiskt granska en verksamhet då det framkommit uppgifter om oegentligheter.

Den svenska adoptionsverksamheten har över lag präglats av stor tillit. Det finns flera exempel på när svenska aktörer i alltför hög grad har förlitat sig på de åtgärder som vidtagits i ursprungslandet. Regeringen har litat på den svenska tillsynsmyndigheten och har sällan agerat när det rapporterats om oegentligheter. Tillsynsmyndigheten har litat på att de svenska adoptionsorganisationerna och deras kontaktpersoner i ursprungsländerna säkerställer att adoptionerna går rätt till. Adoptionsorganisationerna har i sin tur litat på att aktörer i ursprungsländerna har fullgjort sina skyldigheter att exempelvis inhämta samtycken och säkerställa att det är till barnens bästa att adopteras internationellt även om det saknats konkreta bevis för detta. Även när oegentligheter uppdagats har de svenska aktörerna i allmänhet litat på de åtgärder som vidtagits för att förhindra att oegentligheter upprepas, åtgärder som många gånger visat sig vara otillräckliga.

De svenska aktörernas agerande ofta har varit inriktat på att förhindra att de problem och oegentligheter som framkommit inte ska påverka möjligheten att fortsatt förmedla barn för adoption till Sverige.

6.8.1 Svenska aktörer har i många fall känt till oegentligheter när de skedde

Svenska aktörer har som regel haft kännedom om de fall av handel med barn under 1970–1990-talet som vi redogjort för i avsnitt 6.2. NIA och de svenska adoptionsorganisationerna hade redan omkring 1980 kännedom om oegentligheter i privatförmedlade adoptioner från Sri Lanka och Colombia till Sverige. I båda dessa länder

talades det tidigt öppet om den pågående handeln med barn med koppling till svenska adoptioner. NIA fick också på 1980-talet uppgifter om att i privata adoptioner från Colombia och i både privata och i organiserade adoptioner från Sri Lanka förekom så kallade falska mödrar i adoptioner till Sverige. NIA kände också till att så kallade "babyfarms" förekom i privatförmedlade adoptioner från Sri Lanka till Sverige på 1980-talet samt att BV:s kontaktperson i landet gjort adoptionsförmedling till affärsverksamhet. När det gäller Sri Lanka pågick dessutom en intensiv korrespondens mellan svenska och lankesiska aktörer under lång tid, och lankesisk och svensk press rapporterade om adoptionsskandaler och handel med barn där barn avsedda för svenska familjer varit inblandade. NIA kände även tidigt till att handel med barn förekommit i adoptioner från Polen till Sverige på 1990- och 2000-talet. NIA fick bekräftat av den kinesiska adoptionsmyndigheten att svenska fall var en del av den systematiska handel med barn som pågick i Kina på 2000-talet.

NIA har också känt till de olika sätt att göra avsteg från den ordinarie adoptionsprocessen, som vi beskrivit i avsnitt 6.7, som använts av adoptionsorganisationerna och svenska föräldrar för att snabba på, förenkla eller möjliggöra fler adoptioner. NIA har till exempel varit fullt medveten om att AC kringgick Chiles adoptionslagstiftning från 1973–1992 genom att föra över vårdnaden på de blivande adoptivföräldrarna och sedan adoptera barnet i Sverige. NIA har också haft vetskap om att svenska adoptivföräldrar, framför allt i Sri Lanka 1980-talet, ibland använde medgivandet de fått för att adoptera via svensk organisation till att adoptera privat, samt att de ibland tog med sig ett annat barn hem än det de fått barnbesked för. NIA har dessutom känt till "falska födslar" (även kallat "kuddadoptioner") i Chile på 1980-talet, att polska gravida kvinnor på 1990-talet rest till Sverige för att lämna barnet för adoption till svenska par samt att svenska män på 1990-talet felaktigt har bekräftat faderskapet för polska barn i syfte att kringgå adoptionsprocessen.

Det är oklart för oss hur mycket information regeringen har fått om oegentligheter. Regeringen har åtminstone i vissa fall haft information om oegentligheter, exempelvis handel med barn i privata adoptioner och att adoptionsprocessen ibland har kringgåts. NIA har ibland i sina årsredovisningar redogjort för att oegentligheter förekommit. Regeringen efterfrågade i slutet av 1990-talet också särskild återrapportering från NIA om oegentligheter inom adop-

tionsverksamheten. Vi har inte kunnat se om någon ytterligare dialog har förts om oegentligheter eller om regeringen har ställt uppföljande frågor till myndigheten. Socialdepartementet fick som ansvarigt departement löpande information om verksamheten. Vi kan dock inte se av arkivmaterialet vilken information Socialdepartementet fått om oegentligheter och hur de hanterat informationen. Utrikesdepartementet (UD) har dock fått information om oegentligheter från svenska ambassaden i de olika ursprungsländerna. Ambassaden har ofta informerat UD och NIA när de fått uppgift om oegentligheter. Svenska ambassaden i Sri Lanka har haft en mycket aktiv roll och informerat svenska aktörer om vad regerings- och myndighetsföreträdare i Sri Lanka rapporterat om och skickat en mängd tidningsartiklar till UD och NIA om handel med barn i Sri Lanka där barn avsedda för svenska familjer varit inblandade.¹⁸² Även svenska ambassaden i Chile informerade både UD och NIA om återkommande rapporter i chilensk media om handel med barn och att den chilenska polisen gjorde tre undersökningar av AC:s verksamhet i Chile. I andra ursprungsländer har ambassaden haft en mer passiv roll, och när det gäller Kina har svenska ambassaden haft svårt att få fram relevant information i Kina. Det är dock oklart hur mycket av den information som UD och övriga Regeringskansliet haft, som förts vidare till regeringen.

Det finns exempel på där det verkar som att information om oegentligheter eller uppenbara problem i adoptionsverksamheten inte har nått fram till den svenska tillsynsmyndigheten eller regeringen. Ett exempel är fallet med den kidnappade pojken i Colombia som adopterades till Sverige 1993, där AC enligt uppgift tidigt kände till omständigheterna kring pojken och hans bakgrund utan att informera NIA. Den svenska ambassaden i Bogotá kände till fallet men informerade inte UD.¹⁸³

¹⁸² NIA Protokoll 1981-12-17; Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1981-12-02, beskickningsarkivet dnr III:201 R 34 (även NIA dnr 72:331/81); Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1981-12-03, inkom NIA 1981-12-04 dnr 72:331/81; Brev från svenska ambassaden i Colombo till svenska UD "Adoptioner från Sri Lanka" 1982-01-19, inkom NIA 1982-01-22 dnr 72:331/81; Brev från svenska ambassaden till UD Stockholm 1981-12-24, inkom NIA 1981-12-29 dnr 72:331/81.

¹⁸³ Folket i Bild, Stulet barn, 6–7/96.

6.8.2 En del oegentligheter har framkommit långt senare

Det finns vissa oegentligheter som – utifrån vad vi kan se – har blivit kända i efterhand, ofta i samband med att adopterade personer blivit vuxna, sökt sitt ursprung och då ibland upptäckt oegentligheter i sina adoptionsärenden. Det gäller bland annat att ursprungsföräldrar, till exempel i Chile och Etiopien, inte alltid har fått rätt eller tillräcklig information för att kunna ge ett informerat samtycke. Det gäller också de exempel från Chile vi lyfter, som handlar om att föräldrar har fått besked om att deras barn har dött vid förlossningen eller under vård på sjukhus.

Tidigare i detta kapitel har vi beskrivit hur det i adoptionsakterna ibland saknats grundläggande information om barnets bakgrund, särskilda samtyckeshandlingar, vem som utrett barnets bakgrund och avgjort att barnet är tillgängligt för adoption samt vilka ansträngningar som gjorts för att hitta lösningar inom landet innan barnet blir tillgängligt för internationell adoption. Dessutom saknas ofta ursprungligt födelsebevis med den adopterades ursprungliga namn. För övergivna barn finns inte alltid uppgifter om när, var och hur det hittades. Allt detta är viktiga uppgifter för att säkerställa att det är till barnets bästa att förmedlas för adoption till Sverige, och för att adopterade ska få kännedom om sitt ursprung. De svenska adoptionsorganisationerna har givetvis känt till detta under hela den period som adoptioner till Sverige pågått. Vi ser dock inte av arkivmaterialet att adoptionsorganisationerna har informerat den svenska tillsynsmyndigheten om att viktig information saknas i akterna, eller att frågan har diskuterats dem emellan. Det är först från 2017 som myndigheten själv, inom ramen för sin tillsyn, på ett systematiskt sätt har gått igenom adoptionsakter. De har då kunnat konstatera att viktiga dokument ofta saknas. Det har systematiskt saknats särskilda samtyckeshandlingar i akterna och svenska aktörer inte har säkerställt att det finns erforderliga samtycken. Varken adoptionsorganisationen, domstolarna eller socialtjänsten har ansträngt sig för att inhämta samtycke – och den svenska tillsynsmyndigheten har inte ställt krav på eller kontrollerat detta.

6.8.3 Svenska aktörer har inte vidtagit tillräckligt kraftfulla åtgärder för att undvika oegentligheter

Som konstaterats ovan har svenska aktörer i många fall känt till oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten i samband med att de inträffat eller pågått, och oftast även informerat andra svenska aktörer om oegentligheter. I vilken utsträckning berörda aktörer har vidtagit relevanta åtgärder utifrån denna information varierar emellertid. Det finns många exempel på att svenska aktörer inte har kontrollerat omfattningen av Sveriges delaktighet i uppdagade oegentligheter i ursprungsländerna. De åtgärder som vidtagits för att förhindra att oegentligheterna fortsätter har ofta visat sig vara otillräckliga.

NIA utredde inte misstankar om oegentligheter i Chile på 1970-talet utan förlitade sig på AC

År 1975 utredde den chilenska kriminalpolisen AC:s representant och hennes förmedlingsverksamhet av adoptivbarn till Sverige. Trots att det i Chile fanns misstankar om oegentligheter på 1970-talet i adoptionerna och NIA fick information om det redan 1975, gjorde NIA ingen egen utredning av hur verksamheten fungerade i Chile. Av NIA:s arkivmaterial kan vi inte se att NIA gjorde någon undersökning av adoptionsverksamheten i Chile. Tidigare anställda på NIA minns inte att det förekom några diskussioner på myndigheten om hur barnen kom in i AC:s verksamhet.¹⁸⁴ Sammantaget är NIA väldigt osynlig i den korrespondens som gäller polisutredningarna i Chile. Korrespondensen sker mellan AC, svenska ambassaden i Chile och Utrikesdepartementet i Stockholm. NIA reste inte heller till Chile under hela den period då adoptionerna pågick. Såväl AC som svenska ambassaden bedömde att polisutredningarna inte hade någon grund utan var en del av ett politiskt spel från den chilenska militärdiktaturen gentemot Sverige.

¹⁸⁴ Intervjuer med tidigare anställda på NIA den 16 februari 2023 och den 24 april 2023.

Svenska aktörer har försökt hantera problem i privata adoptioner, men det har inte varit tillräckligt

Under 1970- och 1980-talet förmedlades många privata adoptioner från bland annat Colombia och Sri Lanka till Sverige. När det gäller Sri Lanka började NIA, de svenska adoptionsorganisationerna, svenska ambassaden i Colombo och svenska Utrikesdepartementet från 1979 få uppgifter om oegentligheter i Sri Lanka med koppling till Sverige. Både svenska och lankesiska aktörer talar om icke-korrekt och illegal adoptionsverksamhet kopplat till Sverige.¹⁸⁵ Sri Lankas regering stoppade vid tre tillfällen adoptionerna efter att oegentligheter hade uppdagats och ändrade sin adoptionslag för att förhindra privatförmedlingen av adoptioner, men den fortsatte ändå. Företrädare för Sri Lanka bad omkring 1980 vid flera tillfällen NIA och svenska Socialdepartementet om hjälp med att förhindra privatförmedlingen eftersom de såg att de innebar stora risker för handel med barn och andra oegentligheter.¹⁸⁶ Representanter för Sri Lanka kritiserade offentligt Sveriges brist på åtgärder vid flera internationella konferenser om internationella adoptioner. Därtill har de övriga nordiska länderna kritiserat Sverige för att inte kraftigt begränsa de privata adoptionerna.¹⁸⁷

Svenska aktörer har lagt ned mycket arbete på att försöka få kontroll över de privata adoptionerna som skedde utan medverkan av NIA och AC. NIA hade bland annat en försöksverksamhet 1975–1977 där myndigheten begärde in information från kommuners socialförvaltningar om hur många barn som anlänt på privat väg till Sverige och med hjälp av vilken kontakt.¹⁸⁸ NIA fick information både från

¹⁸⁵ NIA:s rapport från resa till Colombo, Sri Lanka 1979-10-21--27, inkom till svenska ambassaden i Colombo 1979-12-26, beskickningsarkivet dnr I:10 R 34; NIA dnr 49:39/80; Ambassaden i Colombo dnr XII:47 1980-04-01 R 34; UD dnr 22:A 190 R 34 1980-10-24; UD dnr 22:A R34 1980-10-07; UD 1980-10-03 dnr 1157 R34; Brev från UD Stockholm till svenska ambassaden i Colombo 1980-10-03, inkom svenska ambassaden 1980-10-06 dnr IV:151 R 34; Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1980-10-24, Beskickningsarkivet dnr III:190 R 34.

¹⁸⁶ NIA:s rapport från resa till Colombo, Sri Lanka 1979-10-21 till 1979-10-27, inkom till svenska ambassaden i Colombo 1979-12-26 beskickningsarkivet dnr I:10 R 34; NIA:s rese-rapport Sri Lanka 1982, se beskickningsarkivet 1983-12-05 dnr 11/154 R 3; Brev från NIA till svenska ambassaden i Colombo 1983-08-25 NIA dnr 72:147/83, finns i beskickningsarkivet 1983-09-02 dnr 11/106 R 34; NIA Dnr 40:123/83; NIA verksamhetsberättelse 1982/1983 samt NIA Dnr 49:48/83.

¹⁸⁷ PM från NIA till regeringen 1983-02-15; NIA dnr 40:123/83; Ambassaden i Colombo 1983-09-02 R 34.

¹⁸⁸ NIA, Försök med statistik över barn som anlänt utan medverkan av NIA och AC 1975 till första kvartalet 1977, dnr 49:1071/75.

socialtjänsten och AC om privatpersoner i Sverige som misstänktes förmedla internationella adoptioner och NIA uppmanade dem skriftligen att omedelbart upphöra med verksamheten.¹⁸⁹ I verksamhetsberättelsen för 1979/80 skriver NIA att de genom rapporterna från kommunerna fått en relativt god överblick över de vägar på vilka barn kommer till Sverige för adoption.¹⁹⁰

En ökad reglering och kontroll av adoptionerna sågs som viktigt för att minska den olagliga adoptionsverksamheten och stoppa de privata adoptionerna. NIA försökte därför få till samarbetsavtal med både Colombia och Sri Lanka. Diskussionerna startade 1976/1977 och fortsatte att diskuteras under många år framöver, men några avtal kom aldrig till stånd. AC var delaktig i att det inte blev något avtal i Colombia.

Kort efter att adoptionsskandalen i Colombia 1981 avslöjats uttalade den svenska socialministern i ett pressmeddelande att privata adoptioner måste förhindras. Socialministern avrådde alla föräldrar ”som på egen hand tänker ge sig ut till andra länder enbart för att på privat väg ta hem ett barn till Sverige för adoption” och uppmantrade de personer som ville adoptera ett barn att vända sig till organisationerna.¹⁹¹ NIA hade också möte med Statens invandrarverk (SIV) under 1981 för att diskutera praktiska rutiner för uppehållstillstånd för utländska adoptivbarn och hur man skulle få kontroll på de privata adoptionerna.¹⁹²

NIA vände sig 1981 till socialministern med förslag för att ytterligare reglera privata adoptioner och eftersträva en likartad lösning som övriga nordiska länder. NIA föreslog att adoption endast i undantagsfall skulle kunna genomföras via enskild kontakt, men då först efter godkännande av en central instans, förslagsvis NIA.¹⁹³ NIA framförde 1983 till regeringen att de åtgärder som vidtagits i Sverige inte varit tillräckliga för att komma till rätta med olagligt och olämpligt genomförda adoptioner och att privata adoptioner borde begränsas. I sin promemoria beskriver NIA att representanter från ansvariga myndigheter i Colombia och Sri Lanka vid möten

¹⁸⁹ NIA, Förmedling av adoptivbarn från Colombia, 1983-10-26, dnr 49:194/83; NIA, tjänsteanteckning 1983-07-11, dnr 49:194/83.

¹⁹⁰ NIA (1980), *Verksamhetsberättelse 1 juli 1979 – 31 december 1980*.

¹⁹¹ NIA, Pressmeddelande från socialdepartementet 1981-07-24 med kommentar av socialminister Karin Söder, dnr 72:174/81.

¹⁹² NIA, PM från Statens invandrarverk, Adoptivbarn i Sverige, 1981-10-16, dnr 40:225/81.

¹⁹³ NIA:s ”PM om adoptioner som förmedlas utanför auktoriserad organisation” 1981-11-05, överlämnades till socialministern vid möte 1981-11-16, NIA dnr 49:300/81.

med Socialdepartementet och NIA hade efterlyst hjälp från de svenska myndigheterna att komma till rätta med den handel med barn som bedrevs av privata förmedlare.¹⁹⁴

Resultatet blev dock endast skärpta krav i form av att socialnämnden skulle inhämta NIA:s yttrande om förmedlingsväg vid enskilda adoptioner.¹⁹⁵ Oegentligheterna i de privata och enskilda adoptionerna har dock fortsatt även därefter, vilket visar att åtgärden inte var tillräckligt kraftfull för att förhindra oegentligheter.

NIA har uttryckt att adoptionerna från Sri Lanka är de som skapat mest arbete och bekymmer för myndigheten, framför allt de privatförmedlade adoptionerna. NIA har genomfört sju tillsynsresor till Sri Lanka, försökt få till stånd ett samarbetsavtal för att reglera de privatförmedlade adoptionerna och utbytt information med olika aktörer om privata förmedlare i Sri Lanka samt varnat både adoptivföräldrar och de privata förmedlare i Sverige som NIA fick kännedom om. Svenska ambassaden i Colombo har haft en aktiv roll i att inhämta information om olika privata aktörer i Sri Lanka och förmedla den vidare till Sverige, och gjorde 1984 på eget initiativ en fördjupad kartläggning av adoptionsverksamheten i Sri Lanka när det gällde de hem som förmedlade adoptivbarn till Sverige.¹⁹⁶ Inför NIA:s nya uppgift 1985, att yttra sig om tillförlitligheten i förmedlingssättet, ägnade NIA särskild uppmärksamhet åt att utreda förutsättningarna för att kunna göra sådana bedömningar i Sri Lanka. De slöt också en överenskommelse med socialministeriet i Sri Lanka om ett antal gemensamma riktlinjer.¹⁹⁷ Trots alla dessa ansträngningar av svenska myndigheter fortsatte rapporterna om oegentligheter i de privata adoptionerna. Även under 1990-talet återrapporterar NIA till regeringen om att uppgifter om oegentligheter och mutor fortsatte att flöda i adoptionerna från Sri Lanka.¹⁹⁸

¹⁹⁴ NIA, PM "Angående olämpligt genomförda adoptioner", 1983-02-15, dnr 49:48/83.

¹⁹⁵ Socialdepartementets promemoria Ds S 1983:14 *Internationella adoptioner, översyn och förslag till åtgärder*; Prop. 1984/85:16.

¹⁹⁶ NIA verksamhetsberättelse 1983/1984; Svenska ambassaden i Colombo dnr 12/130 R 34 1984-11-02.

¹⁹⁷ NIA:s yttrande avseende förmedlingssättet vid adoption 1986-05-21 NIA dnr 46:66/86; NIA:s brev 1986-08-22, finns i FFIA:s arkiv.

¹⁹⁸ NIA verksamhetsberättelse 1983/1984; Bilaga till NIA:s årsredovisningar och landrapporter 1993–1997 där NIA redogör för utvecklingen på adoptionsområdet i bl.a. Sri Lanka; "Rapport från NIA:s besök i Sri Lanka den 23–30 november 1991", NIA dnr 60:607/91 inkommet från FFIA.

Enligt historikern Cecilia Lindgren lyckades Polen, till skillnad mot till exempel Sri Lanka, få bukt med de privata adoptionerna genom att successivt skärpa sin reglering och i stället inleda ett formellt samarbete genom svenska auktoriserade organisationer.¹⁹⁹ NIA avstyrkte flera privata adoptionsansökningar där adoptionskostnaderna hade ansetts vara för höga. Från 1994 avstyrkte dessutom NIA de adoptioner som skedde genom direktkontakt med familjer eller sjukhus i Polen, i enlighet med den förändrade polska adoptionspolicyn.²⁰⁰

De svenska adoptionsorganisationerna har vid flera tillfällen hållit sig borta från oegentligheter och avböjt osäkra samarbeten

AC har avvisat samarbeten med aktörer som de uppfattat har agerat oetiskt. Ett exempel är den advokat i Colombia som 1981 häktades för att ha stulit och sålt uppåt 500 colombianska barn för adoption utomlands. Den advokaten hade kontaktat AC och erbjudit dem barn, men AC hade tackat nej. Enligt den landansvariga hade AC undrat varifrån advokaten fått barnen och uppfattat att ”han enbart var ute efter pengar”.²⁰¹

När det gäller Sri Lanka finns flera positiva exempel på hur svenska adoptionsorganisationer har agerat i förhållande till förmedlare i Sri Lanka. FFIA agerade vid flera tillfällen med försiktighet i samband med nya kontakter och avböjde förfrågningar på grund av att de uppfattat dem som oseriösa. Barnen Framför Allt (BFA) har avbrutit samarbete med barnhem som visade sig vara oseriösa. AC har varit kritisk till adoptionsverksamheten i Sri Lanka och valde att inte fortsätta verksamheten efter 1983.

FFIA samarbetade först med två privata barnhem i början av sin förmedlingsverksamhet i Colombia, men reagerade på de avtal som skrevs mellan adoptionsorganisationen och barnhemmen och att det var väldigt mycket pengar involverade, både kostnader till barnhemmen och till advokatkostnader. De bestämde sig därför att enbart samarbeta med ICBF.²⁰² Samtidigt förmedlade AC adoptioner från sju av de privata barnhem som var licensierade av ICBF.

¹⁹⁹ C. Lindgren (2010), s. 160.

²⁰⁰ Dagens Nyheter 1994-03-23 ”Privata adoptioner stoppade i Polen”.

²⁰¹ DN 1981-07-23 ”Myndighet varnar för privata förmedlare”.

²⁰² Intervju med FFIA:s tidigare verksamhetschef, 2022-09-26.

I Chile uppmärksammade AC handel med barn, vilket ledde till att de fick färre barn att förmedla för adoption. AC:s representant i Chile beskrev 1984 att det blev färre barn för de organisationer som arbetade som AC. I AC:s reserapport från 1989 konstaterades att risken var att AC skulle bli helt utkonkurrerade med sin strikta etik.²⁰³ AC:s representant i Chile tog tydligt avstånd från betalningar i samband med adoption. Det framgår av AC:s reserapporter och olika brev och rapporter från AC:s representant i Chile till AC:s kansli i Stockholm.²⁰⁴

AC avbröt samarbetet med den etiopiska man som 1977 greps för olagliga handlingar i samband med adoptionsförmedling redan tidigare, när det uppdagas att han försökt gå runt de svenska köerna och lämna barn direkt till familjer i Sverige. AC avråder på 1990-talet BFA från att samarbeta med mannen.

AC avbröt också kontakterna med den thailändska advokaten som 1977 greps för handel med barn, efter det uppkommit miss-tankar om oegentligheter. NIA gick ut med information om detta till socialförvaltningarna.²⁰⁵

NIA har inte agerat tillräckligt kraftfullt på oegentligheter i BV:s verksamhet i Sri Lanka

Utöver problemen i de privata adoptionerna behövde NIA också hantera problem i organisationen BV:s adoptioner från Sri Lanka. NIA fortsatte att ge BV auktorisation för adoptionsverksamhet i Sri Lanka under hela det decennium som problem med deras kontaktperson pågick. BV beskrev öppet dessa problem. NIA vidtog vissa åtgärder, men det var inte tillräckligt för att komma till rätta med problemen. År 1981 uppdagades att de svenska adoptivfamiljerna gav ekonomiskt stöd till de biologiska mödrarna via BV:s stödinsatser vid mödrahemmen, vilket gick emot NIA:s föreskrifter. NIA vidtog först inga egna åtgärder utan bad AC att diskutera

²⁰³ AC. Reserapport Chile 16 – 25 maj 1989. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.

²⁰⁴ Se t.ex. AC. "Rapport från resa till Chile 1985-02-01 – 1985-02-11". 1985-02-19. AC E4 Chile Landpärm 1975–87; AC. "Rapport från resa till Chile 1985-02-01 – 1985-02-11". 1985-02-19. AC E4 Chile Landpärm 1975–87; Brev från AC:s representant i Chile till AC:s kansli i Stockholm den 29 mars. Årtalet framgår inte men torde vara 1986 eller 1987. AC Korr Chile 1974–92; AC. Rapport från AC:s representant i Chile om adoptionsseminariet i Concepcion mellan 5 och 8 december 1987. Dokumentet är odaterat men bör vara från våren 1988. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.

²⁰⁵ NIA informerar juni 1977.

frågan med BV.²⁰⁶ Men när det 1983 framkom att BV hade vänt sig direkt till adoptivfamiljer för att meddela att de kan få adoptera ett syskon till det barn de tidigare adopterat trots att dessa familjer nu inte hade ett giltigt medgivande, klargjorde NIA för BV att det var olämpligt.²⁰⁷ I december 1984 beslutade NIA att göra en revision av BV:s kontaktpersons organisation och ställde därefter krav på fortsatta revisioner. BV pausade sitt samarbete med organisationen under tre månader från november 1990 på grund av de problem som hade framkommit. I mars 1991 insisterade FFIA, AC och BFA på att NIA skulle dra in BV:s auktorisation om BV fortsatte samarbetet med denna organisation. NIA såg allvarligt på att BV:s kontaktperson hade medverkat i privata adoptioner till Sverige vid sidan av sitt samarbete med BV.²⁰⁸ Från 1991 började NIA införa vissa tidsbegränsningar och villkor för BV:s auktorisation för Sri Lanka, såsom att samarbete inte fick ske med den aktuella kontaktpersonen eller hans verksamhet.²⁰⁹ Under NIA:s resa till Sri Lanka senare samma år framkom dock att kontaktpersonen fortfarande hade inflytande över förmedlingen, att sökande fortfarande bodde på hans gästhem och använde hans tjänster. Dessutom hade det blivit mycket vanligt med så kallade ”barnbyten”. NIA beslutade därefter flera gånger att begränsa auktorisationen tidsmässigt och med vissa villkor.²¹⁰ Vid ett tillfälle 1992 överklagade BV NIA:s beslut att begränsa auktorisationen.²¹¹ Regeringen avslog överklagandet och ansåg att NIA hade haft fog för att begränsa auktorisationsperioden, men trots detta beslutade NIA ändå strax därefter att förlänga auktorisationen för att ge BV tid och möjlighet att uppfylla de krav

²⁰⁶ ”Minnesanteckningar från kansliträff AC/NIA 1981-02-16” i AC:s arkiv AU 1981-03-10 punkt 8a. (Vi har endast papperskopior); Justerade minnesanteckningar från kansliträffen 1981-01-28, inkom NIA 1981-05-20 dnr 6:24/81.

²⁰⁷ NIA tjänsteanteckning 1983-08-11 (dnr framgår ej, men ev. 69:172/83).

²⁰⁸ NIA:s protokoll i februari 1991; NIA:s yttrande med anledning av besvär från BV beträffande beslut av NIA att begränsa föreningens auktorisation i förhållande till vad föreningen begärt 1992-05-20 NIA dnr 60:81/92.

²⁰⁹ NIA:s yttrande med anledning av besvär från BV beträffande beslut av NIA att begränsa föreningens auktorisation i förhållande till vad föreningen begärt 1992-05-20 NIA dnr 60:81/92.

²¹⁰ Rapport från NIA:s besök i Sri Lanka den 23–30 november 1991, NIA dnr 60:607/91 inkommet från FFIA; NIA:s auktorisationsbeslut 1992-03-18 dnr 60:81/92; NIA:s yttrande med anledning av besvär från BV beträffande beslut av NIA att begränsa föreningens auktorisation i förhållande till vad föreningen begärt 1992-05-20 NIA dnr 60:81/92.

²¹¹ BV:s besvärinlägga till regeringen 1992-04-14, inkom NIA 1992-04-15 dnr 60:81/92; Regeringsbeslut ”Överklagande av Sri Lanka Barns Vänner – Internationell adoptionsförening, SLBV angående auktorisation för internationell adoptionshjälp” 1992-08-20 Socialdepartementet dnr S92/3675/J ärendenummer 3.

som NIA tidigare hade ställt.²¹² NIA fortsatte att få rapporter från adoptivföräldrar om att kontaktpersonen fortfarande hade stort inflytande och ekonomiska intressen i adoptionsärendena.²¹³

NIA agerade dock kraftfullt när de 1991 polisanmälde en svensk kvinna som samarbetade med BV:s kontaktperson i privata adoptioner vid sidan av hans BV-samarbete. Hon uppgavs ha gett råd till sökanden om hur de skulle kunna undvika yttranden från NIA. De hade fått betala stora belopp för att adoptera via henne. Utifrån vår arkivgenomgång kan vi inte se att NIA har initierat någon undersökning av de adoptioner som förmedlats via henne. BV räknade dock med att minst ett 20-tal svenska familjer hade adopterat på detta sätt under 1990.

När en svensk kvinna som förmedlade adoptioner för ISIA 1987 greps av lankesisk polis misstänkt för illegal adoptionsverksamhet, försvarade företrädare för svenska ambassaden i Colombo henne i media vid flera tillfällen.²¹⁴ Vi ser dock inte av arkivmaterialet att NIA initierade någon undersökning av de adoptioner hon förmedlat till Sverige.

Svenska aktörer har inte agerat tillräckligt kraftfullt på uppgifter om oegentligheter i Etiopien

AC fick 1977 information om att den etiopiska man som ett par år tidigare hade hjälpt dem i adoptionsförmedlingen greps för olaglig valutahantering i samband med adoptionsverksamhet, och senare dömdes han till fängelse. AC hade ett par år innan dess valt att avbryta samarbetet med mannen när det uppdagas att han försökt gå runt de svenska köerna och lämna barn direkt till familjer i Sverige.²¹⁵ Den etiopiska mannen hade förutom samarbetet med AC även

²¹² Pressmeddelande från NIA 1992-08-26; NIA Protokoll 1992/1993 Nr 1 1992-08-26 NIA dnr 60:81/92; NIA protokoll 1992/93 Nr 3 1992-10-21.

²¹³ Brev från makar som adopterat från Sri Lanka inkom NIA 1993-02-11 dnr 65:72/93; "Svar på NIA:s enkät 1993-04-22, ställd till familjer som adopterat barn från Sri Lanka genom SLBV perioden november 1992-mars 1993" 1993-06-16 NIA dnr 65:212/93.

²¹⁴ Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1987-02-04 "Publicitet om misstänkt barnhandel" UD dnr R34 (dnr framgår ej); The Island 1987-02-07 "Swedish Embassy explains adoption laws"; Daily News 1987-02-09 "Strict laws govern adoption by Swedes, says embassy".

²¹⁵ Brev 1974-09-09; Brev från en adoptivfamilj 1974-08-23; Brev 1974-09-02; Brev 1974-09-19; Brev 1974-09-06. Alla i AC:s arkivbox "Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973-1977"; Brev 1974-09-17. I AC:s arkivbox "Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973-1977".

förmedlat adoptioner på privat väg till Sverige och hade flera pågående fall när han greps. NIA hade redan 1975/76 information om att det inte gick rätt till i hans förmedling. Av arkivmaterialet kan vi inte se att vare sig AC eller NIA har undersökt hur många av deras adoptioner till Sverige som denna etiopiska man varit involverad i. AC:s dåvarande verksamhetschef uppger i intervju med oss att hon inte känner till att AC har samarbetat med mannen.²¹⁶ NIA kan ha känt till det ändå, bland annat för att Dagens Nyheter rapporterade om denna adoptionsskandal med svenskar involverade 1977.²¹⁷ Svenska Utrikesdepartementet (UD) kände till att mannen som förmedlade barn för adoption till Sverige greps och häktades, eftersom AC informerade UD om detta. Det finns en skriftväxling mellan svenska ambassaden i Etiopien och svenska UD som handlar om vilka möjligheter det finns att de 15–20 privata adoptioner som svenska familjer hade påbörjat via mannen kunde slutföras.²¹⁸ Av arkivmaterialet ser vi också att UD bad AC att informera de familjer som var berörda.²¹⁹ Vi har dock inte sett att AC har informerat om händelsen till de svenska familjer som adopterat från det aktuella området i Etiopien, under den aktuella tidsperioden. AEF har fått kännedom om detta tack vare att några adopterade personer på egen hand fått kontakt med sina etiopiska släktingar i det berörda området i Etiopien.²²⁰

Samtidigt som NIA redan i mitten av 1970-talet hade information om att det inte gick rätt till i de adoptioner mannen medverkade i, har NIA inte lyckats förhindra hans inblandning i privata och enskilda adoptioner till Sverige. I arkivmaterialet framkommer att han även varit involverad i enskilda adoptioner till Sverige på 1990-talet. Det finns exempel på att NIA i yttranden om förmedlingsväg har godkänt förmedlingsvägen trots att mannen finns omnämnd som kontaktperson i ansökan från den blivande adoptivför-

²¹⁶ Intervju med AC:s tidigare verksamhetschef, 2024-04-10.

²¹⁷ DN 1977-04-15 "Clas Barkman: 'Adoptionsstopp från Thailand'"; Möte AC 2023-09-05; Adopterade etiopiers och eritreaners förening (AEF) 2018-03-13 "Det finns ingen svensk lag som skyddar internationellt adopterades rätt att känna till sitt ursprung".

²¹⁸ Brev från Rättsavdelningen på UD till svenska ambassaden i Addis Abeba 1977-04-06 "Re adoptioner", dnr 45 R34 yab.; DN 1977-04-15 "Clas Barkman: 'Adoptionsstopp från Thailand'".

²¹⁹ Brev 1977-04-29. I AC:s arkivbox "Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977".

²²⁰ Upprop från Adopterade etiopiers och eritreaners förening, AEF, 2018-03-13 "Det finns ingen svensk lag som skyddar internationellt adopterades rätt att känna till sitt ursprung".

aldern.²²¹ Av arkivmaterialet framgår också att BFA 1990 frågar honom om han vill bli deras kontaktperson i Etiopien, men AC kontaktade då både BFA och NIA och varnade dem. BFA, som hade fått tips om honom från adoptanter, gick då inte vidare med honom som kontakt.²²² Av arkivmaterialet framgår att AC höll sig undan samarbete med denna man efter att han fängslades.

År 2009 började MIA få tydliga signaler om att det förekom oegentligheter i Etiopien, framför allt brist på informerat samtycke samt felaktig dokumentation i adoptionsakter. Uppgifterna handlade om adoptionerna generellt, inte specifikt svenska adoptionsfall. Utifrån arkivgenomgången kan vi inte se att MIA vidtog några åtgärder för att ta reda på om dessa oegentligheter även förekom i adoptionerna till Sverige, och MIA fortsatte att ge AC auktorisation. År 2012 fick MIA återigen tydliga signaler om oegentligheter och varningar från bland annat UNICEF och ISS, som avrådde MIA att fortsätta adoptionssamarbetet med Etiopien. MIA fortsatte dock att förlita sig på AC och de åtgärder som vidtogs i Etiopien. MIA gav från 2012 endast auktorisation för ett år i taget på grund av den kritik som hade riktats mot adoptionsverksamheten i Etiopien. Från 2013 motiverade MIA den fortsatta auktorisationen med att antalet adoptioner till Sverige inte hade ökat och att adoptionerna endast skedde från barnhem i Addis Abeba där det fanns en fungerande administration. Dessutom hade AC en mycket erfaren medarbetare i Etiopien som försökte försäkra sig om att ursprungs-föräldrarna hade förstått vad adoptionen innebär.²²³ Först år 2015 gav MIA AC auktorisation för att avsluta verksamheten i Etiopien, och då förefaller det ha skett på AC:s initiativ. AC har argumenterat för att etiopiska myndigheterna jobbade aktivt för att förbättra adoptionsverksamheten, att de inte har förmedlat adoptioner från de delar av landet där oegentligheterna är som mest utbredda samt att de haft en pålitlig kontaktperson på plats i Etiopien.

²²¹ ”Yttrande över förmedlingssättet vid adoption 1993-04-01 NIA 46:46/93; Köpings kommuns anställande om NIA:s utlåtande avseende privat adoptionskontakt 1993-01-29 NIA 46:46/93; Brev från den etiopiska mannen till den sökande 1993-11-29 i ”Anställande om yttrande över privat adoptionskontakt i Etiopien” NIA 46:106/94 94-03-07.

²²² Samtal 1990-01-02, i AC:s box ”E4b Kor/samtal NN Etiopien 1990–1993”; Brev från AC:s Kansli 1990-10-31 i AC:s box ”E4b Kor/samtal NN Etiopien 1990–1993”.

²²³ MIA:s auktorisationsbeslut 2011-12-19 MIA dnr 61:559:16/11; Auktorisationsbeslut 2012-09-25 MIA dnr 61:390/12; MIA:s auktorisationsbeslut 2013-11-28 MIA dnr 3.1.2:514/13 nr 5; Dokument publicerat av MIA, troligtvis i MIA info 2013.

Svenska aktörer nöjde sig med bristfällig information om handeln med barn i Kina

Svenska tillsynsmyndigheten har haft svårt att få tillräcklig och tillförlitlig information från Kina om handeln med barn i bland annat Hunan 2005. MIA träffade den kinesiska myndigheten CCAA i Stockholm 2006 angående handeln med barn i Hunan och ställde frågor om det fanns kopplingar till adoptionerna till Sverige. CCAA:s företrädare medgav att det rörde sig om fyra barn som adopterats till Sverige, men enligt den kinesiska säkerhetstjänstens utredning var samtliga barn ”really abandoned” och alla legala förutsättningar för adoption var uppfyllda.²²⁴ MIA fick ingen information om, eller ställde frågor om, vilka barn det handlade om eller vilka svenska adoptionsorganisationer barnen kommit genom.²²⁵ MIA bad inte de svenska adoptionsorganisationer som var verksamma i Kina (AC, FFIA och BV) att ta fram information om hur många barn som de förmedlat från Hunan.

MIA besökte Kina i mars 2007 och tog på nytt upp handeln med barn i Hunan med svenska ambassaden och CCAA. MIA ansökte om tillstånd att få resa till Hunanprovinsen, vilket de inte fick. Både MIA och svenska ambassaden i Beijing konstaterade att var mycket svårt att få ut information om brottsutredningar i Hunan.²²⁶ Vid ett annat möte informerade CCAA MIA om de nya rutiner och ökad kontroll som hade införts och skulle införas.²²⁷ MIA uppfattade att de kinesiska myndigheterna tagit händelsen på stort allvar och vidtagit åtgärder för att förhindra ett upprepande.²²⁸ Även AC:s intryck var att de kinesiska myndigheterna visat att de inte tolererade handeln med barn.²²⁹ AC har beskrivit att både MIA och alla tre adoptionsorganisationer i Sverige gjorde bedömningen att det gick att fortsätta förmedla adoptioner från Kina och att vidtagna åtgärder i Kina var tillräckliga.²³⁰

År 2011 kontaktades FFIA av tre svenska adoptivfamiljer som fått information om att deras barn varit inblandade i Hunan-skan-

²²⁴ MIA, Anteckningar från möte mellan CCAA och MIA den 12 maj 2006 angående uppgifter om barnhandel, dnr 72 689.24/05.

²²⁵ Intervju med MIA:s dåvarande generaldirektör 2024-06-24.

²²⁶ MIA, Möte på svenska ambassaden 9 och 16 mars 2007, dnr 72 689/05.

²²⁷ MIA, Möte mellan MIA och CCAA i Beijing den 15 mars 2007, dnr 72:689/05.

²²⁸ MIA, Möte på svenska ambassaden 9 och 16 mars 2007, dnr 72 689/05.

²²⁹ MIA, mejl från AC till BV och FFIA, 2008-03-20, dnr 49:196:2/08.

²³⁰ Skriftliga synpunkter från AC 2024-05-23.

dalen. De bad MIA att undersöka om detta stämde.²³¹ MIA kontaktade svenska ambassaden i Beijing,²³² men ambassaden lyckas inte få fram uppgifter som vare sig kan bekräfta eller motsäga trovärdigheten i analysen i det enskilda fallet.²³³ Enligt företrädare för FFIA fick de garantier från CCAA om att det inte var handel med barn i deras fall. FFIA trodde på CCAA:s och har inte fått annan information senare. De kunde inte göra mer och de fick lita på CCAA. Enligt FFIA måste man respektera de kinesiska aktörernas bedömningar och beslut när man har ett adoptionssamarbete. FFIA menar också att MIA reagerade snabbt och kraftfullt och att ambassaden skötte det bra.²³⁴

När handeln med barn i Kina återigen uppmärksammades i Guizhou 2009 var det oklart om barn som adopterats till Sverige var berörda. Den här gången efterfrågade MIA information om hur många barn från AC, FFIA och BV som förmedlats för adoption från Guizhou – vilket MIA inte bad organisationerna om efter Hunanskandalen.²³⁵ MIA bad också svenska ambassaden i Beijing om hjälp med att få närmare information om vad som inträffat, vilka åtgärder de kinesiska myndigheterna hade vidtagit och om några av de aktuella barnen adopterats till Sverige, men fick dock inga svar. Det framgår inte av arkivmaterialet om MIA vidtog ytterligare åtgärder. I tillsynsrapporterna för AC, BV och FFIA från 2009 skriver dock MIA att ”senaste besked från CCAA är att inga av de berörda barnen adopterats till Sverige”.²³⁶ CCAA försäkrade under de svenska adoptionsorganisationernas resa till Kina hösten 2009 att inga av de barn som har adopterats till Sverige från de aktuella provinserna har varit illegalt framtagna sina biologiska föräldrar.²³⁷

MIA har beviljat auktorisation samtidigt som de försökt utreda uppgifter om handel med barn. När MFoF i sin auktorisationsprövning 2020–2021 ställer frågor till CCAA om risker för handel med barn, möjlighet för staten att kontrollera denna handel och effekti-

²³¹ MIA, brev från FFIA 11-12-20, dnr 47:847:1/11.

²³² MIA, mejl till svenska ambassaden Beijing 2011-12-23, dnr 47:847:5/11.

²³³ MIA, svar från svenska ambassaden Beijing, 2012-01-11, dnr 47:847:16/11.

²³⁴ Intervju med FFIA, 2023-09-21.

²³⁵ MIA, korrespondens med AC, BV och FFIA 2009-07-02, dnr 72:426:3/09, 72:426:5/09, 72:426:6/09.

²³⁶ MIA, Tillsynsrapporter 2009, 2009-12-18, dnr 67:554:12/09, 67:569/09 och 67:570:21/09.

²³⁷ MIA, Gemensam reserapport för Adoptionscentrum, Barnens Vänner och FFIA:s resa till Kina i oktober 2009, dnr 64:165:20/09, dnr 64:320:2/09, dnr 64:178:5/09.

viteten i åtgärder mot den, får de inte något ordentligt svar. CCAA meddelar att de inte kan besvara MFoF:s frågor.²³⁸

Regeringen förlängde inte samarbetsavtal med Vietnam på grund av oegentligheter

År 2008 stoppade Sverige tillfälligt adoptioner från Vietnam efter anklagelser om korruption och uppgifter om mutor till biologiska föräldrar. Den svenska regeringen valde därefter att inte förlänga avtalet om adoptionssamarbete mellan Sverige och Vietnam. Det som låg till grund för regeringens beslut var en rapport från USA:s ambassad i Hanoi i Vietnam. I rapporten hävdades att adoptionsverksamheten i landet inte gick rätt till, bland annat skulle mödrar ha fått pengar för att lämna ifrån sig sina barn och i andra fall skulle föräldrarna inte ha känt till att barnen lämnats bort. Företrädare för MIA och Socialdepartementet besökte Vietnam 2008 för att få klarhet i hur systemet fungerade men fick inga svar från de vietnamesiska aktörerna.²³⁹ Vietnam hade också vägrat skriva under internationella regler för adoptioner.²⁴⁰ AC var kritiska till regeringens beslut och uppgav att det inte varit oegentligheter i deras adoptioner från Vietnam. MIA:s dåvarande generaldirektör förklarade i media att miljön och förhållandena i Vietnam hade försämrats och bedömdes vara för riskfyllda. Man kunde inte fortsätta verksamheten på ett rättssäkert sätt.²⁴¹ Ett nytt avtal skrevs dock ett år senare.²⁴² Vi vet inte vad som låg till grund för det beslutet, men en anledning kan vara att Vietnam undertecknade 1993 års Haagkonvention 2010 och ratificerade konventionen 2012. Endast ett litet antal adoptioner genomfördes under 2010-talet och framåt.

²³⁸ MFoF, mejl till CCCWA 2020-05-29, dnr 3.1.2:1150:34/19.

²³⁹ Dagens Nyheter 2008-10-22 "Regeringen stoppar Vietnamadoptioner".

²⁴⁰ SVT Nyheter 2008-10-22; Möte med en tidigare medarbetare vid NIA 2023-02-16; Möte med Tobias Hübinette 2022-03-08; DN 2021-02-21.

²⁴¹ DN 2008-10-25.

²⁴² Möte med tidigare medarbetare vid NIA och MIA 2023-02-16; Möte med Tobias Hübinette 2022-03-08.

När ursprungsföräldrar har begärt tillbaka sina barn har svenska aktörer inte bistått eller säkerställt att det inte sker igen

Det finns åtminstone två ärenden där föräldrar i Sydkorea begärt att få tillbaka sina barn som adopterats till Sverige. År 1970 begärde ett föräldrapar att få tillbaka sina tre flickor från Sverige. Barnen hade lämnats till SWS av en släkting utan föräldrarnas vetskap. Svenska myndigheter gjorde en utredning av barnens situation och kom fram till att det var till barnens bästa att bli kvar i sina familjer i Sverige. År 1974 begärde återigen en förälder att få tillbaka sitt barn från Sverige. Även denna gång kom svenska myndigheter fram till att det bästa för barnet var att stanna hos sin adoptivfamilj i Sverige. Trots att det var uppenbart för NIA att Sydkoreas adoptionsprocess inte säkerställde att barn adopterades till Sverige utan samtycke från föräldrarna vidtogs inga åtgärder för att säkerställa att det inte skulle hända igen. Under 1970-talet var såväl NIA:s som regeringens fokus i stället på att få Sydkorea att häva sina tillfälliga stopp av adoptioner till Sverige och öka antalet barn som fick adopteras till Sverige.²⁴³

I avsnitt 6.6 beskrev vi ett fall från 1992 där en pojke i Colombia kidnappades och förmedlades för adoption till Sverige. Pojkens mor mor inledde en process om hävande av adoptionen. År 1995 förklarade Högsta domstolen i Pasto adoptionen ogiltig utifrån skälet att man underkände övergivandeförklaringen. Högsta domstolen begärde att ICBF skulle vidta nödvändiga åtgärder för att återföra pojken till morföräldrarna i Colombia. Pojken var då fyra år gammal. Svenska aktörer menade att en utländsk adoption som godkänts i Sverige inte kunde hävas. Barnet återfördes inte till Colombia.²⁴⁴

²⁴³ NIA. Brev från svenska ambassaden i Seoul till Utrikesdepartementet 1976-10-26, inkom till NIA 1975-11-07, NIA 49:1021. E1:7, R 34 Xko; NIA. Protokoll 1975:8, 1975-11-20; J. Koo (2021), The question of Adoption: "Divided" Korea "Neutral" Sweden, and Cold War Geopolitics, 1964-75. *The Journal of Asian Studies*. Vol. 80, nr 3, 2021, s. 563 f. Se även Expressen 1975-11-07 "Korea-barnet får stanna i Sverige".

²⁴⁴ Svenska ambassaden Bogotå, kryptotelegram till UD 1995-06-21, dnr R34, Vco, 139.

Grava missförhållanden upptäcktes på ett barnhem i Indien som AC samarbetade med

Vi har intervjuat en person som tillsammans med två andra svenskar arbetat som volontär på ett barnhem i nordöstra Indien några månader 2010–2011.²⁴⁵ AC samarbetade sedan åtminstone 1986 med detta barnhem och många barn har adopterats till Sverige därifrån.²⁴⁶ Omkring 2011 var Sverige ensamt land att förmedla barn från detta barnhem.

Under tiden på barnhemmet blev volontärerna vittne till allvarliga missförhållanden på barnhemmet. Det rörde sig om återkommande allvarligt fysisk, sexuellt och psykiskt våld från ledningen för barnhemmet gentemot barn och husmödrar. Våldet riktades inte mot de små barn som var aktuella för internationell adoption, utan mot de äldre barnen.²⁴⁷ En av personerna i ledningen var under en period avstängd på grund av misshandel med tillhyggen. People's Vigilance Committee on Human Rights (PVCHR) har utrett uppgifterna om övergrepp på barnhemmet, som baserades på volontärernas, barnens och husmödrarnas vittnesmål.²⁴⁸

De svenska volontärerna hade flera möten med AC, MIA och Regeringskansliet där de berättade om övergreppen. De uppfattade att MIA förstod att det var fråga om allvarliga missförhållanden men att AC menade att deras ”påståenden saknade verklighetsförankring”. Volontärerna ville inte att AC skulle upphöra med adoptionsverksamheten på barnhemmet men de önskade att AC skulle

- frysa alla bidrag till barnhemmets verksamhet,
- samarbeta med internationella organisationer som också bidrog till barnhemmets verksamhet för att stoppa bidragen under en period,
- vidta åtgärder för att avsätta den nuvarande ledningen på barnhemmet, och

²⁴⁵ Vi har också mottagit en omfattande dokumentation i ärendet, bland annat minnesanteckningar från möten med AC och MIA samt vittnesmål från barn och husmödrar på barnhemmet.

²⁴⁶ DN 2012-05-18 ”Adoptionscentrum kritiserar för samarbete med indiskt barnhem”.

²⁴⁷ Brev till barn- och äldreminister Maria Larsson 2012-02-01.

²⁴⁸ J. Jacobsson (2013). *A Swedish Authority's Decision To Not Act Against Grave Violations Of Children's Rights*. A Petition. Internationella Engelska Gymnasiet på Södermalm (IEGS).

- ställa sig bakom volontärernas anmälan till National Human Rights Commission (NHRC) i New Delhi.²⁴⁹

AC menade att de hade gjort flera inspektioner på barnhemmet men att man inte hittat några bevis för volontärernas anklagelser. AC uttalade bland annat:

Barnhem är inga bra hem för barn att växa upp i och kroppslig bestraffning sker tyvärr på många barnhem runt om i världen. Skiljelinjen mellan oss och volontärerna går i hur vi ska arbeta med problemet. Volontärerna vill att vi ska avsätta ledningen men vi är endast en samarbetspartner och driver inte barnhemmet. Vi tror i stället på samarbete och utbildning av både personal och de äldre barnen.²⁵⁰

I ett möte på MIA förklarade AC att de ville ha kvar sin verksamhet på barnhemmet och arbeta långsiktigt för att komma till rätta med problemet. De ansåg att situationen skulle förvärras om de inte skulle vara kvar. MIA svarade att MIA:s uppgift var att utöva tillsyn över de svenska adoptionsorganisationernas förmedlingsverksamhet avseende adoptioner. Lokalavdelningarnas biståndsverksamhet i övriga verksamhet låg inte under MIA:s tillsynsansvar. MIA ansåg att de inte heller hade befogenhet att ha synpunkter på eller kräva förändringar av interna angelägenheter i ursprungsländerna, till exempel vem som är föreståndare för ett barnhem. Det var en fråga för indiska myndigheter. MIA menade att de inte kunde beordra AC att ställa sig bakom anmälan till NHRC eller vidta åtgärder för att få bort ledningen på barnhemmet. MIA ansåg inte att AC hade brustit i sin adoptionsförmedlande verksamhet och inledde inte något tillsynsärende.²⁵¹

Volontärerna anmälde MIA till Justitieombudsmannen (JO) då de ansåg att MIA borde ha öppnat ett tillsynsärende mot AC och kontaktat den indiska myndigheten CARA som auktoriserat barnhemmet. De menade att det stred mot artikel 7 i 1993 års Haagkonvention. Efter att ha inhämtat ”viss handling” från MIA avslutade JO ärendet då det som framkommit inte gav anledning att fortsätta utredningen.²⁵²

²⁴⁹ MIA:s minnesanteckningar från möte den 31 augusti 2011 med f.d. volontärer på NN, Indien, 2011-09-06, dnr 49:487/11 nr. 18.

²⁵⁰ Kopia på artikel i Fria tidningen ”Misshandel och kränkningar på adoptionscentrums barnhem”, MIA dnr 49:487:17/11.

²⁵¹ MIA. Brev till volontärerna 2011-11-29, dnr 49:487/11.

²⁵² JO beslut den 23 april 2012 med dnr 1963–2012.

I ett brev till statsministern skrev volontärerna att de återkommande informerat AC, MIA, Sida, Regeringskansliet och socialministern vad som pågick på barnhemmet men utan resultat. De skrev att det är mycket tydligt att det ligger utanför AC:s intresse hur de äldre barnen behandlas. Vad som är centralt för AC har endast varit att säkerställa en väl fungerande leverans av adoptionslämpliga småbarn. AC deklarerade tydligt att organisationen inte skulle ställa några krav på att övergreppen skulle upphöra. Att ställa krav på barnhemmets ledning var enligt AC orimligt eftersom det skulle leda till att barnhemmet avbröt kontakten. Volontärerna skrev att de anser att detta visar på en djup problematik där adoptionsverksamheten på barnhemmet övergått till en handel med barn, snarare än att försöka förbättra barnens levnadsförhållanden:

Det finns idag flera föräldrar som vill adoptera än vad det finns adoptionslämpliga barn. Detta bidrar till en stenhård konkurrens mellan olika aktörer som i förlängningen leder till att adoptionsförmedlingarna blir beroende av leverantörerna. På pappret är adoptionsintäkterna och AC:s bidrag till barnhemmet skilda men i realiteten är det annorlunda. Den nära kopplingen visar på ett korrumperat system och är i förlängningen en avgörande faktor till varför barnen på barnhemmet inte blir hörda i deras rop på hjälp.

Vidare skriver volontärerna att AC:s och MIA:s ignorans skapar en acceptans i adoptionsbranschen, där gränser för vad som är acceptabelt ständigt förskjuts. I stället för att följa nationell och internationell lagstiftning anammar MIA oskrivna regler grundade på ”respekt för ursprungslandet”.²⁵³

²⁵³ Brev till Fredrik Reinfeldt. Inkom till Regeringskansliet 2012-03-20, dnr SB2012/2519. Inkom till MIA 2012-04-11, dnr 49:487:60/11.

6.9 Sverige har samarbetat med länder där det funnits ökad risk för oegentligheter samt accepterat sådant som inte accepterats i Sverige

Utredarens bedömning: Sverige har samarbetat med länder där det funnits hög risk för oegentligheter. Sverige har accepterat att betala generösa avgifter och donationer trots att det kan ha skapat ekonomiska drivkrafter och ökad risk för oegentligheter. Det gäller exempelvis donationer till kinesiska barnhem, höga donations- och vårdavgifter till privata barnhem och mödrahem i Colombia samt höga adoptionsavgifter i Sydkorea. Mödrahemmens koppling till adoptionsverksamheten i Colombia, Sydkorea och Sri Lanka har medfört en ökad risk för oegentligheter. Även AC:s sätt att organisera sin adoptionsverksamhet i framför allt Chile har utgjort en risk för oegentligheter.

Sverige har dessutom adopterat från länder där vissa generella riskfaktorer för oegentligheter har förelegat. Det handlar om samarbeten med länder med stor fattigdom eller andra sociala omständigheter, länder i krissituation, länder med utbredd korruption eller diktaturer som Chile, Sydkorea och Kina. Dessutom har Sverige samarbetat med länder som själva uttalat att de inte haft en reglering på plats för att kunna förhindra oegentligheter i adoptionsverksamheten. Allt detta medför en risk för oegentligheter och att fler barn än vad som varit berättigat ur ett barnrättsperspektiv har förmedlats för internationell adoption. Det är också faktorer som gör det svårare att säkerställa att adoptionen är till barnets bästa.

Sverige har därtill accepterat vissa förfaranden i ursprungsländerna som vi inte har accepterat i Sverige vid den aktuella tidpunkten. Sverige har bland annat samarbetat från länder som tillåter att samtycke lämnas före födseln, och även samarbetat med länder som på olika sätt omöjliggör eller försvårar adopterade personers möjligheter att få kännedom om sitt ursprung.

6.9.1 Svenska aktörer har betalt generösa avgifter och donationer – vilket kan ha skapat ekonomiska drivkrafter och ökade risker

I flera länder har generösa donationer och bidrag från adoptanter och adoptionsorganisationer, i kombination med stor efterfrågan på barn för adoption, skapat ekonomiska incitament och en risk att fler barn än som varit berättigat ur ett barnrättsperspektiv förmedlas för internationell adoption och att handel med barn uppstår. Det är tillåtet för myndigheter och barnhem i barnens ursprungs-länder att ta ut en avgift i samband med adoptionen. Det får dock inte finnas risk för att internationell adoptionsverksamhet ger så stora ekonomiska fördelar att ett beroende av inkomster från sådan verksamhet skapas i ursprungslandet.²⁵⁴ Enligt HCCH får det inte förekomma några bidrag, donationer och/eller samarbetsprojekt i samband med en adoption.²⁵⁵ Det finns dock inget som hindrar att adoptivföräldrar och andra anhöriga efter adoptionen donerar pengar till barnhem i barnets ursprungsland, till exempel i samband med jul, födelsedagar eller begravningar. Generösa vårdavgifter och donationer i samband med en adoption riskerar att skapa en drivkraft att tillhandahålla barn för adoption, vilket i sin tur ökar risken för oegentligheter.²⁵⁶ Internationell adoption kan också ge ekonomiska fördelar för ursprungslandet jämfört med en placering i barnets hemland och motverka att landet utvecklar sina sociala system för stöd och skydd till föräldrar och barn och därmed undergräva subsidiaritetsprincipen.

Svenska adoptanter har betalat höga donationsavgifter till kinesiska barnhem

Utländska adoptivföräldrars donationer till kinesiska barnhem har varit en del av den kinesiska adoptionsprocessen. Barnhemmen har tagit emot stora summor pengar av svenska adoptivföräldrar. Donationen var under många år 3 000 USD per barn vid internationella adoptioner, vilket var tre gånger högre än BNP per capita i landet

²⁵⁴ Prop. 2003/04:131 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 41.

²⁵⁵ HCCH (2023), s. 51.

²⁵⁶ E. Loibl (2019), *The Transnational Illegal Adoption Market. A Criminological Study of the German and Dutch Intercountry Adoption Systems*, s. 409 f.

1998. År 2009 höjdes donationsavgiften till 5 000 USD. Donationsavgiften fortsatte att betalas fram till och med 2018.

Det har funnits oklarheter om huruvida donationen varit obligatorisk eller frivillig. NIA och de svenska adoptionsorganisationerna uppfattade att donationen till barnhemmet var obligatorisk och att man inte kunde gå vidare i adoptionsprocessen om man inte betalade donationen. Samtidigt menade de kinesiska aktörerna att den var frivillig. Inledningsvis skulle adoptivfamiljen betala donationen kontant, direkt till barnhemmet i samband med att de tog emot barnet. Detta ändrades senare så att donationen betalades in till centralmyndigheten för att därifrån överföras till barnhemmet i provinsen.

Systemet har kritiserats för att det byggde på att barnhemmen fick betalt per adopterat barn. Det fanns därmed en ekonomisk drivkraft att få till så många internationella adoptioner som möjligt.²⁵⁷ Antalet barnhem som ingick i det internationella adoptionsprogrammet ökade från ett 30-tal i början på 1990-talet till cirka 300 i mitten av 2010-talet.²⁵⁸ Vissa statliga institutioner och barnhem blev beroende av donationer och avgifter från adoptionsverksamheten och betalade för att få tillgång till barn. När tillgången på barn minskade skapades en marknad för handel med barn där såväl enskilda personer som barnhem och myndigheter var inblandade. På vissa barnhem fick anställda betalt för att hitta spädbarn för internationell adoption. De barnhem som inte ingick i det internationella adoptionsprogrammet kunde i sin tur tjäna pengar på att sälja barn till de barnhem som ingick i systemet.²⁵⁹ Även om standarden och kvaliteten kunnat höjas på många barnhem genom donationsavgifterna så fanns det flera exempel på oegentligheter där lokala tjänstemän och anställda på barnhem använt pengarna för egen del. Det var tydligt i Hunanskandalen där tjänstemän köpte nya bilar och renoverade sina privata hus för donationsmedel.²⁶⁰ Utöver att donationssystemet för internationella adoptioner blivit en ekonomisk drivkraft för barnhem har det också kritiserats som

²⁵⁷ Cantwell (2017), *The Sale of Children and Illegal Adoption*, November 2017, Defence for Children, Ecpat och Terre des Hommes, s. 56-57.

²⁵⁸ Intervju med företrädare för FFIA 2023-09-21.

²⁵⁹ Smolin (2010), *Child Laundering and the Hague Convention on Intercountry Adoption: The Future and Past of Intercountry Adoption*, University of Louisville Law Review, Vol. 48:441, s. 495.

²⁶⁰ Meier/Zhang (2008), *Sold into adoption: The Hunan baby trafficking scandal exposes vulnerabilities in Chinese adoptions to the United States*, Cumberland Law Review, Vol. 39:1, s. 99-102.

ett effektivt sätt för den kinesiska staten att avhända sig kostnader för barn i samhällets vård.²⁶¹

Donationerna skulle användas till de barn som var kvar på barnhemmen för deras vård, uppehälle och utbildning.²⁶² Men det har inte varit tydligt vad pengarna har gått till. Familjerna och de svenska adoptionsorganisationerna fick till en början besöka barnhemmen och kunde då se att förbättringar gjordes för barnen. Från 1996 begränsade dock Kina möjligheterna att besöka barnhemmen och därmed också möjligheterna att se vad donationerna gick till.²⁶³ Enligt CCAA skulle barnhemmen lämna ett kvitto till dem som betalat donationen och informera om vad donationen används till och barnhemmen skulle vara tillgängliga för tillsyn.²⁶⁴ Enligt kinesiska myndigheter skulle det finnas möjlighet att få specificerat vad donationerna använts till.²⁶⁵ Både FFIA och adoptivfamiljer som vi intervjuat vittnar om att ingen sådan specificering av vad pengarna gått till har lämnats.²⁶⁶ Vi har i arkivmaterialet inte heller sett någon årlig rapportering om donationerna och de tjänstepersoner vi intervjuat har inte tagit del av någon sådan rapport.

De svenska adoptionsorganisationerna såg till en början inte donationerna i Kina som ett problem i sig. Problemet var snarare att adoptivfamiljerna behövde resa runt med stora kontanta belopp. Inte heller kan vi se att de svenska aktörerna har ställt frågan om donationsavgiften på sin spets eller att man övervägt att betrakta donationen som frivillig. Den har fortsatt att betalas fram till 2018. Först i MFoF:s tillsynsrapport för 2018 framgår att myndigheten under året undersökt korruptionsrisken med frivillig donation i Kinas system. MFoF inledde också ett tillsynsärende om adoptionsorganisationernas redovisade vårdkostnader i Kina. Enligt tillsynsrapporten får samarbetskontakter i Kina och adoptivföräldrar information om att donationer inte är tillåtna enligt svensk lag. Samma år, 2018, meddelade den kinesiska centralmyndigheten att donationen eller vårdavgiften skulle tas bort.²⁶⁷

²⁶¹ Luo and Smolin (2005), *Intercountry Adoption and China: Emerging Questions and Developing Chinese Perspectives*, s.602-603.

²⁶² NIA, Reserapport från NIA:s besök i Kina och Thailand 15–26 juni 2002, dnr 74:452/01.

²⁶³ Intervju med företrädare för FFIA, 2023-09-21.

²⁶⁴ MIA, e-post daterat 2008-01-30, dnr 41:76:1/08.

²⁶⁵ FFIA, Reseberättelse för besök i Kina, november 2004.

²⁶⁶ MIA, e-post daterat 2008-01-30, dnr 41:76:1/08.

²⁶⁷ MFoF, dnr 3.1.2 1150/19.

Svenska adoptanter har betalat höga donations- och vårdavgifter till privata barnhem och mödrahem i Colombia

Sverige har även accepterat höga donations- och vårdavgifter till privata barnhem i Colombia. De privata barnhemmen i Colombia har haft en mycket självständig ställning i förhållande till den statliga myndigheten och kontrollsystemet, och har finansierats med bland annat avgifter från adoptionsorganisationer och donationer från adoptivföräldrar som tidigare adopterat från barnhemmen. De privata barnhemmen har i högre grad förmedlat adoptioner till utländska familjer jämfört med de statliga barnhemmen. Över tid har åtta barnhem i Colombia varit licensierade av ICBF. Sverige har genom adoptionsorganisationerna samarbetat med samtliga.²⁶⁸ Vår genomgång av de svenska organisationernas adoptionsavgifter för perioden 2006–2020 visar att kostnaden för adoption genom privata barnhem är avsevärt högre än adoption genom ICBF.²⁶⁹ Efter hand har problem uppdagats med att privata barnhem och mödrahem finansierats med höga donations- och vårdavgifter.

I början av 2000-talet började donationerna till de privata barnhemmen att ifrågasättas från flera håll. Utredningen om internationella adoptioner som kom med sitt slutbetänkande 2003 lyfte fram de privata barnhemmen i Colombia som ett exempel på avgifter som tas ut i form av ett fast belopp och där kostnader utöver de faktiska kostnaderna ingår. Utredningen pekade på riskerna med att barnhem och andra aktörer i ursprungslandet blev beroende av stora penningssummor från den internationella adoptionsverksamheten och att intäkterna från verksamheten kunde medföra att barnen blev en handelsvara.²⁷⁰ Regeringen framhöll i den efterföljande propositionen att de stora belopp som lämnas utöver ersättningar för faktiska kostnader, kunde medföra att det blev mer ekonomiskt fördelaktigt att förmedla barn för internationell adoption än att ge stöd för att barnet skulle kunna vara kvar i sin familjemiljö eller tas om hand på lämpligt sätt i sitt hemland. En sådan situation kunde leda till en utveckling där fler barn adopteras till andra länder, än vad situationen i ursprungslandet motiverar.²⁷¹

²⁶⁸ MIA, Rapport från MIA:s tillsynsresa till Colombia 15–24 mars 2006, dnr 74:19:40/06.

²⁶⁹ Auktorisationsansökningar från AC, FFIA och La Casa perioden 2006–2019.

²⁷⁰ SOU 2003:49, *Adoption – till vilket pris?*, s. 130–134 och 144–147.

²⁷¹ Prop. 2003/04:131, s. 27.

När problem med att privata barnhem och mödrahem finansierats med höga donations- och vårdavgifter uppdagades på 2000-talet gjordes inga förändringar i Sverige. Norska myndigheter ställde krav på att donationer inte skulle betalas till de privata barnhemmen och informerade också MIA om detta.²⁷² Detta efter att det bland annat framkommit att barnhemmen fortsatt att ta ut donationer och att ledamöter i det colombianska parlamentet uttalat sig om problem med donationer. I vår genomgång av MIA:s arkiv framkommer dock inget om att man fått information från Norge om donationer och risker för handel med barn. Den dåvarande generaldirektören för MIA säger att hon inte minns att de hade något utbyte om donationer till de privata barnhemmen.²⁷³ MIA vidtog inga åtgärder med anledning av detta.

År 2006 skärpte Colombia reglerna om donationer. Det infördes ett totalt förbud mot utländska donationer till barnhem som ersättning för adoption av barn.²⁷⁴ Adoptionsorganisationerna redovisade de tidigare donationsavgifterna som vårdavgifter vilket godkändes av MIA, trots att avgifterna höjdes.²⁷⁵ MIA analyserade organisationernas adoptionskostnader och gjorde bedömningen att de var rimliga.²⁷⁶ Samma år började MIA ställa högre krav på adoptionsorganisationernas redovisning av vårdavgifter och andra kostnader i enlighet med de skärpta bestämmelserna i LIA. Där framgick att vårdavgifterna gick till annat än de direkta kostnader som var förknippade med adoptionen av ett enskilt barn, bland annat finansierade de mödrahemsverksamheten.²⁷⁷ 2014–2015 aktualiserades frågan om vårdavgifterna på nytt. MIA menade att det inte längre var tillåtet att betala vårdavgift för adoptioner från Colombia.²⁷⁸ Adoptionsorganisationerna höll dock inte med utan menade att det inte fanns något förbud mot att betala en avgift för barnets vård och uppehälle.²⁷⁹ MIA gav fortsatt auktorisation för adoption genom barnhemmen. Av arkivmaterialet kan vi se att adoptionsorganisationerna anpassar benämningen av avgifterna till vad som är godkänt av ICBF.

²⁷² Bufdir, mejl till MIA och den danska adoptionsmyndigheten, 2006-06-29, dnr 04-8439/19.

²⁷³ Intervju med dåvarande generaldirektören för MIA 2024-06-24.

²⁷⁴ Artikel 74 lag 1098 från 2006.

²⁷⁵ MIA, Tillsynsrapport AC 2006, dnr 67:639/06.

²⁷⁶ Intervju med dåvarande generaldirektören för MIA 2024-06-24.

²⁷⁷ MIA, mejl till AC 071115, dnr 61:524:10/07, MIA, mejl från AC 071116, dnr 61:524:11/07 och MIA, Beslut auktorisation AC Colombia, dnr 61:524/07.

²⁷⁸ MIA, mejl till AC 131119, dnr 3.1.2:511:6/13.

²⁷⁹ MIA, mejl från AC 131209, dnr 3.1.2:511:12/13.

Avgifterna till de privata barnhemmen som tidigare benämndes som vårdavgifter ändras senare till att benämnas ”övriga kostnader” eller ”projektkostnader”.²⁸⁰

Svenska aktörer har betalt höga adoptionsavgifter i Sydkorea, vilket bidragit till att landet inte utvecklat ett nationellt barnskyddssystem

De höga adoptionsavgifterna i Sydkorea har ända sedan 1970-talet varit en återkommande fråga för de svenska myndigheterna men har alltid förklarats med det höga kostnadsläget i Sydkorea, att barnen tas om hand av fostermammor och många läkarundersökningar av barnen. MFoF konstaterade under sin tillsynsresa till Sydkorea 2023 att de internationella adoptionerna genererade tio gånger högre intäkter för adoptionsorganisationerna än de nationella adoptionerna. Även om den ersättning som organisationen tar ut för internationella adoptioner är rimlig och inte innebär någon ekonomisk vinst, eller att möjligheten för barnet att växa upp inom landet inte beaktas i det enskilda fallet, så kan ersättningen enligt MFoF ändå innebära ett incitament för adoptionsorganisationerna att främja internationella adoptioner i stället för att försöka hitta en långsiktig lösning för barnet i Sydkorea.²⁸¹ Sverige har accepterat Sydkoreas höga adoptionsavgifter trots att landet sedan 1960-talet haft en exceptionell ekonomisk tillväxt och varit en av världens ledande ekonomier. Det har varit mer ekonomiskt fördelaktigt för Sydkorea att förmedla barn för internationell adoption än att förmedla barn för nationell adoption eller att placera barn i fosterhem. Sydkorea har inte byggt upp ett socialt skyddsnät för ensamstående mödrar vilket inneburit att många mödrar inte har sett någon annan utväg än internationell adoption. Genom att Sverige valt att samarbeta med Sydkorea finns en stor risk att vi bidragit till att hindra en utveckling av nationella lösningar.

²⁸⁰ MFoF, Auktorisationsansökan AC Colombia 2018–2019, dnr 3.1.2 :636 :7/17.

²⁸¹ MFoF. Reseberättelse Sydkorea 2023. Dnr 2023-368, s. 22.

6.9.2 Organiseringen av adoptionsverksamheten har i vissa länder medfört en ökad risk för oegentligheter

AC:s organisation i Chile innebar risk för oegentligheter

AC:s organisation i Chile skiljer sig från hur de har arbetat i andra länder. I Chile byggde AC:s representant upp en egen organisation med socialarbetare, ett antal fostermammor som tog hand om barnen och en barnläkare som fick ersättning för det arbete som de utförde åt AC.²⁸² AC:s representant hade ett mycket självständigt mandat från AC och arbetade direkt mot de chilenska barn- och ungdomsvårdsdomstolarna. Först 1988 fick Chiles barnskyddsmyndighet Sename en roll i adoptionsprocessen. Vår aktgranskning visar att det är två domare vid domstolen i Santiago och Temuco som fattat mer än hälften av alla beslut om vårdnadsöverflyttning till svenska föräldrar.

AC hade egna socialarbetare som utredde barnens situation åt de chilenska domstolarna. Enligt AC utredde deras socialarbetare barnens situation på uppdrag av de lokala barnavårdsdomstolarna, på grund av att de socialarbetare som arbetade på sjukhusen och för domstolarna hade så mycket att göra att utredningarna drog ut på tiden. Av vår aktgranskning framgår att AC:s socialsekreterare har utrett barnens situation i drygt 40 procent av de akter där det framgår vem som gjort den sociala utredningen. Enligt AC är det framför allt tre socialarbetares namn som finns på utredningarna för de barn som adopterades till Sverige.²⁸³ En av socialarbetarna var anställd av AC, en var anställd av AC:s representant och en socialarbetare fick ersättning per uppdrag. Vi har i aktgranskningen identifierat ytterligare två vanligt förekommande socialarbetare som anlidades av AC.

Att AC hade egna socialarbetare som utredde barnens bakgrund åt domstolarna i Chile innebar en stor risk för att fler barn gjordes tillgängliga för adoption än vad som var påkallat. Att detta var en riskabel ordning tydliggjordes av de så småningom framtagna riktlinjerna från EuroAdopt, som AC också var drivande i att arbeta fram. Enligt EurAdopt måste särskilda försiktighetsåtgärder vidtas för att undvika varje påverkan på antalet barn som placeras för inter-

²⁸² AC. Adoptionscentrums verksamhet i Chile, 2016-08-16, inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr AD36:256:11/15; AC. *Chile*. 1978-09-12. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.

²⁸³ AC. Adoptionscentrums verksamhet i Chile, 2016-08-16, inkom till MFoF den 16 augusti 2016, dnr AD36:256:11/15.

nationell adoption eller specifikt för den särskilda mottagande organisationen. I princip ska dubbla roller för representanten undvikas.²⁸⁴ AC har framfört till oss att de med dagens perspektiv på internationell adoptionsförmedling inte skulle låtit representanten arbeta så nära socialarbetare, fosterammor och läkare.²⁸⁵ NIA ifrågasatte aldrig AC:s särskilda organisation med egna socialarbetare i Chile. Den svenska myndigheten har varit passiv och förlitat sig på AC:s representant och på de chilenska socialarbetare som hon anlidade.

AC:s anställda socialarbetare tjänade cirka tre till fyra gånger mer än de socialarbetare som var anställda av de chilenska barnavårdsdomstolarna.²⁸⁶ Enligt HCCH kan otillbörlig ekonomisk vinning uppstå när lönen för det ackrediterade organets representant i ursprungsstaten är för hög jämfört med den genomsnittliga lönen för arbetstagare i det landet som utför samma typ av arbete utanför adoptionssammanhang.²⁸⁷ En av AC:s socialarbetare fick dessutom, under en period, ersättning för varje utredning som resulterade i en adoption. Enligt EurAdopt bör ett sådant ersättningssystem undvikas eftersom det kan leda till en kommersialisering av adoptionsverksamheten, vilket även AC:s kansli i Stockholm uppmärksammade och åtgärdade.²⁸⁸

Även organiseringen av den svenska adoptionsverksamheten i Etiopien kan ha medfört vissa risker

Det finns vissa likheter mellan organiseringen av adoptionsverksamheten i Chile och den i Etiopien. AC hade flera ombud verkssamma i Etiopien som under 1970-talet arbetade direkt mot domstolen i Addis Abeba. Ett av ombuden förmedlade 160 barn under tre år, hon fick dock inte betalt av AC utan gjorde det på sin fritid.

²⁸⁴ EurAdopt. *EurAdopt Guidelines on financial factors in co-operation with counterparts and co-workers in countries of origin*, s. 17 f.

²⁸⁵ AC. Synpunkter på textutkast Chile. Inkom till Adoptionskommissionen den 6 september 2024.

²⁸⁶ AC. Adoptionscentrums verksamhet i Chile, 2016-08-16, inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr AD36:256:11/15; Brev från svenska ambassaden i Chile till AC:s kansli Stockholm den 7 januari 1985. AC Korr Chile 1974-92.

²⁸⁷ The Hague Conference on Private International Law. *Accreditation and adoption accredited bodies. General principles and guide to good practice Guide no 2*, s. 75 ff. Se även prop. 2003/04:131 s. 40.

²⁸⁸ EurAdopt (1988), *EurAdopt Guidelines on financial factors in co-operation with counterparts and co-workers in countries of origin*. Adopted by the EurAdopt General Meeting in Aarhus, Danmark, den 7 april 2002, s. 17; AC. "Rapport från resa till Chile 1985-02-01–1985-02-11", 1985-02-19, i AC E4 Chile Landpärm 1975–87.

Från 1982 fick den etiopiska myndigheten en roll i adoptionsprocessen. Från 1982 har AC haft en medarbetare i Etiopien som arbetade halvtid åt AC med adoptionsverksamhet, på heltid från 2004. Denna representant var knuten till AC genom ett uppdragsavtal med månadsersättning och hade, precis som AC:s representant i Chile, ett mycket självständigt mandat. Hon hade högt förtroende från både AC:s kansli i Stockholm och den svenska myndigheten (NIA och MIA).²⁸⁹

AC:s ombud i Etiopien har under vissa perioder haft många olika roller. De har åtminstone på 1970-talet både haft direktkontakt med mödrar och arbetat på barnhem. AC anlidade också egna advokater som företrädde adoptivföräldrarna i rätten och även en socialarbetare som utredde barnens bakgrund. Vår aktgranskning visar att det verkar vara några domare i Addis Abeba som har fattat de flesta beslut om adoption till Sverige på 1970-talet, både privata och förmedlade via AC.

Det är ursprungslandet som ansvarar för att utreda barnets situation och behov av internationell adoption.²⁹⁰ Det är barnets behov som ska styra och inte efterfrågan hos sökanden. Både AC:s ombud och andra svenskar som bodde i Etiopien har åtminstone på 1970- och 1980-talet varit delaktiga i att ”hitta” och förmedla barn till svenska föräldrar. I arkivmaterialet och aktgranskningen ser vi flera exempel på att AC:s ombud har försökt hitta barn till svenska sökande. De har ibland försökt tillmötesgå föräldrar som vill ha små barn, eller barn av ett visst kön. Även i de privata adoptionerna från Etiopien på 1970-talet har svenskar bosatta i Etiopien en central roll i att förmedla barn för adoption till svenska föräldrar. På 1980-talet var det ofta biståndsarbetare och anställda på SIDA som har hjälpt till, men även missionärer, barnmorskor på Rädda Barnen eller kuratorer på födelsesjukhuset. Vi har sett flera exempel på att svenskar bosatta i Etiopien aktivt har letat efter barn på till exempel sjukhus på uppdrag av svenskar som vill adoptera barn.

Från 1982 beslutade Etiopien att alla adoptioner skulle gå genom den etiopiska myndigheten MOLSA, även de enskilda adoptionerna. Men även då MOLSA står som formell kontakt, framkommer av de granskade akterna att andra aktörer har hjälpt till med adoptionerna.

²⁸⁹ Skriftliga svar från AC:s representant på Adoptionskommissionens frågor, inkom via e-post 2023-11-08.

²⁹⁰ Se bl.a. artikel 4 i Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

Ett personligt ombud har förmedlat ansökningshandlingarna till MOLSA, varit fullmaktsinnehavare åt de sökande, signerat adoptionskontraktet och varit adoptivföräldrarnas representant i rätten. Ibland framgår också att de försökt hitta ett lämpligt barn, och ibland har barnet också bott hemma hos personen i väntan på att adoptionen skulle bli klar.

Mödrahemmens koppling till adoptionsverksamheten i till exempel Colombia och Sydkorea har utgjort en risk

Det har i flera länder funnits stora brister i det sociala skyddsnätet för ensamstående mödrar och det har dessutom funnits ett starkt socialt stigma kring barn födda utom äktenskapet och ensamstående mödrar. Det har därför funnits ett behov av den hjälp som mödrahem har lämnat i form av boende, sjukhusvård och ekonomiskt stöd. I Sydkorea har det dock funnits en påtaglig risk för intressekonflikt i SWS dubbla uppdrag att både ansvara för mödrahem, ge rådgivning till mödrarna och förmedla adoptioner. Den risken fanns fram till 2021 då rådgivningen flyttades från adoptionsorganisationerna till lokala myndigheter. I vissa fall har detta lett till att rådgivningen inte har varit objektiv och att mödrar har känt sig pressade att lämna barnet för adoption. Svenska ambassaden i Seoul skrev till MFoF 2019 att det verkar som att flera kvinnor ska ha känt påtryckningar att lämna bort sina barn i samband med att de fått rådgivning på adoptionsorganisationernas mödrahem.²⁹¹

I samband med svenska tillsynsmyndighetens resa till Sydkorea 2014 samt i auktorisationsbesluten 2016, 2018 och 2020 har frågan om bristande objektivitet i rådgivning till mödrarna diskuterats. MFoF uttryckte 2020 att det är problematiskt att adoptionsorganisationer ger rådgivning till föräldrar som funderar på att lämna bort ett barn, men att uppgifterna om bristande objektivitet avsett händelser långt tillbaka i tiden.²⁹²

När det gäller Colombia har de svenska aktörerna inte problematiserat mödrahemmens koppling till adoptionsverksamheten, trots att till exempel FN:s barnrättskommitté vid flera tillfällen uttryckt oro över att kvinnorna på de privata barnhemmens mödra-

²⁹¹ E-post från svenska ambassaden i Seoul till MFoF 2020-04-15, dnr 3.1.2:1149/19 nr 29.

²⁹² MFoF. Beslut om auktorisation för adoptionsförmedling i utlandet, 2020-11-27, dnr 3.1.2:1149/19 nr 26.

hem riskerar att påverkas i sitt beslut att behålla eller lämna bort sitt barn och att mödrahemmen har främjat försäljning av barn för adoption. Alla de åtta privata barnhem som över tid varit licensierade av ICBF och som de svenska adoptionsorganisationerna har samarbetat med har bedrivit mödrahem. Även en barnhemsförestandare i Colombia påpekade under MIA:s tillsynsresa 2003 att det var etiskt svårt att försvara ett mödrahem i direkt anslutning till barnhemmet och de hade haft två ärenden där mödrarna lämnat in klagomål för att de tvingats lämna ifrån sig sina barn. ICBF ansåg att vissa barnhem måste bli bättre på att informera mödrarna om alla de alternativ de hade.²⁹³ AC:s erfarenhet, efter att årligen besökt mödra- och barnhem sedan 1970-talet, är dock att hemmen erbjöd mödrarna ett fint och genomtänkt omhändertagande och bemötande. De har mött både mödrar som valt att behålla sina barn och mödrar som lämnat sina barn för adoption och uppfattar att mödrarna bemötts med stor respekt.²⁹⁴

Även från Sri Lanka adopterades många barn direkt från mödrahem. Det gäller både privata och adoptioner samt adoptioner via organisation. Detta har framför allt problematiserats av svenska aktörer i de fall mödrahemmen fungerat som så kallade "baby-farms". Men även verksamheten vid BV:s kontaktpersons mödrahem har kritiserats.

6.9.3 Svenska aktörer har förmedlat adoptioner från länder med svagheter i samhällssystemen

Det finns ett antal generella faktorer som kan medföra en ökad risk för oegentligheter. Det handlar bland annat om att adoptera från länder med stor fattigdom eller andra kulturella eller sociala omständigheter. Att barn lämnas för adoption på grund av fattigdom och socialt tryck på att lämna ifrån sig sitt barn kan skapa situationer där barn är mer sårbara för exploatering. Även adoptioner från diktaturer eller länder med utbredd förekomst av korruption eller pågående krissituationer kan öka risken för oegentligheter. Detta är paradoxalt nog samtidigt länder där behoven av internationell adoption har varit som störst.

²⁹³ NIA, reserapporter AC Colombia, dnr 69:386/03.

²⁹⁴ AC:s synpunkter på textutkast Colombia 2024-09-05.

Adoption från länder med stor fattigdom eller andra sociala omständigheter

En faktor som kan öka risken för oegentligheter vid internationella adoptioner är att adoptera från länder med stor fattigdom och andra kulturella eller sociala omständigheter. Att barn lämnas för adoption på grund av fattigdom och socialt tryck på att lämna ifrån sig sitt barn kan skapa situationer där barn är mer sårbara för exploatering.

I Etiopien var den extrema fattigdomen i landet ett av skälen till att de internationella adoptionerna från landet startade på 1960-talet. Utländska missionärer, sjukvårdspersonal och biståndsarbetare som vistades i Etiopien såg de stora behoven av stöd och hur barn dog på sjukhus.²⁹⁵ Samtidigt kan det innebära en ökad risk att adoptera barn från ett så fattigt land, med en kultur med helt annan syn på vad adoption är och med många analfabeter. Det ökar risken för oegentligheter, till exempel missförstånd om vad adoption är och vad man samtycker till.

Att de internationella adoptionerna från Sri Lanka tog fart under 1970-talet kan till stor del förklaras av fattigdom och andra sociala omständigheter i landet, i kombination med den ökade efterfrågan på barn i rika västländer och den omfattande turismen i landet. Barn till fattiga föräldrar lämnades av rent ekonomiska skäl för adoption, och ogifta mödrar lämnade sina barn för adoption även av sociala och kulturella skäl.²⁹⁶ Tidigare utredningar har pekat på den ökade risk för oegentligheter som finns med detta. Den nederländska utredningen slår fast att fattigdom eller andra sociala och kulturella omständigheter hos födelsemödrar utnyttjades i Sri Lanka.²⁹⁷ Även den schweiziska utredningen konstaterar att fattiga kvinnor i Sri

²⁹⁵ C. Lindgren (2010), s. 123; A-C. Gudmundsson m.fl. (2015); AC:s ansökan om auktorisation för Etiopien 2005–2014; MIA:s ”Rapport från MIA:s tillsynsresa till Etiopien 17–26 mars 2011 MIA dnr 74:754:55/10; AC:s rapport till MIA ”Anteckningar från resa till Etiopien 2010-10-02–10” inkom MIA 2010-11-08 dnr 64:308:12/10; AC:s skrift ”Etiopien – fascinerande och annorlunda” inkom MIA 2011-02-10 dnr 74:754:20/10; Möte AC 2023-09-05; Föreläsning ”Okänd bakgrund” anordnad av AC via Teams 2023-04-03; S. A. Steenrod (2022), *The Legacy of Exploitation in Intercountry Adoptions from Ethiopia: ”We Were under the Impression That Her Birth Parents Had Died”*. *Adoption Quarterly*. Vol. 25, nr 2, s. 81–108.

²⁹⁶ Se t.ex. NIA:s reserapport Sri Lanka 1982.; Brev från svenska ambassaden i Colombo 1983; Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021); Le Conseil fédéral, Suisse (2020), *Illegal adoptions of children from Sri Lanka: historical review, search for origins, outlook. Federal council report in response to the Rebecca Ruiz postulate 17.4181 of 14 December 2017*.

²⁹⁷ Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021).

Lanka utnyttjades till att medvetet bli gravida och sälja sina barn för adoption.²⁹⁸

Adoption från länder i krissituation

I samband med naturkatastrofer och krig som leder till att barn skiljs från föräldrarna uppstår ofta situationer som missbrukas för att genomföra internationella adoptioner.²⁹⁹ År 2005 publicerade FN:s barnrättskommitté allmänna kommentarer som slår fast att barn inte får adopteras under en pågående kris.³⁰⁰ Sedan dess har det rått konsensus om att adoptioner inte ska genomföras i omedelbar anslutning till väpnade konflikter och naturkatastrofer, inklusive klimatrelaterade katastrofer.³⁰¹ Ett skäl för det är att barn ofta separeras från sina familjer i sådana situationer och därför felaktigt kan antas vara adopterbara. Det andra skälet är att myndigheternas kapacitet ofta är så påverkad av nödsituationen att det inte går att garantera att adoptioner genomförs på ett rättssäkert sätt.³⁰²

I Colombia har den långvariga väpnade konflikten i landet medfört att många barn blev föräldralösa och den har inneburit en ökad risk för att barn tas eller skiljs från föräldrarna. Barn adopterades ibland internationellt efter att deras föräldrar förts bort eller mördats i konflikten.³⁰³ Även om det inte är möjligt att fastställa ett direkt orsakssamband mellan den väpnade konflikten och internationella adoptioner finns exempel på oegentligheter som hänger ihop med krigets effekter och situationen för befolkningen i landet.³⁰⁴ Ärendet med pojken som adopterades från Colombia till Sverige 1993 är ett tydligt exempel på vilka risker det finns med att adoptera barn från länder där det pågår en konflikt.

Merparten av adoptionerna från Chile till Sverige genomfördes under Augusto Pinochets militärdiktatur som pågick från 1973 till

²⁹⁸ Le Conseil fédéral, Suisse (2020).

²⁹⁹ Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, A/HRC/34/55, thirty-fourth session 27 february-24 March 2017.

³⁰⁰ CRC/C/GC/6, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6* (2005), *Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har separerats från föräldrarna utanför ursprungslandet*, s. 91.

³⁰¹ United Nations Human Rights Treaty Bodies (2022), *Joint statement on illegal intercountry adoptions*, s. 10.

³⁰² N. Cantwell (2017), s. 45.

³⁰³ Möte med Defensoria del Pueblo 2022-11-02.

³⁰⁴ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022); Swedish Foundation for Human Rights and Plan Angel (2022), *Report about irregular intercountry adoptions of Colombian children linked to the armed conflict*.

1990. Att adoptionerna hade politisk betydelse framgår tydligt av det arkivmaterial som vi har tagit del av.³⁰⁵ AC uppger i dag att de inte borde ha samarbetat med Pinochets militärregim i Chile.³⁰⁶ Motsvarande borde då gälla för övriga länder, exempelvis Sydkorea. Merparten av adoptionerna från Sydkorea genomfördes under militärdiktaturen 1961–1988.

Adoption från länder med utbredd korruption

Korruption innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra. Korruption behöver inte handla om att någon får en ekonomisk vinning. Så kallad vänskapskorruption sker utan krav på ersättning eller motprestation. En utbredd förekomst av korruption är en riskfaktor då offentliga tjänstemän är vana vid att kräva och ta emot betalning för både lagliga och olagliga godkännanden och tjänster.

Vi har vid möten med olika aktörer i Colombia fått beskrivningar att korruptionen i landet har varit utbredd. Trots en väl utvecklad adoptionslagstiftning, finns risk för oegentligheter även i den internationella adoptionsverksamheten till följd av den utbredda korruptionen.³⁰⁷

Även i Sri Lanka har korruptionen i landet inneburit en ökad risk för oegentligheter, vilket bland annat tidigare utredningar från Nederländerna och Schweiz har pekat på. AC har också beskrivit att de var kritiska till situationen på Sri Lanka på grund av korruptionen i landet och att det var mycket pengar inblandat i adoptionerna.³⁰⁸ Även tidigare anställda vid FFIA har beskrivit att det fanns stora risker på grund av korruptionen i landet och att det fanns korruption inom adoptionsmyndigheten DPCCS.

Det har förekommit korruption inom SWS i Sydkorea. Av ett PM från svenska ambassaden i Seoul 1989 framgår att en tidigare ordförande för SWS misskött organisationen, förskingrat en hel del medel, anställt släktingar och vänner på olika poster och använt sig av hotelser mot anställda, bland annat de fackligt aktiva i organisa-

³⁰⁵ Se även P. Lundberg, J. Sköld och A. Mahmoud (2022), s. 240 ff.

³⁰⁶ Uttalande från AC:s ordförande Wilhelm Kaldo i programmet Agenda som sändes den 24 november 2024.

³⁰⁷ Möte med Defensoria del Pueblo 2022-11-02.

³⁰⁸ Anteckningar från samtal mellan BV och AC 1982-03-09, AC:s arkiv.

tionen. Socialarbetare upplevde att han hade drivit verksamheten som en affärsman med mottot ”in med många barn” utan hänsyn till sociala aspekter för familjerna. Enligt svenska ambassaden hade ingen ordentlig revision skett på SWS trots att Ministry of Social Affairs hade rätt att företa revision. Ambassaden misstänkte att korruption även förelåg inom ministeriet.³⁰⁹

Adoption från en diktatur och ”stängt land” som Kina

De svenska aktörerna har varit medvetna om att det funnits risker med att samarbeta med Kina, som diktatur och stängt land och med sin ettbarnspolitik. Samarbetet har försvårats av att adoptionsorganisationerna inte fick ha direkt kontakt med barnhemmen i Kina. Det gick inte att kontrollera hur barnhemmen arbetade och vilket bakgrundsarbete som gjordes. Företrädare för FFIA beskriver att ”man kom inte in bakom kulisserna, de kinesiska aktörerna svarade ja eller nej på frågor, men man fick inte fram mycket mer information”.³¹⁰ Även den svenska tillsynsmyndigheten och svenska ambassaden i Beijing har haft svårt att få tillfredsställande svar från de kinesiska myndigheterna. Det gäller till exempel om det funnits koppling till Sverige i de fall av handel med barn som avslöjats, om donationerna till barnhemmen är frivilliga eller inte och hur pengarna används. Tillsynsmyndigheten (särskilt MIA) har försökt agera och ställa frågor till CCAA om handel med barn, donationer, men accepterat att de inte alltid fått tillfredsställande svar från de kinesiska myndigheterna. Det är uppenbart att de kinesiska myndigheterna inte velat ha kritiska frågor och slutit sig när problem uppstått. Det har inte funnits någon möjlighet till faktisk insyn.

Adoption från länder som inte haft en reglering på plats för att kunna förhindra oegentligheter

Sverige har samarbetat med flera länder som valt att inte ansluta sig till internationella konventioner. Sverige har samarbetat med Sydkorea trots att landet inte har ratificerat 1993 års Haagkonventionen och reserverat sig mot artikel 21 a barnkonventionen som bland

³⁰⁹ Sveriges ambassad i Seoul. PM Adoptioner från Korea till Sverige, 1990-01-30 R 34 Xko.

³¹⁰ Intervju med företrädare för FFIA 2023-09-21.

annat ställer krav på att internationella adoptioner ska beslutas av behöriga myndigheter och efter det att placering i hemlandet har prövats. Först 2017 återkallade Sydkorea reservationen. Sverige har samarbetat med Etiopien trots att landet inte undertecknat eller ratificerat 1993 års Haagkonvention, vilket FN:s barnrättskommitté vid flera tillfällen rekommenderat Etiopien att göra. År 2010 fanns långt framskridna planer för Etiopien att ansluta sig till konventionen, men det arbetet avstannade. Etiopien har inte tillämpat subsidiaritetsprincipen eller försökt att eftersträva inhemska lösningar före internationell adoption förrän omkring 2011. Etiopien ratificerade visserligen FN:s barnkonvention 1991, men det var först 2014, när AC avslutade adoptionsförmedlingen från Etiopien, som landet ratificerade det fakultativa protokollet om handel med barn, barnprostitution och barnpornografi.

Sverige har också samarbetat med länder som själva medgett att de inte haft lagar som kan förhindra handel med barn. Sri Lankas regeringsföreträdare har till exempel beskrivit att deras lagar inte var tillräckliga för att förhindra handel med barn samt att de inte hade möjlighet att kontrollera att adoptionerna går rätt till.

Det finns också en ökad risk för oegentligheter när antalet internationella adoptioner plötsligt och snabbt ökar i ett land, eftersom den befintliga infrastrukturen inte klarar av att hantera verksamheten. Detta har FN:s särskilda rapportör mot försäljning och sexuell exploatering av barn framhållit.³¹¹ Sverige har tagit en sådan risk i länder som exempelvis Polen och Etiopien. De internationella adoptionerna från Etiopien ökade snabbt under 2000-talet och fördubblades från 2003 till 2009.³¹² Antalet utländska adoptionsorganisationer i landet ökade också från cirka 20 till 70 mellan 2003 och 2008.³¹³ Antalet adoptioner till Sverige fortsatte dock att vara ungefär detsamma som tidigare, vilket kan ha inneburit att just Sverige var mer förskonat från oegentligheter än många andra länder. Samtidigt innebar den snabba ökningen av antalet adoptioner generellt sett att de etiopiska myndigheterna fick svårare att kontrollera att verksamheten gick rätt till. Adoptionerna från Polen ökade kraftigt

³¹¹ A/HRC/34/55. *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*, thirty-fourth session 27 february-24 March 2017, p. 60.

³¹² P. Selman (2012), *The Global Decline of Intercountry Adoption: What Lies Ahead?*, *Social Policy and Society*. Vol 11, nr 3, s. 384–385.

³¹³ Möte AC 2023-09-05; E. J. Graff i *The Pacific Sun* 2017-05-03 "They steal babies, don't they?"

när Polen började att öppnas mot väst i mitten på 1980-talet. På den tiden hade Polen inte någon särskild reglering för internationella adoptioner och det fanns inte heller någon myndighet som övervakade verksamheten. Adoptanter kunde vända sig direkt till ett barnhem för att adoptera ett barn eller till enskilda personer som förmedlade kontakt med ett barn. Även om domstol fattade beslut om adoptionen blev avsaknaden av regler och tillsyn en grund för olagliga adoptioner och oetiska ageranden.

6.9.4 Sverige har accepterat vissa förfaranden i ursprungsländerna som inte hade accepterats vid nationell adoption

Det finns flera exempel på förfaranden i ursprungsländer som svenska aktörer har accepterat för att få barn för adoption, trots att det under den undersökta tidsperioden inte har accepterats i Sverige. Det gäller exempelvis länder där barns rätt till sitt ursprung förhindras eller försvåras på grund av att de endast förmedlar övergivna barn för adoption, tillåter att mödrar får vara anonyma eller registrerar barn som föräldralösa trots att de har kända föräldrar. Det gäller också länder som tillåter att någon annan än barnets vårdnadshavare (förälder eller särskilt förordnad vårdnadshavare) samtycker till adoption eller att samtycke avges före barnets födelse.

Vi har accepterat adoption från länder som omöjliggör eller försvårar barns rätt till sitt ursprung

Sverige har valt att adoptera från länder där det helt saknas information om barnens bakgrund och därmed accepterat att inga av dessa barn kommer att tillgodose sin rätt till sitt ursprung. Detta är tydligast när det gäller Kina, där det endast är övergivna barn som förmedlats för adoption, men även i flera andra länder har svenska aktörer accepterat adoptioner utan någon bakgrundsinformation. I vissa fall har vi gjort det för att det handlat om övergivna barn. I andra fall har vi accepterat att länder tillåtit mödrarna att vara anonyma, exempelvis i Indien, vilket hindrar adopterade personer från att senare söka sitt ursprung. I ytterligare andra fall har

vi, synbart utan anledning, accepterat att bakgrundsbeskrivningar helt saknas.

Det framgår inte av arkivmaterialet att det förts någon diskussion om lämpligheten i att förmedla barn från Kina med beaktande av att de allra flesta barn saknar bakgrundsinformation. Vi kan inte heller se att de svenska aktörerna har diskuterat eller problematiserat kring svårigheterna att säkerställa hur barnen blivit tillgängliga för adoption. Företrädare för AC säger att de inte ifrågasatte att Kina hade barn som övergavs anonymt och hade okänd bakgrund. De litade på de kinesiska myndigheterna. Det är först i efterhand som det framkommit problem med detta.³¹⁴

Sverige har också accepterat Sydkoreas system med att registrera även barn med kända föräldrar som föräldralösa. Vår arkivgenomgång visar att svenska myndigheter, domstolar och AC inte har ifrågasatt detta system. Vi kan inte se att frågan har varit uppe för diskussion i samband med auktorisation eller vid någon av tillsynsmyndighetens resor till Sydkorea. Tillsynsmyndigheten och AC har betraktat systemet med att upprätta ett eget familjeregister där barnet anges som föräldralöst (orphan) som ett rent administrativt förfarande och har inte problematiserat kring att det kan ha medfört att barn med kända föräldrar har trott att de varit föräldralösa. Först 2014 finns dokumentation som visar att MIA undrar hur svenska myndigheter och adoptivföräldrar har tänkt då de fått dokument med motstridiga uppgifter, en social rapport med uppgifter om familjen och en familjeregistrering där det står att barnet är föräldralöst (orphan).³¹⁵

Svenska aktörer har förmedlat adoptioner från länder som tillåter att samtycke avges före födseln, vilket inte accepterats i Sverige

Krav på att moderns samtycke ska inhämtas när hon återhämtat sig erkändes genom 1967 års Europarådskonvention om adoption av barn och infördes i svensk rätt 1968.³¹⁶ Trots detta har svenska aktörer accepterat att adoptera från länder som tillåter att samtycke avges

³¹⁴ Intervju med AC 2023-05-15.

³¹⁵ E-post från MIA till forskaren Tobias Hübinette den 23 juli 2014, dnr MA2014-432.

³¹⁶ Artikel 5 p. 4; Prop. 1968:114 med förslag till lag om ändrad lydelse av 4 kap. 5 § föräldrabalken, m. m, s. 17.

före barnets födelse eller i samband med förlossningen, det vill säga i strid med svenska, och internationellt erkända, krav på samtycke.

Tillsynsmyndigheten har inte ansett att det varit ett hinder för auktorisation att det varit tillåtet att inhämta samtycke till adoption i samband med förlossningen i Sydkorea fram till 2012. Svenska aktörer har samarbetat med Etiopien vars lag, även på 2000-talet, har tillåtit att barn lämnas för adoption innan barnet är fött. Svenska aktörer har också samarbetat med Sri Lanka trots att det åtminstone på 1980-talet förekom så kallade "babyfarms", där gravida kvinnor sålde sina barn till adoption redan före födseln.

I vår aktgranskning för Polen har vi sett exempel på att gravida kvinnor av sagt sig föräldraskapet under graviditeten. I ett fall har de blivande adoptivföräldrarna beskrivit att gravida kvinnor som önskar lämna sitt barn för adoption tar kontakt med den polska organisationen och skriftligen avsäger sig alla fortsatta rättigheter till barnet. När det gäller Chile framgår i ungefär var tionde akt att modern beslutat om adoption under graviditeten.

7 Slutsatser om oegentligheter, konsekvenser och förslag

7.1 Inledning

Utifrån bedömningarna i kapitel 5 och 6 kan jag konstatera att reglering och organisering av Sveriges internationella adoptionsverksamhet inte har förhindrat förekomst av oegentligheter.

Vår granskning ger en bild av ett system för internationell adoption som till synes varit väl organiserat och som stått under statlig kontroll och haft statligt stöd. De som har kommit i kontakt med adoptionsverksamheten, inte minst barn och adoptivföräldrar, har haft en berättigad förväntan på att adoptioner inom ramen för detta system genomförts utan förekomst av oegentligheter. När så visar sig inte vara fallet är det förståeligt att det kan väcka starka känslor av svek och besvikelse.

Syftet med detta kapitel är att försöka besvara frågan varför oegentligheter har kunnat förekomma och vad som kunde ha gjorts annorlunda. I detta kapitel redovisas även den del av vårt uppdrag som gäller analys av vilka konsekvenser oegentligheter inom adoptionsprocessen kan ha för ursprungliga föräldrar, adopterade personer och adoptivföräldrar.

Jag vill erinra om att mitt uppdrag har varit att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur de ansvariga aktörerna agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter. Uppdraget har inte varit att utvärdera verksamheten, det vill säga om verksamheten med internationell adoption har varit till barns bästa – varken i det individuella fallet eller för barn som grupp.

7.2 Den internationella adoptionsverksamheten växte fram utifrån en vilja att ge barn en bättre framtid

Utredarens slutsats: Den internationella adoptionsverksamheten har växt fram utifrån en stark vilja att undanröja hinder för att möjliggöra internationell adoption och ge så många barn som möjligt en bättre framtid. Även om de svenska aktörerna har försökt att hålla en hög etisk nivå och inte accepterat alla förfaranden, har de verkat på en internationell arena där det har rått konkurrens om barn för adoption. Det kan ha påverkat acceptansen för förfaranden som inte alltid varit i överensstämmelse med svensk rätt. Internationell adoption har uppfattats som något annat än nationell adoption vilket medfört att lägre krav ställts vid internationell adoption än vid nationell adoption. Barn som har adopterats från andra länder till Sverige har därmed behandlats på ett annat sätt än barn födda i Sverige vid adoption.

Internationell adoption blir synlig som företeelse i Sverige från mitten av 1950-talet. Det är den svenska biståndsverksamheten i andra länder, inte minst i Sydkorea som tydliggör möjligheten för svenska familjer att genom adoption ge utländska barn en ny familj. Internationell adoption växer därefter snabbt i omfattning, inte bara i Sverige utan också i många andra länder i Europa och i USA. Att adoptera barn från ett annat land blir ett accepterat sätt att bilda familj. Verksamheten är initialt oreglerad, i synnerhet i barnens ursprungsländer. Barnen kommer till en början uteslutande från länder hårt drabbade av krig och utbredd fattigdom. Den begynnande verksamheten bedrivs så långt det är möjligt i överensstämmelse med de regler som finns, men än mer av en önskan att ge barn en bättre uppväxt än den de kunde få i sina ursprungsländer. Det är uppenbart att den tidiga verksamheten inte var i överensstämmelse med dagens regler och syn på barn, men kanske inte heller i överensstämmelse med de regler som faktiskt fanns då. Verksamheten präglades av pionjäranda och en stark vilja att undanröja hinder för att möjliggöra adoption och "rädda" så många barn som möjligt. Internationell adoption har uppfattats som något annat än nationell adoption vilket medfört att lägre krav ställts vid inter-

nationell adoption än vid nationell adoption, till exempel vad gäller samtycke. Adoptionscentrum (AC) har under vårt arbete framfört att det är fel att utgå från svenska perspektiv och lagar i bedömningen av vad som är att betrakta som ett oegentligt agerande. Ett sådant förhållningssätt innebär enligt AC att andra länders lagar ses som sämre ur ett barnrättsperspektiv och medför att i stort sett alla historiska adoptioner blir oetiska.¹

Även om de svenska aktörerna har försökt att hålla en hög etisk nivå och inte accepterat alla förfaranden, har de verkat inom ramen för en internationell rörelse där många aktörer varit verksamma. Det har rått konkurrens om barn för adoption vilket kan ha påverkat acceptansen för förfaranden som inte alltid varit i överensstämmelse med svensk rätt men som varit i linje med hur andra länder ser på adoption och hur andra organisationer arbetat. Barn som har adopterats från andra länder till Sverige har således behandlats på ett annat sätt än barn födda i Sverige vid adoption, till exempel vad gäller kravet på moderns samtycke.

7.3 Oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten

Utredarens slutsats: Det har förekommit oegentligheter i de internationella adoptionerna till Sverige, i form av både olagliga adoptioner och oetiska ageranden. Exempelvis har det funnits bekräftade fall av handel med barn i den svenska internationella adoptionsverksamheten under varje årtionde från 1970- till 2000-talet. Barn har också i en del fall adopterats till Sverige utan frivilligt och informerat samtycke från föräldrarna. Det har även förekommit falska uppgifter och felaktigheter i adoptionsdokument. Svenska aktörer har också på olika sätt gjort avsteg från en rättssäker adoptionsprocess för att få adoptera fler barn och för att processen ska gå snabbare.

De svenska aktörerna har inte i tillräcklig utsträckning säkerställt att barnen blivit tillgängliga för adoption på rätt sätt och att adoptionen varit till barnens bästa. En särskild samtyckeshandling från barnets förälder eller annan vårdnadshavare har sällan

¹ AC. Adoptionscentrums synpunkter på Promemoria om oegentligheter inom internationella adoptioner till expertgruppsmöte den 11 december 2023.

funnits med i det underlag som sänts till Sverige i ärenden som gäller internationell adoption. Social utredning och förklaringar till varför barnet förmedlas för internationell adoption har inte alltid funnits med, särskilt inte i de tidiga privata och enskilda adoptionerna. Centrala uppgifter för att tillgodose rätten till kännedom om sitt ursprung har dessutom ofta saknats i adoptionshandlingarna, och svenska aktörer har inte ansträngt sig tillräckligt för att denna rättighet ska kunna tillgodoses.

Av kapitel 6 framgår att oegentligheter har förekommit i internationella adoptioner till Sverige från alla de sju länder som vi genomfört en fördjupad granskning av: Chile, Colombia, Etiopien, Kina, Polen, Sri Lanka och Sydkorea. Vår mer översiktliga granskning av adoptionsverksamheten i övriga länder visar att oegentligheter även förekommit i exempelvis Indien, Thailand, Taiwan och Vietnam. Med oegentligheter avser vi både olagliga adoptioner och oetiska ageranden. Det finns exempel på att barn har dödförklarats för sina föräldrar och adopterats till Sverige, att andra än föräldrarna har lämnat barnet för adoption samt att mödrar inte fått tillräcklig information för att kunna ge ett informerat samtycke eller pressats att lämna samtycke till adoption. Det har också förekommit falska uppgifter och felaktigheter i adoptionsdokument, såsom oriktiga födelsedatum eller att barn beskrivs som föräldralösa fast de har kända föräldrar.

De oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten som framkommit i utredningen kan inte avfärdas som enskildheter eller tillfälligheter, utan de har skett återkommande vid olika tillfällen under flera decenniers tid. Även i de fall de svenska aktörerna lyckats hantera en uppdagad oegentlighet i adoptionerna från ett visst land vid en viss tidpunkt, så har nya oegentligheter uppdagats i andra former eller i andra länder. Detta visar att den internationella adoptionsverksamheten är en högriskverksamhet, som kräver noggrann kontroll för att motverka oegentligheter. Omfattningen av oegentligheter visar att svenska aktörer inte lyckats tillräckligt bra med detta.

Olika typer av oegentligheter har förekommit under olika tidsperioder, i olika länder och i olika slags adoptioner (privata, enskilda eller via organisation). I vissa länder och tidsperioder har oegentligheterna varit mer omfattande och systematiska. De tydligaste och

kanske allvarligaste oegentligheterna som vi upptäckt har inträffat i privata och enskilda adoptioner under framför allt 1970- och 1980-talen. Det handlar om handel med barn, förfalskade dokument, adoption utan frivilligt och informerat samtycke, bortförande av barn samt kringgående av adoptionsprocessen. Oegentligheter har dock även förekommit i adoptioner som förmedlats via svenska auktoriserade adoptionsorganisationer, särskilt i de tidiga adoptionerna från 1970- och 1980-talen. I vissa fall har det även där förekommit bortförda barn, adoptioner utan samtycke från barnets föräldrar eller annan vårdnadshavare, handel med barn eller att aktörer gjort ekonomisk vinst på adoptionsverksamheten. Det förekommer även förfalskade dokument eller falska uppgifter i adoptionshandlingar, utverkande av samtycke under falska förespeglningar eller utan tillräcklig information om vad adoption innebär samt olika avsteg från en rättssäker adoptionsprocess. I Chile har barnen ibland fått svenska namn i ett födelsebevis, innan domstolen fattat beslut om vårdnadsöverflyttning och långt innan beslutet om adoption fattats.

Vissa oegentligheter och problem i adoptionsverksamheten har förekommit systematiskt under hela den granskade perioden, från 1960-talet och fram till i dag. Det handlar framför allt om bristfällig dokumentation, vilket medför problem i två viktiga avseenden. För det första omöjliggör eller försvårar den bristfälliga dokumentationen adopterade personers möjligheter att få kännedom om sitt ursprung. I Kina saknas genomgående bakgrundsuppgifter om barnen eftersom samtliga beskrivits som övergivna, och i Sydkorea har majoriteten av barnen registrerats som föräldralösa trots att föräldrarna har varit kända. Även i övriga länder saknas ofta uppgift om föräldrars namn eller barnets ursprungliga namn, vilket medfört att många adopterade från exempelvis Chile förlorat sina rättigheter som urfolk. För det andra medför den bristfälliga dokumentationen oklarheter vad gäller bedömningen av om adoptionen varit till barnets bästa. Ett särskilt samtyckesdokument från barnets förälder eller annan vårdnadshavare har ofta saknats som underlag i de svenska adoptionsakterna avseende internationell adoption. Det har sällan framgått i de individuella ärendena vilka ansträngningar ursprungsländerna har gjort för att söka nationella lösningar innan barnen bedöms vara tillgängliga för adoption till Sverige. I flera länder har adoptionsprocessen därtill ofta varit så snabb att det finns en stor

risk att subsidiaritetsprincipen inte efterlevts. I de tidiga privata och enskilda adoptionerna har social utredning och förklaringar till varför barnet förmedlas för internationell adoption dessutom relativt ofta saknats.

Dokumentationen har i flera hänseenden förbättrats över tid, till exempel när det gäller dokumentation om barnets bakgrund genom en social och medicinsk rapport. Men fortfarande är dokumentationen i de svenska adoptionsakterna alltför bristfällig för att de svenska aktörerna ska ha kunnat säkerställa att adoptionen är till barnets bästa och för att adopterade personer ska tillförsäkras rätten till kännedom om sitt ursprung. Det skulle bland annat behöva finnas tydligare bevis i adoptionshandlingarna för att erforderliga samtycken har inhämtats samt tydligare redogörelser för vilka ansträngningar som gjorts för att efterleva subsidiaritetsprincipen.

7.4 De svenska aktörernas medvetenhet om och åtgärder vid oegentligheter

Utredarens slutsats: En del av de oegentligheter som förekommit i den svenska internationella adoptionsverksamheten har svenska aktörer känt till redan vid den tidpunkt då oegentligheterna inträffade, medan andra oegentligheter har uppdragats först långt senare.

Regeringen kände till exempel tidigt till oegentligheter i privata adoptioner, men agerade inte tillräckligt kraftfullt för att förhindra dem. Tillsynsmyndigheten har löpande fått uppgifter om oegentligheter och vidtagit vissa åtgärder, men åtgärderna har ofta varit otillräckliga och det har inte funnits rutiner eller processer för hur uppgifter om oegentligheter ska hanteras och förebyggas.

Både tillsynsmyndigheten och adoptionsorganisationerna har ibland avstått från att ta reda på mer information eller att kritiskt granska en verksamhet då det framkommit uppgifter om oegentligheter. Det finns dock flera exempel på när svenska adoptionsorganisationer dragit sig ur eller avböjt osäkra samarbeten och Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) har lagt ner mycket arbete på att hantera problem och oegentligheter förknip-

pade med de privata adoptionerna, även om åtgärderna inte varit tillräckliga.

Sammantaget har den svenska adoptionsverksamheten präglats av stor tillit mellan aktörerna, vilket begränsat förutsättningarna för att stävja oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten.

En del av de oegentligheter som förekommit i den svenska internationella adoptionsverksamheten har svenska aktörer känt till redan vid den tidpunkt då oegentligheterna inträffade. Ett exempel är att både NIA och regeringen tidigt var medvetna om oegentligheter i de privata adoptionerna på 1970- och 1980-talet, där det förekom handel med barn, falska dokument och samtycke under press. NIA redogjorde för problemen och bad regeringen att agera, men de åtgärder som regeringen vidtog var inte tillräckligt kraftfulla för att förhindra fortsatta oegentligheter. Regeringen hade kunnat införa liknande regelverk för de privata adoptionerna som övriga nordiska länder men valde att inte göra det.

I många fall är det oklart hur mycket information som regeringen haft om oegentligheter vid olika tidpunkter. Av arkivmaterialet är det tydligt att Utrikesdepartementet fått sådan information från de svenska ambassaderna i ursprungsländerna, men i vilken mån den informationen förts vidare till Socialdepartementet och regeringen framgår däremot inte. Bortsett från oegentligheterna i de privata adoptionerna är det därför svårt att avgöra om regeringen, utifrån vad de kände till, vidtog tillräckliga åtgärder. Den information som fanns i Regeringskansliet borde ha förmedlats vidare till regeringen. Regeringen och Socialdepartementet har också på en övergripande nivå fått viss information om oegentligheter genom tillsynsmyndighetens verksamhetsberättelser, årsredovisningar och särskild rapportering. Vi har inte heller kunnat se att regeringen vidtog några åtgärder med anledning av den återrapporering om adoptionsverksamheten som NIA gav i samband med årsredovisningen under andra halvan av 1990-talet.

Den svenska tillsynsmyndigheten har inte alltid agerat tillräckligt kraftfullt när den fått information om oegentligheter, och det har inte funnits rutiner eller processer för hur uppgifter om oegentligheter ska hanteras. Tillsynsmyndigheten och adoptionsorganisationerna har ibland avstått från att ta reda på mer information eller

att kritiskt granska en verksamhet då det framkommit uppgifter om oegentligheter. När det framkommit uppgifter om oegentligheter i ett land, har de svenska aktörerna inte i tillräcklig omfattning kontrollerat huruvida oegentligheterna också berör Sverige. Det gäller exempelvis i samband med polisutredningar mot svenska aktörer eller andra samarbetspersoner i ursprungslandet, exempelvis i Chile. Det gäller också den systematiska handel med barn som uppdagades i till exempel Kina på 2000-talet, de uppgifter om utbredda oegentligheter i Etiopien på 2010-talet samt de oegentligheter som framkom i den svenska organisationen Barnens vänners (BV) adoptioner från Sri Lanka på 1980-talet. I de fall från Sydkorea på 1970-talet och Colombia på 1990-talet då föräldrar begärt att få tillbaka sina barn som felaktigt adopterats till Sverige, har svenska aktörer inte vidtagit några åtgärder för att liknande situationer inte ska kunna uppstå igen.

Sammantaget har den svenska adoptionsverksamheten präglats av stor tillit mellan aktörerna. Regeringen har litat på den svenska tillsynsmyndigheten, som har litat på de svenska adoptionsorganisationerna, som i sin tur litat på aktörer i ursprungsländerna. Detta har begränsat förutsättningarna för att stävja oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten. Det finns dock exempel på när svenska adoptionsorganisationer och den svenska tillsynsmyndigheten har vidtagit relevanta åtgärder när problem och oegentligheter uppdagats. Bland annat har svenska adoptionsorganisationer vid flera tillfällen dragit sig ur eller avböjt osäkra samarbeten, och NIA har lagt ner mycket arbete på att hantera problem och oegentligheter förknippade med de privata adoptionerna, även om åtgärderna inte varit tillräckliga.

De auktoriserade adoptionsorganisationerna har hela tiden känt till att det funnits bristande dokumentation i de svenska adoptionsakterna, men inte agerat för att det ska finnas tillräcklig information för att säkerställa att adoptionen varit till barnets bästa samt för att adopterade personer ska kunna söka sitt ursprung. Flera adoptionsorganisationer hävdar att de inte har haft något dokumentationsansvar förrän efter lagändringar 2005, men faktum är att de har haft ett sådant ansvar även långt innan dess. Rätten för den som adopterats att få kännedom om sitt ursprung har erkänts i svensk rätt sedan 1917, och i NIA:s handbok till adoptionsorganisationerna från 1983 anges att adoptionsorganisationerna bör samla så mycket in-

formation som möjligt om barnens ursprung och tidigare förhållanden. Vad vi kunnat se är det inte förrän 2017 som tillsynsmyndigheten inom ramen för sin tillsyn systematiskt granskat vilken information som finns i adoptionsakterna, och då konstaterat att viktiga dokument ofta saknas. Varken adoptionsorganisationerna, domstolarna eller socialtjänsten har ansträngt sig tillräckligt för att säkerställa att korrekta samtycken har inhämtats, och den svenska tillsynsmyndigheten har inte ställt krav på eller kontrollerat detta.

En del oegentligheter har uppdagats först långt efter att de inträffade, när adopterade personer återförenats med sina ursprungsfamiljer. Det gäller till exempel i Chile och Etiopien. I Etiopien handlar det om att ursprungsföräldrar inte alltid har fått rätt eller tillräcklig information för att kunna ge ett informerat samtycke. I Chile handlar det bland annat om bortförda barn, även benämnt som stulna eller kidnappade barn.

Eventuellt hade fler oegentligheter kunnat undvikas om de svenska aktörerna varit mer uppmärksamma på de risker för oegentligheter som förelegat och som accepterats för att kunna genomföra adoptioner. Det handlar bland annat om höga adoptionsavgifter i Sydkorea, höga donationsavgifter till barnhem i Kina och till privata barnhem och mödrahem i Colombia, vilket kan ha skapat ekonomiska drivkrafter och ökade risker. Det handlar också om att organiseringen av adoptionsverksamheten i vissa länder har medfört en ökad risk för oegentligheter. AC:s organisation i framför allt Chile innebar risk för oegentligheter, och mödrahemmens koppling till adoptionsverksamheten i exempelvis Colombia och Sydkorea har utgjort en risk. Det finns också en mer generell risk i och med att adoptionerna förmedlats från länder med olika svagheter i samhällssystemen som kan medföra en ökad risk för oegentligheter. Det handlar bland annat om att svenska aktörer samarbetat med länder som krävt höga adoptions- och donationsavgifter vid adoption. Sverige har även adopterat barn från diktaturer, länder med stor fattigdom och utbredd korruption samt länder där adoptionsinstitutet varit okänt. Sådana faktorer ökar risken för oegentligheter, och kräver särskild försiktighet.

7.5 Svagheter i systemet har bidragit till att oegentligheter inte kunnat förhindras

7.5.1 Det har funnits en hög risktolerans och verksamheten har präglats av tillit

Utredarens slutsats: Internationell adoptionsverksamhet är förenad med uppenbara riskfaktorer när det gäller att tillgodose barns rätt. Detta har inte i tillräckligt hög grad problematiserats av de svenska aktörerna och det har funnits en hög risktolerans i den svenska internationella adoptionsverksamheten. Tilltron till motpartens goda vilja har medfört att signaler om oegentligheter inte har tagits på tillräckligt stort allvar och det har funnits en överdriven tilltro till den egna förmågan att bedriva etiskt oantastlig verksamhet i ett sammanhang där korruption och andra riskfaktorer varit utbredda.

Internationell adoptionsverksamhet är förenad med uppenbara riskfaktorer när det gäller att tillgodose barns rätt eftersom stora delar av det som leder fram till en adoption sker i ett annat land. Verksamheten med internationell adoption har vuxit fram underifrån, till en början av enskilda eldsjälar, vars drivkraft har varit att internationell adoption är ett sätt att rädda barns liv genom att ge dem en familj i Sverige. Denna syn på internationell adoptionsverksamhet fick tidigt ett starkt genomslag i Sverige men också i övriga Europa. Med en sådan grundläggande syn på internationell adoption har de svenska aktörerna varit beredda att ta risker genom att acceptera att inte alla formella krav uppfylls, och en tolerans av ageranden och omständigheter som inte skulle ha godtagits vid en nationell adoption.

Adoptionssystemet utgår från en ekonomisk obalans mellan ursprungs- och mottagarländerna. Rika länder i väst efterfrågar barn från de fattiga länderna i det globala syd. Denna ojämlikhet mellan parterna har inte diskuterats i tillräckligt hög grad. Inte heller den uppenbara målkonflikt som ligger i att adoptionsverksamheten främst har drivits av vuxnas barnlängtan har problematiserats under framväxten av verksamheten och senare tids reglering. Adoptionsavgifter och donationer har ofrånkomligen skapat drivkrafter i ursprungsländerna att förmedla fler barn för adoption än vad som är påkallat ur ett barnrättsperspektiv, vilket i sin tur undergrävt utveck-

lingen av barnskyddet och det sociala välfärdssystemet i ursprungsländerna. De stora summor pengar som accepterats inom den internationella adoptionsverksamheten har även skapat incitament för aktörer i barnens ursprungsländer att på olagligt eller oetiskt sätt ordna fram barn för internationell adoption. De svenska aktörerna har haft en stark tilltro till att deras motparter i andra länder följer de riktlinjer som satts upp och till att de uppgifter som lämnas om barnet är korrekta. 1993 års Haagkonvention har paradoxalt nog ytterligare förstärkt detta genom att konventionen bygger på progressiv implementering, det vill säga ett land behöver inte uppfylla alla kriterier för att kunna ratificera konventionen. Att länder har kunnat ansluta sig till konventionen med en ambition att uppfylla kraven, inte med en försäkran om att så sker, har inte i tillräckligt hög grad uppmärksamats. Även aktörernas förståelse av internationell adoption som något som sker utifrån goda avsikter har påverkat förmågan, eller viljan, att tillräckligt kritiskt granska verksamheten. Tilltron till motpartens goda intentioner har medfört att signaler om exempelvis ekonomiska incitament inte har tagits på allvar, än mindre påståenden om rena olagligheter såsom handel med barn och barnaröv. Det har också funnits en överdriven tilltro till den egna förmågan att bedriva etiskt oantastlig verksamhet i ett sammanhang där korruptionen varit utbredd.

Det kan konstateras att det har funnits en hög risktolerans i den internationella adoptionsverksamheten. Än i dag påpekas i olika sammanhang att det inte är möjligt med internationell adoption utan att vissa risker för oegentligheter måste tas. Det har från flera håll framförts att om rekommendationerna i HCCH:s vägledning för att förhindra oegentligheter ska följas fullt ut kan internationell adoptionsverksamhet inte bedrivas.

7.5.2 Regeringen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att motverka oegentligheter i privata adoptioner

Utredarens slutsats: Flera av de oegentligheter som framkommit genom denna utredning är kopplade till privata och enskilda adoptioner, det vill säga adoptioner där enskilda personer adopterat ett barn från ett land utan inblandning av NIA eller en auktoriserad adoptionsorganisation. Problemen var särskilt omfattande under 1970- och 1980-talen men har förekommit även senare. Regeringen har inte vidtagit tillräckligt kraftfulla åtgärder för att skärpa kontrollen av de privata och enskilda adoptionerna och åtgärderna har kommit alltför sent. Detta kan ha bidragit till att oegentligheter kunnat fortgå.

Internationella adoptioner var till en början en verksamhet som bedrevs utan medverkan av någon myndighet. Enskilda personer kunde få kontakt med barn för adoption genom egna kontakter vid vistelser i barnets ursprungsland eller genom bekanta som hade vistats där. Omfattningen av sådana privata adoptioner ökade under 1960-talet. Även under 1970-talet när NIA inrättats för att få kontroll på adoptionerna fortsatte de privata adoptionerna att öka i antal. Det fanns flera orsaker till detta, bland annat långa väntetider för att adoptera genom NIA, att vissa ansåg att det var för dyrt att adoptera genom AC men också att adoption genom NIA och AC innebar en omfattande kontroll och prövning med risken för avslag på en förmedlingsansökan. Privat adoption sågs som ett snabbare och enklare sätt att adoptera ett utländskt barn. Under delar av 1970-talet var antalet privata adoptioner lika högt som de adoptioner som förmedlades genom NIA. Det stod dock tidigt klart att privata adoptioner kunde innebära stora risker för oegentligheter.

De exempel på handel med barn som vi sett i bland annat Colombia, Etiopien, Sri Lanka och Thailand visar på oegentligheter som var förknippade med just privata adoptioner under framför allt 1970- och 1980-talen men delvis även under 1990-talet. Handel med barn bedrevs antingen av enskilda personer som i exempelvis Thailand, eller i mer organiserad form som i Colombia. Enskilda sökande från Sverige betalade stora belopp för att få ett barn, barnen hade antingen blivit bortförda eller på olika sätt lurats av föräl-

drarna, adoptionsdokumenten var förfälskade eller också fanns mycket lite eller ingen information om barnen.

NIA och regeringen var redan i mitten av 1970-talet väl medvetna om problemen och riskerna med de privata adoptionerna. Samtidigt sågs inte alla privata adoptioner som riskfyllda, utan det var de adoptioner där sökande betalade stora belopp för att få ett barn och där barnet inte självklart var tillgängligt för adoption som man ville få kontroll över. Andra möjligheter till privat adoption skulle få finnas kvar.

I ett försök att stärka kontrollen över de privata adoptionerna genomfördes en grundläggande omstrukturering av verksamheten 1979 där ideella organisationer auktoriserades av NIA och fick ansvar för förmedlingen av barn för adoption. NIA fick en tillsynsroll. Syftet med den nya organisationen var att minska behovet av privata adoptioner genom att via en utökad förmedlingsverksamhet kanalisera de sökande till en auktoriserad organisation. Det var dock fortsatt möjligt att adoptera utan bistånd av en organisation och de privata adoptionerna var fortsatt ett problem.

År 1980 konstaterade NIA att de privata adoptionerna hade ökat jämfört med föregående år och stod för 40 procent av alla internationella adoptioner till Sverige. I början av 1980-talet avslöjades flera fall av handel med barn i Colombia och Sri Lanka men även i Brasilien, Peru och Taiwan som rörde privata adoptioner till bland annat Sverige. Trots detta fanns det inte någon politisk vilja att helt förbjuda de privata adoptionerna. Flera skäl fördes fram. Ett tungt vägande skäl var att ett förbud mot privata adoptioner antogs kunna omöjliggöra adoptioner av barn från länder som de auktoriserade organisationerna inte verkade i. Det ansågs kunna få till följd att för barn önskvärda adoptioner inte skulle kunna komma till stånd. Det fanns också en förhoppning om att information till dem som ville adoptera att vända sig till en auktoriserad organisation skulle vara en tillräcklig åtgärd för att minska de privata adoptionerna.

Först 1985 vidtogs åtgärder för att skärpa kontrollen av de privata adoptionerna. Då kom ny reglering som innebar att socialnämnden fick i uppdrag att pröva tillförlitligheten i det förmedlingssätt som den sökande avsåg att använda sig av för att komma i kontakt med ett barn för adoption. Yttrande om tillförlitligheten i förmedlingssättet skulle inhämtas från NIA. Även om detta bidrog till att minska antalet privata adoptioner, så kom man inte helt till rätta

med problemen. Anledningen var att sökande använde medgivanden för adoption genom adoptionsorganisation för privat adoption. Detta var vanligt i privata adoptioner från Sri Lanka. Vi har också sett att personer som varit kopplade till handel med barn och andra oegentligheter i ursprungsländerna, ändå har godkänts som samarbetspartners av NIA. Även om de privata adoptionerna successivt minskade från andra halvan av 1980-talet så har oegentligheter i privata adoptioner fortsatt, exempelvis i adoptionerna från Polen i början av 1990-talet.

1997 års lag innebar en begränsning av enskild adoption till adoption av släktingbarn eller vid särskilda skäl som att den sökande hade en särskild anknytning till ett visst land. Men något definitivt stopp för enskilda adoptioner innebar lagen inte. Det visade sig också ganska snart att det var möjligt att vända sig direkt till domstol i Sverige med en begäran om att få adoptera ett barn. Frånvaron av tillstånd från tillsynsmyndigheten innebar inte något hinder för att få adoptionsansökan prövad, inte heller att det saknades medgivande från socialnämnd att ta emot ett barn från utlandet för adoption. Oegentligheter i enskilda adoptioner förekom också fortsatt, exempelvis avslöjades handel med barn i Vietnam i början av 2000-talet som rörde adoptioner till Sverige.

De begränsade lagstiftningsåtgärderna för att förhindra och begränsa privata och enskilda adoptioner trots en medvetenhet om de risker och oegentligheter som förekommit, kan inte förstås på annat sätt än att regeringen inte velat begränsa möjligheterna till adoption. Så sent som 2018 valde regeringen att inte skärpa förutsättningarna för beviljande av enskild adoption vilket föreslagits i en utredning 2009. Argumentet för detta var att regeringen inte ville begränsa möjligheten att adoptera barn från de länder som de auktoriserade sammanslutningarna inte verkade i. Enskild adoption ansågs vara ett värdefullt komplement för att möjliggöra för fler barn att få en ny familj. Sammantaget kan detta ha bidragit till att oegentligheter kunnat fortgå.

7.5.3 Regleringen och organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten har anpassats efter den verksamhet som redan bedrevs

Utredarens slutsats: Regleringen och organiseringen av Sveriges internationella adoptionsverksamhet har inte varit utformad för att granska verksamheten och förhindra att oegentligheter förekommer. Regleringen har redan från början varit inriktad på att underlätta adoption. Några egentliga möjligheter för en effektiv tillsyn av adoptionsverksamheten har aldrig funnits; tillsynen har vilat på tillit till organisationerna och i förlängningen till de utländska aktörer som de svenska adoptionsorganisationerna har samarbetat med. Sveriges ratificering av 1993 års Haagkonvention har i praktiken inte stärkt rättssäkerheten i den svenska internationella adoptionsprocessen.

Införandet av lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, innebar att det blev enklare att adoptera internationellt. Det blev möjligt att genomföra en adoption vid en svensk domstol av ett barn från utlandet och det gavs också utökade möjligheter att erkänna utländska adoptionsbeslut i Sverige. Lagen tillkom när verksamheten med internationell adoption redan hade fått en förhållandevis stor omfattning. Lagen anpassades i betydande utsträckning efter den verklighet som då förelåg, inte utifrån hur en internationell adoptionsverksamhet borde organiseras för att förhindra oegentligheter. Syftet med lagen var helt enkelt att göra det enklare för boende i Sverige att adoptera internationellt.

1979 års lag om internationell adoptionshjälp, som innebar att adoptionsorganisationer kunde auktoriseras för att få förmedla barn för adoption, tillkom vid en tidpunkt då den internationella adoptionsverksamheten hade vuxit ytterligare i omfattning. Staten, först genom Socialstyrelsen fram till 1973 och därefter genom NIA, hade haft ansvaret för förmedlingen av utländska barn för adoption. Mot slutet av 1970-talet hade dock efterfrågan på barn för adoption vuxit i omfattning och NIA hade svårigheter att klara av uppgiften att förmedla barn till de sökande. Väntetiderna för att få ett barn för adoption hade ökat och det fanns en risk för att adoptionsökande skulle vända sig till privata alternativ för att på det

sättet få ett barn. Genom att lägga över förmedlingsansvaret på ideella organisationer kunde NIA avlastas och ges en tillsynsroll.

I samband med att 1993 års Haagkonvention inkorporerades i svensk rätt ersattes 1979 års lag med lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling. Lagen innebar inte någon förändring i NIA:s uppdrag annat än att myndigheten blev centralmyndighet enligt konventionen. 1993 års Haag-konvention innebär att ansvaret i adoptionsprocessen tydligt fördelas mellan barnets ursprungsland och det mottagande landet. Behöriga myndigheter i ursprungslandet ansvarar för att säkra att barnet är tillgängligt för adoption och myndigheterna i den mottagande staten ansvarar för att adoptivföräldrarna är lämpliga. I stor utsträckning motsvarade detta en ordning som redan tillämpats i praktiken. På grundval av tanken om ömsesidigt förtroende ska adoptioner i ursprungslandet erkännas automatiskt i det mottagande landet. Systemet ersatte den traditionella tvåstegsprocessen, där adoptionsförfarandet i ursprungslandet i princip upprepades i det mottagande landet vilket uppfattades som besvärligt. Den utgjorde dock ett viktigt skydd i adoptionssystemet, eftersom även svensk domstol då skulle bedöma om adoptionen var till barnets bästa.

Det är först 2005 som tillsynsmyndighetens uppgift att underlätta adoptioner tas bort. Tillsynsuppdraget gjordes tydligare och auktorisationen av adoptionsorganisationer delades upp i två delar, dels en auktorisation att verka i Sverige, ett förfarande som motsvarade de tidigare auktorisationskraven. Men till detta kom ett krav på auktorisation i förhållande till det land från vilket barn skulle förmedlas. Den prövningen omfattade också samarbetspartners i ursprungslandet.

Sammantaget har regleringen av Sveriges internationella adoptionsverksamhet inte varit utformad för att granska verksamheten och förhindra oegentligheter. Regleringen har redan från början varit inriktad på att underlätta adoption. Några egentliga möjligheter för en effektiv tillsyn av adoptionsverksamheten har aldrig funnits. Tillsynen har vilat på tillit till organisationerna och i förlängningen till de aktörer som de svenska adoptionsorganisationerna har samarbetat med. Genom 1993 års Haagkonvention blev det också tydligt att kontrollen av förhållandena i barnets ursprungsland åvilar ursprungslandet. Tillspetsat uttryckt kan sägas att de svenska

myndigheterna genom tillträdet till 1993 års Haagkonvention kunde avhända sig en kontrolluppgift som de aldrig hade tagit.

7.5.4 Organiseringen har speglat ett okritiskt förhållningssätt och gett incitament att förmedla så många adoptioner som möjligt

Utredarens slutsats: Valet av organisationsform där ideella organisationer ansvarar för förmedlingsverksamheten har svagheter. Systemet medför en alltför okritisk syn på den internationella adoptionsverksamheten och ger incitament att förmedla så många adoptioner som möjligt. Detta har också påverkat tillsynsmyndighetens förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn.

Fram till 1979 ansvarade staten genom NIA för förmedlingsverksamheten. Detta ansvar övergick från 1979 till ideella adoptionsorganisationer medan staten genom NIA fick ansvar för auktorisation och tillsyn av organisationerna. NIA skulle enligt lagen ge auktorisation till sammanslutningar vars huvudsakliga syfte var att lämna internationell adoptionshjälp. Kravet var att sammanslutningen kunde lämna adoptionshjälp på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnens bästa som främsta riktmärke. Syftet var att fler adoptioner från fler länder skulle gå genom ideella organisationer och behovet av att adoptera privat skulle på så sätt minska. Staten skulle också genom denna lösning avskiljas ansvaret att förmedla barn för adoption och i stället få ett tillsynsansvar över organisationerna och adoptionsverksamheten.

Denna organisationsform har sina fördelar men också inbyggda svagheter. En svaghet är att ansvaret för adoptionsförmedling överläts till organisationer vars huvudsakliga syfte är att förmedla barn till sökande. Det finns inte något kritiskt förhållningssätt i dessa organisationer till internationell adoption eller de risker som finns förknippade med internationella adoptioner. Organisationernas målsättning och fokus har legat på adoption som ett sätt att hjälpa barn att få en familj men också att hjälpa sökande att genom utländsk adoption kunna bilda familj.

En annan svaghet är systemet för ersättning till adoptionsorganisationerna. Verksamheten har redan från början varit beroende av

de avgifter som betalats av de sökande. Även om verksamheten inte ska vara vinstgivande så har det funnits ett incitament att förmedla så många barn som möjligt. Även statsbidraget som de auktoriserade adoptionsorganisationerna har kunnat erhålla har varit kopplat till antalet förmedlade barn. Med det stora och växande intresse för utländska adoptioner i slutet av 1970-talet var trycket på förmedlingsverksamheten stort och därmed också på adoptionsorganisationerna och på NIA. NIA uttryckte redan från början en oro över det stora antalet auktoriserade adoptionsorganisationer. Organisationerna sökte också auktorisation för ett stort antal länder vilket redan från början ställde krav på tillsynsmyndigheten och påverkade tillsynsmyndighetens förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn.

Ytterligare en faktor som inneburit en svaghet och risk för okritisk syn på adoptionsverksamheten är att AC genom samarbetsavtalet med NIA hade etablerade samarbeten med ett 20-tal länder redan innan auktorisationsförfarandet infördes 1979. AC hade utvecklat såväl samarbeten med olika aktörer som hur adoptionsprocessen i respektive land skulle se ut. Den svenska regeringen var inte involverad i detta och NIA hade före 1979 inte någon formell roll eller ansvar att ifrågasätta eller stoppa samarbeten som AC inledde. Av förarbetena till den nya organiseringsmodellen 1979 framgår att AC motsatte sig att NIA skulle godkänna varje enskild samarbetspartner i respektive land i samband med auktorisation, och denna linje gick även regeringen på. Vid den första auktorisationsomgången 1979/80 ansökte AC om auktorisation för ett drygt 10-tal av de länder som de hade etablerad verksamhet i. Det gällde exempelvis Chile, Colombia och Etiopien där samarbete hade etablerats i början av 1970-talet. Eftersom verksamheten redan bedrivits i flera år av AC, som jämfört med övriga adoptionsorganisationer vid denna tidpunkt sågs som en etablerad adoptionsorganisation med hög kompetens och erfarenhet att bedriva och organisera adoptionsförmedling, var det naturligt för NIA att acceptera de verksamhetsformer som AC byggt upp i länderna. De problem och oegentligheter i adoptionsverksamheten som i efterhand konstaterats i dessa länder gick på så sätt "under radarn". Principerna som etablerades av AC, och som i vissa fall ifrågasatts i efterhand, ifrågasattes inte då. Tvärtom sågs de som ett etablerat arbetssätt som blev modell för förmedlingsverksamheten även i andra länder.

Adoptionsorganisationerna och särskilt AC hade på så vis redan från början ett påtagligt kunskapsövertag över tillsynsmyndigheten om hur verksamheten skulle bedrivas. Organisationerna hade omfattande erfarenhet av förmedlingsverksamheten och djupare kännedom om förhållandena i barnens ursprungsländer. Även om tillsynsmyndighetens verktyg och kompetens för auktorisation och tillsyn har stärkts över tid så har det varit svårt för myndigheten att ifrågasätta redan etablerad verksamhet som pågått i många år. Det har också varit en stor utmaning för en liten tillsynsmyndighet att bedriva auktorisations- och tillsynsverksamhet över en förmedlingsverksamhet som bedrivits av adoptionsorganisationer vars målsättning varit att förmedla så många barn som möjligt. Inte minst genom att tillsynsmyndigheten dessutom har haft uppdraget att underlätta adoptioner. Sammantaget har detta påverkat tillsynsmyndighetens förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn.

7.5.5 NIA:s uppdrag att både underlätta adoption och bedriva tillsyn har försvagat kontrollen av adoptionsverksamheten

Utredarens slutsats: NIA:s uppdrag att både underlätta adoption och bedriva tillsyn över de auktoriserade adoptionsorganisationerna har bidragit till att försvaga NIA:s kontroll och tillsyn över adoptionsverksamheten och inte gett förutsättningar att förebygga oegentligheter.

Att staten skulle underlätta adoptioner från utlandet var ett krav som lyftes av flera olika aktörer redan i början av 1960-talet. Utgångspunkten var att internationell adoption var något gott som skulle uppmuntras och underlättas. Det är också ett synsätt som präglade den första regleringen. När NIA inrättades 1973 var huvuduppdraget att underlätta adoptioner. Tillsynsuppdraget tillkom 1979 och NIA fick då ett tudelat uppdrag att både underlätta adoption och bedriva tillsyn över de adoptionsorganisationer som förmedlade adoptioner. Uppdraget att underlätta adoption ändrades inte i samband med att Sverige ratificerade 1993 års Haagkonvention 1997 och NIA blev centralmyndighet. NIA har behövt balansera de båda uppdragen vilket har bidragit till att försvaga NIA:s tillsynsroll.

I uppdraget att underlätta adoptioner ingick att NIA skulle följa den internationella utvecklingen inom området, samla information i frågor som rörde adoption av utländska barn, förhandla och ingå avtal med myndigheter och organisationer i andra länder samt bedriva informationsverksamhet. I tillsynsuppdraget ingick att auktorisera adoptionsorganisationer som skulle arbeta med förmedling i olika länder och bedriva tillsyn över dessa organisationer. Det var med andra ord omfattande och på många sätt oförenliga uppdrag att hantera för en liten myndighet på nio personer. NIA lade ner mycket arbete på att försöka få fram avtal i flera länder, exempelvis i Colombia och Sri Lanka, där syftet med avtalen var att reglera adoptionssamarbetet mellan länderna och på så sätt komma till rätta med problem med olagliga adoptioner och handel med barn. Några avtal kom dock inte till stånd. AC motsatte sig det samarbetsavtal som tagits fram med Colombia eftersom det skulle kunna innebära att AC kunde förmedla färre adoptioner från landet. I Sri Lanka slöts inte heller något avtal och problemen med oegentligheter i adoptionerna från landet fortsatte.

NIA genomförde ett 50-tal resor från 1979 fram till 2005 då myndigheten lades ned och ersattes av MIA. Det är tydligt att NIA inte i första hand såg resorna som tillsynsresor utan framför allt som utbyte med de olika samarbetsländerna för att diskutera olika frågor och för att underlätta de svenska adoptionsorganisationernas samarbete i länderna. Först år 2000 beskriver NIA resor som ett viktigt verktyg för tillsynen över verksamheten.

Även i auktorisationsverksamheten framkommer myndighetens tudelade uppdrag. Samtidigt som myndigheten framförde till regeringen att de inte hade tillräckliga verktyg att avslå auktorisationsansökningar för enskilda organisationer eller för enskilda länder, har auktorisation också varit ett sätt att underlätta adoptioner. I slutet av 1980-talet när antalet barn tillgängliga för adoption minskade beviljade NIA auktorisation för nästan dubbelt så många länder för att på så sätt underlätta för fler adoptioner. När antalet sökande minskade gick myndigheten ut med bred information för att öka intresset att adoptera. NIA har på så sätt aktivt verkat för att underlätta adoption både genom att säkerställa att det funnits barn tillgängliga för adoption och sökande som velat adoptera barn från utlandet.

Det stora antalet auktoriserade länder, som NIA själv delvis bidragit till, har fått konsekvenser för myndighetens möjligheter att kontrollera och bedriva tillsyn i länderna. Även om uppdraget att underlätta adoptioner togs bort 2005 så har det i viss utsträckning fortsatt att prägla verksamheten.

7.5.6 Tillsynsmyndigheten har tolkat sitt uppdrag för snävt vilket har försvagat tillsynen och kontrollen av förmedlingsverksamheten

Utredarens slutsats: Tillsynsmyndigheten har tolkat sitt tillsynsuppdrag alltför snävt. Myndigheten har inte ansett sig kunna granska och kontrollera adoptionsorganisationernas verksamhet i ursprungsländerna för att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt gällande regler. Tillsynsmyndigheten har inte skaffat sig tillräcklig kunskap om verksamheten i barnens ursprungsländer eller om dokumentationen i förmedlingsärenden för att kunna styra och kontrollera adoptionsorganisationernas förmedlingsverksamhet på ett tydligt och effektivt sätt. Detta har bland annat fått konsekvenser för vilken dokumentation som efterfrågats från barnens ursprungsländer och vilken dokumentation som finns i adoptionsakterna.

Tillsynsmyndighetens tolkning av tillsynsansvaret har genomgående varit att de inte har möjlighet att granska och kontrollera verksamheten i ursprungsländerna. Detta har gällt både före och efter ratificeringen av 1993 års Haagkonvention. Tillsynsmyndigheten har varit väldigt försiktig i kontakterna med ursprungsländerna även när oegentligheter framkommit. Myndigheten har ställt frågor, men har i de allra flesta fall accepterat de svar som erhållits från ursprungslandet utan närmare kontroll eller granskning.

Den snäva tolkningen av uppdraget har inneburit att myndigheten i sin tillsyn av de auktoriserade adoptionsorganisationerna fokuserat på om organisationerna uppfyllt formella krav enligt lagen. Myndigheten har inte granskat förhållandena i adoptionsorganisationernas verksamhet i barnens ursprungsländer eller hur adoptionsorganisationernas verksamhet och partners i ursprungsländerna fungerat. Tillsynsmyndigheten har inte heller granskat

dokumentationen i enskilda förmedlingsärenden. Först 2017 gjordes en granskning av adoptionsakter från olika adoptionsorganisationer för att se om det fanns dokumentation som säkerställde att barnen blivit tillgängliga för adoption på rätt sätt och att viktiga dokument såsom samtyckeshandlingar fanns i akten.

Myndigheten har därför haft begränsad insyn och kunskap om verksamheten i ursprungsländerna. Det har påverkat förutsättningarna för auktorisation och tillsyn men också gjort att myndigheten haft ett kunskapsunderläge gentemot adoptionsorganisationerna. I de fall myndigheten framfört kritik har adoptionsorganisationerna avfärdat kritiken med att tillsynsmyndigheten gjort en felaktig tolkning eller haft fel utgångspunkt för sin granskning. Så var exempelvis fallet i MFoF:s granskning av adoptionsakter 2017.

Bristen på kunskap om adoptionsorganisationernas verksamhet i barnens ursprungsländer har också inneburit att myndigheten inte kunnat ställa tydliga krav på adoptionsorganisationerna, exempelvis vad gäller krav på dokumentation i förmedlingsärenden. Detta trots att krav på dokumentation funnits ända sedan början av 1980-talet. Adoptionsorganisationerna har i stället tillåtit att ha tolkningsföreträdare över vilken dokumentation som ska finnas i vilka ärenden och från vilka länder. Några generella krav har enligt adoptionsorganisationerna inte kunnat ställas. Det innebär att det i många fall saknas centrala dokument i de svenska adoptionsakterna, exempelvis vad gäller samtycke och information om hur barnen blivit tillgängliga för adoption. De svenska aktörerna har därmed inte säkerställt att dessa dokument verkligen finns. Adoptionsorganisationernas uppfattning att det är tillräckligt att dessa dokument finns i barnens ursprungsländer har fått styra. Dokumentationskravet som infördes i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (LIA) 2005 tycks inte heller ha tydliggjort vilka krav på dokumentation som gäller inom förmedlingsverksamheten.

Sammantaget har tillsynsmyndighetens snäva tolkning av sitt tillsynsuppdrag och en alltför stor tilltro till sammanslutningarnas sätt att arbeta försvagat tillsynen och kontrollen av förmedlingsverksamheten.

7.5.7 Tillsynsmyndigheten har inte haft tillräckliga verktyg och förutsättningar

Utredarens slutsats: Tillsynsmyndigheten har inte haft tillräckliga förutsättningar och resurser för det omfattande och komplexa uppdrag som myndigheten haft. Myndigheten har inte heller haft tillräckliga verktyg för att begränsa antalet sammanslutningar och länder. Detta har påverkat myndighetens förutsättningar att bedriva en effektiv kontroll och tillsyn över adoptionsorganisationerna och förmedlingsverksamheten och för att förebygga oegentligheter och risk för oegentligheter i adoptionsverksamheten.

Tillsynsmyndigheten har från att verksamheten startade 1979 och fram till i dag haft i genomsnitt knappt tio årsarbetskrafter för att utföra sitt omfattande och komplexa uppdrag. Det handlar bland annat om kontakter med ett stort antal länder, auktorisation och tillsyn av ett flertal adoptionsorganisationer och ett stort antal länder. Tillsynsmyndigheten har resursmässigt varit betydligt mindre sett till antalet anställda jämfört med exempelvis AC. Detta har gjort att myndigheten haft en utmaning att kunna genomföra sitt uppdrag men det har också inneburit att adoptionsorganisationerna fått ta ansvar för frågor som tillsynsmyndigheten borde ha ansvarat för, exempelvis vissa kontakter och utbyten med myndigheter och aktörer i barnens ursprungsländer och framtagande av etiska riktlinjer för verksamheten.

Utöver att tillsynsmyndigheten haft små resurser sett till antalet anställda har det stora antalet auktoriserade länder påverkat förutsättningarna för myndighetens verksamhet och tillsyn. Det har varit ett högt tryck från adoptionsorganisationerna att få auktorisation för ett stort antal länder. Även om det varierat över tid, så har myndigheten i genomsnitt beviljat auktorisation för ett 30-tal länder per auktorisationsomgång. Dessutom har flera adoptionsorganisationer haft auktorisation för samma länder, vilket inneburit att ett ännu större antal auktorisationsbeslut behövt hanteras av tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndigheten har vid flera tillfällen påpekat för regeringen om behovet av att ändra eller se över myndighetens förutsättningar och verktyg inom tillsynen. Exempelvis att kunna avslå auktorisationsansökningar och att fatta interimistiska beslut och beslut

som gäller omedelbart när en sammanslutning eller verksamhet i ett land inte fungerar enligt kraven. Regeringen har i flera fall reagerat sent med att åtgärda problemen eller inte åtgärdat dem alls. När det gäller möjligheten att inom tillsynen fatta interimistiska beslut och vidta åtgärder som gäller omedelbart ligger frågan först nu på regeringens bord.

7.5.8 Socialnämnderna och domstolarna har getts en central men tydlig roll

Utredarens slutsats: Svenska socialnämnder och domstolar har haft ett stort ansvar för att säkra att internationella adoptioner går rätt till och är till barnets bästa. I praktiken har dock deras ansvar varit otydligt. Särskilt vad gäller de adoptioner som förmedlats genom en auktoriserad adoptionsorganisation. Socialnämnderna och domstolarna har förlitat sig på att adoptionsorganisationerna har varit en garant för en rättssäker process.

Socialnämnderna har sedan adoptionsinstitutet infördes i svensk rätt haft i uppgift att granska de blivande adoptivföräldrarnas förmåga att axla ett föräldraansvar. Under perioden 1985–1997 hade socialnämnderna i uppdrag att vid sin prövning av medgivande även pröva tillförlitligheten i det förmedlingssätt den sökande avsåg att använda sig av för att komma i kontakt med ett barn för adoption. I de fall barnet förmedlats genom en auktoriserad organisation kunde prövningen göras mer översiktligt. I de fall barnet inte förmedlats genom en auktoriserad organisation var syftet med godkännandet att närmare granska förutsättningarna för adoptionen. Några utförliga riktlinjer för vad denna granskning skulle omfatta har dock inte funnits. Sedan 1997 ansvarar socialnämnderna för att pröva om adoptionsförfarandet får fortsätta sedan de sökande utsetts som föräldrar till ett barn. Förutom att bedöma de sökandes behörighet och lämplighet att adoptera det föreslagna barnet ska prövningen innefatta en rättslig kontroll av att det inte finns sådan bristande överensstämmelse mellan de berörda staternas lagar som kan utgöra hinder för adoptionens genomförande, till exempel vad gäller kravet på samtycke till adoption. Några närmare riktlinjer för hur prövningen ska göras har dock inte funnits och även i dag är det otydligt vilket an-

svar socialtjänstens utredare har att till exempel kontrollera adoptionshandlingarna i ärendet.

Många av de internationella adoptionerna har genomförts i svensk domstol. Domstolarna har haft att tillämpa svensk lag, till exempel vad gäller krav på samtycke. Domstolarna har dock i många fall förlitat sig på att de underlag som kommit in i ärendet uppfyller de krav som kan ställas utan att närmare granska om förutsättningarna för adoption enligt 4 kap. föräldrabalken verkligen varit uppfyllda. Domstolarnas möjlighet att upptäcka om det förekommit oegentligheter i utlandet har varit mycket begränsade.

Sammantaget har både socialnämnderna och domstolarna haft en central roll och ett stort ansvar att säkra att internationella adoptioner går rätt till och är till barnets bästa. I praktiken har de dock upplevt sitt ansvar som otydligt, särskilt vad gäller de adoptioner som förmedlats genom en auktoriserad adoptionsorganisation. Socialnämnderna och domstolarna har förlitat sig på att adoptionsorganisationerna har varit en garant för en rättssäker process.

7.6 Konsekvenser av oegentligheter i adoptioner

7.6.1 Oegentligheter kan begränsa de potentiella fördelarna med internationell adoption

I HCCH:s vägledning för att förhindra oegentligheter i adoptioner konstateras att olagliga ageranden kan få mycket skadliga konsekvenser. Det kan leda till att barn i onödan tas från sina familjer eller barnhem. Oegentligheter i internationella adoptioner innebär dessutom kostnader för samhället i form av att de människor som påverkas behöver professionellt stöd. Oegentligheter kan därmed begränsa de potentiella fördelarna med internationell adoption som en skyddsåtgärd för barn.²

² HCCH (2023), *Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry adoption*. Haag: The Hague Conference on Private International Law – HCCH Permanent Bureau, s. 16.

7.6.2 Oegentligheter kan utgöra brott och allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter

Oegentligheter i adoptioner kan handla om allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och brottsliga handlingar. Det kan handla om kränkningar av barnets och föräldrarnas rätt till skydd för sitt privatliv och sin familj enligt artikel 12 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och artikel 8 Europakonventionen samt flera rättigheter enligt barnkonventionen, till exempel barnets rätt till sin identitet och att bli omvårdad av sina föräldrar samt rätt till sitt kulturliv och språk. Brottsliga handlingar kan handla om människorov³ urkundsförfalskning,⁴ otillbörligt utverkande av samtycke eller tillstånd till adoption av barn⁵ samt människohandel.⁶

Enligt FN:s människorättsrapportörer kan olagliga internationella adoptioner, under vissa förhållanden, även utgöra allvarliga brott såsom folkmord eller brott mot mänskligheten. Folkmord och brott mot mänskligheten faller under universell jurisdiktion utan preskription. Med folkmord avses gärningar föröväde i avsikt att helt eller delvis förrinta en nationell, etnisk, rasmässigt bestämd eller religiös folkgrupp som sådan.⁷ Brott mot mänskligheten är brott som begås som en del av ett vidsträckt eller systematiskt angrepp riktat mot civilbefolkning med insikt om angreppet. Förövarna är inte begränsade till statens företrädare utan kan även tillhöra till exempel organisationer. I de gärningar som omfattas av brott mot mänskligheten ingår bland annat deportation eller tvångsförflyttning av befolkning och påtvingat försvinnande av personer.⁸

³ 4 kap. 1 § brottsbalken.

⁴ 14 kap. 1 § brottsbalken.

⁵ 7 kap. 2 § brottsbalken.

⁶ Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer (människohandelsdirektivet) är olaglig adoption en form av människohandel.

⁷ Prop. 2000/01:122 *Sveriges tillträde till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen*, s. 20.

⁸ Prop. 2000/01:122 s. 20 f.

7.6.3 Oegentligheter kan skapa bestående och djupa trauman och skador

I HCCH:s vägledning för att förhindra oegentligheter i adoptioner konstateras att oegentligheter ofta skapar bestående och djupa trauman och skador för adopterade personer och deras familjer.⁹ Under vår resa till Chile träffade vi föräldrar och syskon till barn som adopterats till Sverige utan samtycke från föräldrarna. Familjerna beskrev att detta har åsamkat hela familjen en livslång sorg och smärta. Mödrar har lagt skulden på sig själva för att de tänker att de inte har varit starka nog att kämpa för sitt barn. Flera mödrar har även drabbats av depression senare i livet. En kvinna berättade att hon var glad över att hon återförenats med sitt barn i Sverige men att minnet av det lilla barnet alltid kommer vara kvar i hennes hjärta, det lilla barnet kan hon aldrig få tillbaka.¹⁰

I våra intervjuer och fokusgrupper med adopterade personer har vi fått exempel på den stress som kan uppstå av att fundera över oegentligheter i adoptionen. Uppmärksamhet i media om oegentligheter inom den internationella adoptionsverksamheten har väckt djupt rotade frågor om identitet, ursprung och tillhörighet som många adopterade tidigare inte konfronterats med. Personer som genom DNA-test fått veta att resultaten inte stämmer med de uppgifter de har om sin bakgrund börjar ifrågasätta allt kring den livsberättelse de tidigare fått beskriven.

Även adoptivföräldrar beskriver den oro som uppstår om till exempel en ursprungsförälder berättar en historia som är annorlunda än den som står i adoptionshandlingarna. Misstanke eller vetenskap om oegentligheter kan väcka svåra frågor om vilket ansvar man som adoptivförälder har och vad man bidragit till. Det kan ge skuld-känslor och vara svårt att prata om i familjen. Adoptivföräldrar som anlitat en auktoriserad adoptionsorganisation och tänkt att det varit en garanti för att allt gått rätt till kan känna sig lurade och besvikna.

⁹ HCCH (2023) s. 16.

¹⁰ Möte med familjer i Temuco i Chile 2022-10-27.

7.6.4 Oegentligheter kan försvåra ursprungssökning

Oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten döljs genom att uppgifter om barnet eller föräldrarna förfälskas, undanhålls eller förstörs. Det kan till exempel ske genom att förfälska födelsebevis och andra handlingar. Att ge barnet ett nytt namn, uppge ett falskt namn på föräldrarna eller ange att föräldrarna är döda är ett effektivt sätt att dölja oegentligheter och innebär att det är mycket svårt att i efterhand söka den adopterade personens ursprung.

Adopterade personer beskriver att det är en svår balansgång att veta vilka krav de kan ställa på utländska myndigheter vad gäller till exempel tillgång till handlingar. I de fall det finns misstankar om att offentliga tjänstemän i ursprungsländerna (till exempel hälso- och sjukvårdspersonal, socialarbetare och domare) har varit delaktiga i oegentligheter finns en oro för att information ska undanhållas eller permanent förstöras. Det kan också finnas en rädsla för att ens egna efterforskningar och frågor ska komplicera andra personers tillgång till sina adoptionshandlingar.

7.6.5 Personer som adopterats i svensk domstol är inte alltid registrerade som adopterade i sitt ursprungsland

I de fall det inte har fattats något beslut om adoption i barnets ursprungsland har det kunnat leda till att barnet inte registrerats som adopterad i ursprungslandet. Att det inte har fattats beslut om adoption i ursprungslandet kan antingen bero på att landet saknade adoptionsinstitutet i sin lagstiftning, till exempel muslimska länder som Iran. Det kan också bero på att ursprungslandet hade en lång och tidskrävande adoptionsprocedur, som i Chile. I de fall det svenska adoptionsbeslutet inte har registrerats i ursprungslandet är den adopterade personen fortsatt registrerad som barn till sina ursprungliga föräldrar och som bosatt i ursprungslandet. Det kan leda till svåra olägenheter både för den adopterade personen och den ursprungliga familjen, till exempel i samband med arvsskiften. Det finns exempel på att en adopterad person blivit inkallad för militärtjänst i ursprungslandet. Det finns även exempel på att den adopterade personens identitetsuppgifter har använts på ett skadligt sätt i ursprungslandet.

7.6.6 Förlust av namn och urfolksrättigheter

Brister och felaktigheter i adoptionsdokumenten kan göra det svårt för adopterade personer att återta sitt ursprungliga namn

En adopterad person som vill återta sitt första namn kan ansöka om att byta för- eller efternamn hos Skatteverket. Enligt 10 § lagen (2016:1013) om personnamn (PNL) kan en adopterad person byta sitt efternamn till ett dubbelt efternamn som är bildat av det efternamn som han eller hon bär och det efternamn som bars före adoptionen. Ett sådant så kallat familjerättsligt förvärv är avgiftsfritt för den adopterade personen. Det går inte att byta till ett efternamn som enbart är bildat av det efternamn som bars före adoptionen, genom ett familjerättsligt förvärv.¹¹ Efter en adoption är adoptivföräldrarna rättsliga föräldrar och det familjerättsliga bandet till de biologiska föräldrarna är borta.¹² Om en adopterad person vill byta till ett efternamn som personen tidigare burit går det att göra genom ett byte i administrativ ordning.¹³ Då tillkommer dock en ansökningsavgift om 1 800 svenska kronor. Det är möjligt att ansöka om avgiftsbefrielse. Det är inte alltid Skatteverket har uppgifter om vilka efternamn en person tidigare burit. Sökande måste därför i vissa fall själv visa sin koppling till det sökta efternamnet.¹⁴

Vissa adopterade personer har endast registrerats med sitt svenska namn i ursprungslandets folkbokföring vilket innebär att deras ursprungliga identitet har utplånats. Enligt Chileadoption.se har adopterade från Chile stora problem att återta sitt ursprungliga namn hos Skatteverket eftersom de inte har ett ursprungligt födelsebevis som de kan styrka sitt namnbyte med. Enligt Skatteverket kan det finnas situationer där det kan bli svårt för den enskilde att återta sitt ursprungliga efternamn. Den adopterade personen måste kunna bevisa att de har burit namnet. Skatteverket gör en samlad bedömning av det underlag som den adopterade personen lämnar in.¹⁵

¹¹ 9 § PNL.

¹² 4 kap. 21 § föräldrabalken.

¹³ 19 § PNL.

¹⁴ E-post till Adoptionskommissionen från Skatteverket 2024-05-20.

¹⁵ E-post till Adoptionskommissionen från Skatteverket 2024-05-20 och 2025-03-06.

Adopterade personer som tillhör en minoritet eller ett urfolk har förlorat sin kulturella identitet och sina särskilda rättigheter

Adopterade personer som tillhör en minoritet eller ett urfolk har genom adoptionen till Sverige ofta förlorat sitt namn, sitt språk och sin kultur. De har därmed mycket små möjligheter att återta sina kulturella traditioner och sin identitet som minoritet eller urfolk. I de fall de inte heller har sina ursprungliga föräldrars efternamn i sitt födelsebevis kan det innebära svårigheter både att återta sitt ursprungliga efternamn i Sverige och att återta sina särskilda rättigheter som tillhörande ett urfolk i sitt ursprungsland. Adoption är den barnskyddsinsats som har störst risk att beröva barn som tillhör en minoritet eller ett urfolk sina särskilda rättigheter.¹⁶

7.7 Sverige bör ratificera konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden

Utredarens bedömning: Det har förekommit adoptioner till Sverige som kan falla inom definitionen av ett påtvingat försvinnande enligt konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden. Det gäller till exempel att barn har förts bort från förlossningskliniker eller sjukhus och där föräldrarna fått besked om att barnet dött, att barn förts bort när de varit placerade på barnhem eller sjukhus för tillfällig omvårdnad eller att barn på annat sätt har rövats bort. Det finns ett särskilt ansvar enligt konventionen att utreda adoptioner som skett genom ett påtvingat försvinnande samt ge gottgörelse till de drabbade.

Utredarens förslag: Regeringen bör påskynda processen för att ratificera konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden.

¹⁶ H. Hahn och V. Sinha (2018), *Adoption Protections for Indigenous Children in Canada*. Canadian Child Welfare Research Portal.

7.7.1 Sverige har inte ratificerat konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden

Konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden, förkortad UNCED, trädde i kraft den 23 december 2010 och innebär ett förbud mot påtvingade försvinnanden som i organiserad form räknas som brott mot mänskligheten. Syftet med konventionen är att förebygga, undersöka, förhindra och gottgöra offer som blivit bortförda mot sin vilja. Sverige undertecknade konventionen den 6 februari 2007 men har inte ratificerat den. Inför en eventuell ratificering av konventionen har regeringen bedömt att det krävs en analys av ett eventuellt lagstiftningsbehov. Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.¹⁷ Norge ratificerade konventionen 2019, Danmark ratificerade konventionen 2022 och Finland 2023.¹⁸

7.7.2 Olagliga adoptioner kan vara en form av påtvingat försvinnande

Olagliga adoptioner kan vara en form av påtvingat försvinnande, till exempel olagliga adoptioner i samband med väpnade konflikter eller diktaturer som i Argentina under militärstyret eller i Spanien under Franco-eran då barn till oppositionen togs ifrån sina föräldrar och adopterades bort till regimvänliga familjer. Andra exempel är de olagliga adoptioner som skett av ursprungsbefolkningars barn i Australien och Nordamerika. År 2021 uppmanade Kommittén om påtvingade försvinnanden (CED), Schweiz att genomföra grundliga och opartiska undersökningar för att avgöra om barn som adopterats från Sri Lanka under 1980- och 1990-talen kan ha varit offer för påtvingat försvinnande eller andra brott.¹⁹ Kommitténs uttalande är unikt på två sätt. Dels för att det är första gången ett FN-organ uppmanar ett mottagarland att undersöka historiska internationella adoptioner, dels för att adoptionerna från Sri Lanka, till skillnad

¹⁷ Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter. Skr. 2016/17:29, s. 44.

¹⁸ Office of the High Commissioner. *Status of Ratification Interactive Dashboard*: <https://indicators.ohchr.org/>.

¹⁹ Committee on Enforced Disappearances (CED). *Concluding observations on the report submitted by Switzerland under Art. 29 (1) of the Convention*. CED/C/CHE/CO/1, 21 May 2021, p. 40.

mot till exempel Argentina, inte varit ett uttryck för ett politiskt förtryck. Vice ordförande för kommittén formulerade det så här:

Här står vi inför en annan typ av olaglig adoption som påtvingat försvinnande, som snarare är kopplat till organiserad brottslighet med få eller inga politiska motiv, även om det ibland är en tunn linje.²⁰

Alla fall av olagliga adoptioner mellan länder faller inte inom definitionen av påtvingat försvinnande. Det som avses är till exempel barn som olovligen lämnats för adoption när de varit tillfälligt placerade av sina familjer för omvårdnad eller skolgång, barn som rövats bort när de varit på en marknad eller lekt utomhus samt barn som tagits från förlossningskliniker eller sjukhus där föräldrarna fått besked att barnet dött. Däremot omfattas inte andra typer av olagligt eller oetiskt agerande, till exempel att föräldrarna fått ersättning för att lämna barnet för adoption eller övertalats att lämna barnet för adoption. Inte heller brott mot subsidiaritetsprincipen faller under definitionen av ett påtvingat försvinnande. Vidare kan det endast vara fråga om ett påtvingat försvinnande enligt konventionen om en statlig aktör var inblandad, antingen genom auktorisation, stöd eller samtycke.²¹

7.7.3 Regeringen bör påskynda processen för att ratificera UNCED

Som framgår av kapitel 6 har det förekommit adoptioner till Sverige som kan falla inom definitionen av ett påtvingat försvinnande enligt konventionen. Konventionen är av stor betydelse för de personer som har utsatts för olagliga adoptioner eftersom konventionen ställer särskilda krav på konventionsstaterna att utreda adoptioner som skett genom ett påtvingat försvinnande, att återställa den rätta identiteten samt ge gottgörelse till de drabbade. Vid den senaste granskningen av Norge rekommenderade CED att Norge ska upprätta särskilda förfaranden för att granska och, när så är lämpligt, ogiltigförklara adoptioner, placeringar eller förmynderskap av barn som har skett efter ett påtvingat försvinnande samt återupprätta de be-

²⁰ Adoptionskommissionens översättning.

²¹ E. Loibl (2024), *Receiving states obligations in the aftermath of illegal intercountry adoptions as enforced disappearances*. Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 284 ff.

rörda barnens rätta identitet.²² Jag uppmanar därför regeringen att påskynda processen för att ratificera UNCED.

7.8 En offentlig ursäkt till adopterade personer och deras familjer

Utredarens bedömning: En fortsatt process förutsätter att staten erkänner de kränkningar av mänskliga rättigheter som har skett inom den svenska internationella adoptionsverksamheten samt de konsekvenser detta har medfört för de drabbade.

Utredarens förslag: Regeringen ska utan dröjsmål inleda en dialog med organisationer och nätverk för adopterade personer och deras familjer om förutsättningarna och formerna för ett offentligt erkännande och en ursäkt.

7.8.1 Begränsningar i uppdraget

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren inte föreslå ekonomisk kompensation eller annan gottgörelse till enskilda som drabbats. Men ordet gottgörelse används ofta synonymt med ordet upprättelse och handlar om att erkänna det som hänt och i möjligaste mån reparera den skada som har skett. Jag menar därför att tillsättandet av denna utredning är ett första steg i riktning mot en gottgörelse (eller upprättelse) för de som drabbats av oegentligheter i sin adoption och att utredningens slutsatser och förslag är ett andra steg i en sådan process.

7.8.2 Offer för oegentliga adoptioner har rätt till erkännande och gottgörelse

I våra intervjuer med adopterade personer har flera uttryckt att det är viktigt med ett erkännande och en ursäkt från de ansvariga aktörerna. Chileadoption.se har gjort en enkätundersökning bland sina

²² Committee on Enforced Disappearances (CED). *Concluding observations on the report submitted by Norway under article 29 (1) of the Convention*. 24 October 2024. CED/C/NOR/CO/1, p. 50.

medlemmar som visar att en ursäkt är viktig. Även MFoF har framfört att många adopterade personer vill ha ett ansvarstagande, en ursäkt från staten och att staten ska ta ansvar för att det inte ska hända igen. Ett erkännande är viktigt både på individ- och grupp-nivå. En av våra intervjupersoner säger att det är viktigt att staten bekräftar att detta har hänt. Det är inte något som några enskilda personer ”tycker eller upplever”.

Flera av våra intervjupersoner har framfört att om det har varit oegentligheter i adoptionen bör den adopterade personen få kompensation, motsvarande den kompensation som de som vanvårdats inom samhällsvården fick.²³ Även Chileadoption.se anser att individer ska kunna begära skadestånd från staten om det framkommer att staten varit inblandad i oegentligheter. Också i intervjuer med adoptivföräldrar har frågan om erkännande och ersättning lyfts. Representer från Adoptionskommissionens referensgrupp har framfört att de önskar att kommissionen föreslår att regeringen tillsätter en upprättelseutredning liknande den som tillsattes som en följd av Utredningen om vanvård i den sociala barnvården.²⁴

Enligt internationell rätt har offer för kränkningar av de mänskliga rättigheterna rätt till effektiva rättsmedel och gottgörelse. Men 1993 års Haagkonvention tillhandahåller inte några särskilda standarder för gottgörelse och skadestånd för olagliga adoptioner. Enligt HCCH ska dock staterna utveckla system som gör det möjligt för adopterade personer att söka rättvisa och gottgörelse. I det gemensamma uttalandet om olagliga internationella adoptioner från FN:s särskilda människorättsrapportörer 2022 framgår att brottsoffer för olagliga adoptioner har rätt till gottgörelse.²⁵ Gottgörelse kan innefatta:

- Ersättning för alla ekonomiskt bedömbara skador.
- Rehabilitering (medicinsk och psykologisk vård, juridiska och sociala tjänster samt rådgivning och stöd).

²³ Lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall.

²⁴ SOU 2011:9 *Barnen som samhället svek – åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården*.

²⁵ United Nations Human Rights Treaty Bodies. *Joint statement on illegal intercountry adoptions*. Publicerad den 28 september 2022 och Committee on Enforced Disappearances. *Joint statement on illegal intercountry adoption*. CED/C/9. den 5 december 2022.

- Offentligt erkännande av sanningen samt offentlig ursäkt till offren.
- Åtgärder för att det inte ska kunna hända igen.²⁶

Erkännande eller ursäkt för oegentligheter i internationella adoptioner

Sophie Withaecx²⁷ beskriver hur ansvariga aktörer ofta tar avstånd från uppgifter om oegentligheter i internationella adoptioner eftersom de inte stämmer överens med deras förståelse av internationell adoption som något som enbart sker utifrån goda avsikter. De ansvariga aktörerna avvisar ofta uppgifterna genom att hänföra oegentligheter till adoptioner som skett historiskt eller genom att misskreditera rapporterna, till exempel genom att säga att de endast bygger på klagomål från en minoritet av missnöjda adopterade personer eller att rapporterna baseras på felaktiga data. Aktörerna är snabba med att understryka att deras verksamhet är rättssäker, att oegentligheter tillhör det förflutna och inte längre förekommer efter 1993 års Haagkonvention samt att det är orättvist att ”straffa” dem för ageranden som inte har med dem att göra.²⁸

Det har förekommit fall av offentligt erkännande och ursäkt till de drabbade

Det finns få exempel på där någon form av erkännande eller gottgörelse har erbjudits från de ansvariga regeringarna vad gäller internationella adoptioner.²⁹ Hösten 1998 bjöd den sydkoreanska presidenten Kim Dae Jung in 29 adopterade personer från åtta olika länder, inklusive Sverige, till Sydkorea. I ett tal bad han de 150 000 personer som då adopterats från Sydkorea om ursäkt för den omfattande

²⁶ United Nations Human Rights Treaty Bodies. *Joint statement on illegal intercountry adoptions*. Publicerad den 28 september 2022, och Committee on Enforced Disappearances. *Joint statement on illegal intercountry adoption*. CED/C/9. den 5 december 2022, p. 17.

²⁷ Sophie Withaecx är biträdande professor i filosofi vid Maastricht University.

²⁸ S. Withaecx (2024), *The Baby and the bathwater: resisting adoption reform*. Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 268.

²⁹ Däremot har flera länder bett om ursäkt för nationella tvångsadoptioner, till exempel Australien.

adoptionsverksamheten.³⁰ Regeringen vidtog sedan olika åtgärder för att möjliggöra för utlandsadopterade personer att besöka Sydkorea samt främja språkprogram och kulturaktiviteter.³¹ I mars 2025 presenterade Sydkoreas sannings- och försoningskommission resultatet av en nästan tre år lång utredning av Sydkoreas internationella adoptionsverksamhet. Kommissionen konstaterar att de adopterades mänskliga rättigheter, enligt såväl den koreanska konstitutionen som internationella konventioner, har kränkts i den internationella adoptionsverksamheten. Kommissionen uppmanar därför den sydkoreanska regeringen att be de drabbade om ursäkt och gottgöra de personer vars identitet har förfalskats ("remedies for victims whose identities were falsified").³²

I enlighet med den så kallade Joustra-kommitténs rekommendationer erkände den nederländska justitieministern, på en presskonferens 2021, den skada som de olagliga internationella adoptionerna medfört för de drabbade och bad om ursäkt:³³

Adoptionsövergrepp kom i dagen redan på 1960-talet. Men den holländska regeringen har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter. Regeringen gjorde inte vad man kunde förvänta sig av den. Den borde ha tagit en mer aktiv roll för att förebygga övergrepp. Detta är ett smärtsamt konstaterande. Ursäkter är på sin plats, och jag ber därför idag å regeringens vägnar de adopterade om ursäkt.³⁴

Ministern tillkännagav även ett moratorium för internationella adoptioner. Vidare konstaterade ministern att den nederländska regeringen har ett moraliskt ansvar att stödja adopterade personer och lovade därför att inrätta ett särskilt expertcentrum för adopterade personer³⁵ samt en reparationsfond för att kompensera för de övergrepp som skett genom de olagliga adoptionerna.³⁶

³⁰ T. Hübinette (2003), *Historien om adoption från Korea. "En blick på historien"*. Ur S. Lindström och A. Trotzig, red., *Hitta hem. Vuxna adopterade från Korea berättar*.

³¹ K. Lee (2024), *Pursuing truth, justice and rectification of the global orphan adoption system: the legacy of South Korea's case*. Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 96.

³² The Truth and Reconciliation Commission of the Republic of Korea. *Truth Investigation into Human Rights Violations in the Intercountry Adoption Process Due to the Governments Systematic Failure in Oversight and Management*. Press Release 2025-03-26.

³³ D. Deijle (2024), *The struggle towards collective justice through financial compensation for intercountry adoptees in the Netherlands*. Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 215.

³⁴ Adoptionskommissionens översättning.

³⁵ Expertcentrum INEA inrättades 2023.

³⁶ A. Cardarello (2024), *Obstacles in the search for origins and identities of Brazilian-israelis adopted through child trafficking*. Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 146.

År 2025 erkände den schweiziska regeringen att det förekommit oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten och beklagade att myndigheterna inte hade uppfyllt sitt ansvar gentemot barn och deras familjer.³⁷

7.8.3 Regeringen bör utan dröjsmål inleda en dialog om förutsättningarna och formerna för en ursäkt

Som konstaterats i detta kapitel har staten misslyckats med att skydda barnets rättigheter i den internationella adoptionsverksamheten. Det innebär att staten måste ta ansvar för det som hänt och vidta åtgärder för att det inte ska hända igen. De förslag som jag lämnar i kapitel 8 och 9 som gäller hur den internationella adoptionsverksamheten ska organiseras framåt och stöd till adopterade personer och deras familjer, utgör viktiga beståndsdelar i en fortsatt sådan process. Det handlar om åtgärder som syftar till att reparera för den skada som har skett och åtgärder som syftar till att det inte ska hända igen.

Som redovisat i tidigare avsnitt brukar också ekonomisk kompensation till de drabbade och ett offentligt erkännande av sanningen samt en offentlig ursäkt ingå som ett led i en gottgörelseprocess. Flera av våra intervjupersoner har framfört att ett erkännande och en ursäkt är en viktig del i en läkningsprocess. En offentlig ursäkt kan därmed bidra till en personlig upprättelse för dem som har drabbats av oegentligheter i sin adoption. En offentlig ursäkt kan också bidra till en allmän medvetenhet om att allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter har skett inom den internationella adoptionsverksamheten. Det är viktigt eftersom det finns en tendens hos samtliga aktörer inom den internationella adoptionsverksamheten att tona ned oegentligheter i adoptioner med hänvisning till tidens anda, att man inte visste bättre eller att den adopterade personen ändå fick chans till ett bättre liv i Sverige. En offentlig ursäkt kan därmed vara ett viktigt erkännande av att en adoption som skett på olagliga eller oetiska grunder medför en verklig skada som kräver gottgörelse – på samma sätt som andra kränkande handlingar.

Jag anser att en fortsatt upprättelseprocess förutsätter att staten erkänner de kränkningar av mänskliga rättigheter som har skett

³⁷ Swiss Government. The Federal Council. Press release *Federal Council to stop international adoptions*. 2025-01-29.

inom den svenska internationella adoptionsverksamheten samt bekräftar att detta har fått konsekvenser för de drabbade. Det yttersta ansvaret för det som skett vilar på staten och den högsta politiska makten som företrädare för samhällskollektivet. Men det är flera aktörer som har haft ett ansvar för verksamheten. Det krävs därför att alla berörda aktörer tar ett aktivt ansvar i den fortsatta processen framåt, det vill säga även ansvariga myndigheter, auktoriserade adoptionsorganisationer, frikyrkosamfund, domstolar och kommuner.

Regeringen bör därför utan dröjsmål inleda en dialog med organisationer och nätverk för adopterade personer och deras familjer, om förutsättningarna och formerna för ett offentligt erkännande och en ursäkt. Både formen för och innehållet i en offentlig ursäkt behöver nog förankras med personer som har adopterats och deras familjer. Det är därför viktigt att avsätta både tid och resurser för den processen.

Oavsett formen för en offentlig ursäkt är det viktigt att den inte bara blir en symbolisk fråga utan åtföljs av konkreta åtgärder. Jag vill därför betona vikten av att regering och riksdag snarast genomför de förslag som jag lämnar för att stärka rättssäkerheten och barnrättsperspektivet i adoptionsprocessen framåt och stöd till adopterade personer. Det gäller inte minst mina förslag som gäller stöd till ursprungssökning. Föräldrarna till de personer som adopterades på 1960-, 1970- och 1980-talen är äldre och kan snart vara borta. Det gäller även andra personer som kan bidra till ursprungssökningen. Tiden för återförening håller därför på att rinna ut för många. Sverige måste ta sitt ansvar nu.

8 Vägen framåt för internationella adoptioner

8.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska Adoptionskommissionen ta ställning till om dagens regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet behöver förändras eller förstärkas i syfte att ytterligare stärka och säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten. Utredningen ska överväga om möjligheten till enskilda adoptioner bör begränsas samt om det finns ett behov av att domstolarna utvecklar sin statistik över olika typer av adoptioner.

Utgångspunkten i utredarens arbete ska vara barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention.¹

8.2 Nuvarande organisering och ansvar vid internationell adoption

8.2.1 Den som vill adoptera ett barn från ett annat land måste ha medgivande och gått föräldrautbildning

Den som vill adoptera ett barn med hemvist i ett annat land måste ansöka om socialnämndens medgivande och inför adoption gå en obligatorisk föräldrautbildning som kommunen anvisar till. Det följer av 6 kap. 12 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL.² Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) ansvarar för det obligatoriska föräldrautbildningsmaterialet³ och handledningen till dem som leder utbildningen. En del kommuner an-

¹ Dir. 2021:95 *Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt*, s. 12.

² 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000), prop. 2024/25:89 *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*.

³ MFoF (2020), *Föräldraskap genom adoption. Utbildningsmaterial till föräldrautbildningen*.

ordnar utbildningen själva eller i samarbete med andra kommuner. Andra hänvisar exempelvis till en utbildning i ett studieförbunds regi.

Socialtjänsten gör en utredning som ligger till grund för socialnämndens beslut om medgivande. MFoF har utfärdat allmänna råd om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption⁴ och publicerat en kompletterande handbok som riktar sig till verksamma inom socialtjänsten som arbetar med internationella adoptioner.⁵ I dag finns ingen enhetlig och vetenskapligt grundad utredningsmetod och därför har olika kommuner utvecklat olika sätt att göra medgivandeutredningar, ofta på basis av frågematerial som ursprungligen har tagits fram för andra ändamål och egna intervjuformulär. Utredningen omfattar ofta intervjuer utifrån sökandens egna livsberättelser, genogram och nätverksmöten. Enligt MFoF finns det ett stort behov av särskilda utprövade utrednings- och bedömningsinstrument för medgivandeutredningarna, utifrån de speciella krav som ställs på adoptivföräldrar.⁶

Det primära syftet med medgivandeutredningen är att ta fram ett underlag för socialnämndens beslut om sökandens behörighet och lämplighet som adoptivförälder. Om sökanden inte bedöms lämplig får sökanden inget medgivande, och ytterligare syften faller då automatiskt bort. Om sökanden får ett medgivande ska utredningsrapporten också vara ett fullgott underlag för den utländska förmedlingskontakten, som ska välja föräldrar till ett visst barn.⁷ Ansvariga i barnets ursprungsland behöver information om de sökandes egenskaper och bakgrund för att kunna välja de mest lämpliga föräldrarna till ett visst barn. Medgivandeutredningen och samtalen i samband med den bidrar i sig dessutom till sökandens förberedelse för en adoption, så att den ska kunna bli så bra som möjligt.⁸

Utvidgad medgivandeprövning när barnet är känt

Om barnet är känt när medgivandeutredningen görs, ska sökandens lämplighet prövas i förhållande till det enskilda barnet och adoptionen ska i övrigt kunna antas vara till barnets bästa, en så kallad utvidgad

⁴ Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption.

⁵ MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*.

⁶ MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 39 f.

⁷ Prop. 2003/04:131 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 58.

⁸ MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 37.

medgivandeprövning (6 kap. 12 § andra stycket SoL).⁹ Utredaren ska ta reda på om sökanden har de förutsättningar som behövs för att kunna tillgodose ett adopterat barns särskilda behov samt om det finns riskfaktorer som är av betydelse för en bedömning av sökandens förmåga att tillgodose dessa behov. Finner utredaren att sökanden är lämplig ska lämpligheten i nästa led prövas mot det specifika barnet.¹⁰

Det är den utländska centralmyndigheten som enligt artikel 16 1993 års Haagkonvention, bär huvudansvaret för att utreda barnets situation och behov. Enligt MFoF vilar dock ett visst ansvar för att utreda barnets situation och behov även på socialnämnden. Av förarbetena framgår att sökanden normalt förväntas tillhandahålla underlag för bedömningen.¹¹ Om sökanden avser att genomföra en adoption som förmedlas av en auktoriserad adoptionssammanslutning och sökanden redan har haft kontakt med en sådan, kan det enligt MFoF i vissa fall räcka med att socialnämnden tar del av den sammanslutningens material för att bedöma om adoptionen kan antas vara till barnets bästa.¹²

Om sökanden avser att genomföra en enskild adoption, måste sökanden själv ta fram underlag, till exempel i form av intyg och utredning från myndigheter i ursprungslandet. Utredaren bör ta kontakt med barnet och barnets vårdnadshavare för att kontrollera att det finns samtycken till adoptionen. Svårigheten är emellertid att veta hur uppgifter från de olika källorna ska värderas och vad som verkligen går att få fram om vad som är barnets bästa. Barnet kan känna stark lojalitet med det beslut som fattats om dess framtid och vill eller vågar inte framföra sin egen önskan och uppfattning. I vissa fall har barnet såväl föräldrar som syskon eller andra som kan ta hand om det, och det har ingen egen önskan om att bryta upp ur sitt sammanhang. Bestämmelsen i 6 kap. 12 § andra stycket SoL¹³ syftar till att på ett så tidigt stadium som möjligt avstyra adoptioner som inte är till barnets bästa, till exempel om barnet har en fungerande familjesituation i hemlandet. När ansökan avser ett släktingbarn anser socialnämnden ibland att det inte är lämpligt med en adoption eftersom barnet har släktingar i hemlandet.

⁹ 24 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

¹⁰ MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 44.

¹¹ Prop. 2017/18:121 *Modernare adoptionsregler*, s. 176.

¹² MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 80.

¹³ 24 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

Socialnämnden behöver trots detta pröva sökandens lämplighet och inte avgränsa sig till en bedömning av om barnet ska anses vara tillgängligt för adoption. Om hemlandet är anslutet till 1993 års Haagkonvention ska den bedömningen enligt artikel 16 göras av hemlandets myndigheter.¹⁴

8.2.2 Internationella adoptioner ska som regel förmedlas genom en auktoriserad organisation

Den som vill adoptera från utlandet ska som huvudregel använda sig av en av MFoF auktoriserad adoptionsorganisation som hjälper sökanden i adoptionsprocessen och sköter alla kontakter med utlandet, 4 § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, förkortad LIA.

Adoptionsförmedling ska ske med barnets bästa som främsta riktmärke

Det krävs auktorisation från MFoF för att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige. En person som förmedlar internationell adoption utan auktorisation kan dömas till böter (15 § LIA).

Sverigeauktorisering

Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige, så kallad Sverigeauktorisering, får ges endast åt sammanslutningar som har till huvudsakligt syfte att förmedla internationella adoptioner (6 § LIA). Sammanslutningen får även ägna sig åt viss biståndsverksamhet, förutsatt att sådan verksamhet inte är ägnad att äventyra förtroendet för adoptionsverksamheten. Auktorisation får ges endast om det står klart att sammanslutningen kommer att förmedla adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. I kravet på att förmedlingen sköts på ett sakkunnigt sätt bör ingå att sam-

¹⁴ MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 80 f.

manslutningen i sin verksamhet följer såväl svensk lag som ursprungslandets regler.¹⁵

För att få auktorisation krävs vidare att sammanslutningen har styrelse och revisorer samt stadgar som innebär att sammanslutningen är öppen (6 § LIA). Sverigeauktorisering gäller i högst fem år (7 § LIA).

Utlandsauktorisering

En auktoriserad sammanslutning får enligt 6 a § LIA beviljas auktorisation att förmedla adoptioner från ett visst land, en viss del av ett visst land eller en viss adoptionsförmedling i ett land, så kallad utlandsauktorisering, under förutsättning att:

1. det andra landet har en adoptionslagstiftning eller annan tillförlitlig reglering av internationell adoption, som beaktar de grundläggande principer för internationell adoption som uttrycks i FN:s konvention om barnets rättigheter och i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,
2. det andra landet eller den aktuella delen av det andra landet har en fungerande administration kring internationell adoptionsverksamhet,
3. det står klart att sammanslutningen kommer att förmedla adoptioner från det andra landet eller den aktuella delen av det andra landet på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke,
4. sammanslutningen redovisar kostnaderna i det andra landet och hur de fördelar sig,
5. det med hänsyn till kostnadsbilden och omständigheterna i övrigt bedöms som lämpligt att sammanslutningen inleder eller fortsätter ett adoptionssamarbete med det andra landet, och
6. sådan annan verksamhet än internationell adoptionsförmedling som sammanslutningen bedriver, inte äventyrar förtroendet för adoptionsverksamheten.

¹⁵ Prop. 1996/97:91 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 79.

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

I ärenden om auktorisation ska MFoF samråda med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet, om det inte är uppenbart obehövt, samt vid behov med barnrättsorganisationer som verkar i det andra landet.

Utlandsauktorisering gäller i högst två år. Har en ny ansökan getts in till MFoF innan tidigare auktorisation löpt ut gäller tidigare auktorisationsbeslut i avvaktan på beslut från MFoF. Auktorisationen får även förenas med andra villkor som har betydelse för bedrivande av verksamheten, såsom vad som ska gälla om inbetalning av avgifter samt redovisning (7 § LIA).

Under 2024 hade AC och BFA tillsammans auktorisation att arbeta med adoptionsförmedling i 12 länder, vilket kan jämföras med 14 länder 2023, 15 länder under 2022 och 18 länder under 2021. Förändringen över åren beror bland annat på att MFoF bedömt att vissa länder inte uppfyller de rättsliga förutsättningarna för samarbete och därför inte beviljat ansökan om auktorisation, men också på att organisationerna inte har ansökt om förnyad auktorisation för vissa länder.¹⁶

Organisationerna är skyldiga att informera MFoF om sådant som kan ha betydelse för förmedlingsverksamheten

En auktoriserad adoptionsorganisation ska skyndsamt meddela MFoF sådana förändringar i sammanslutningens verksamhet i Sverige och i utlandet samt sådana förändringar i politiska, juridiska eller andra förhållanden i utlandet som kan ha betydelse för förmedlingsverksamheten (8 a § LIA). Syftet med bestämmelsen är att adoptionsmyndigheten snabbt ska få sådan information som behövs i tillsynen.¹⁷ Enligt MFoF:s tillsynsrapport 2023 för AC har organisationen som rutin att avvikelserapportera om det inträffar något som rör förmedlingsverksamheten i utlandet.¹⁸

¹⁶ MFoF, Årsredovisning 2024, s. 53.

¹⁷ Prop. 2003:04:131 *Internationella adoptionsfrågor* s. 44.

¹⁸ MFoF (2023), *Tillsynsrapport 2023 Adoptionscentrum*, s. 15.

Adoptionsorganisationerna får ta ut en avgift från de som ansöker om adoptionsförmedling

För att täcka kostnaderna för verksamheten får en auktoriserad adoptionsorganisation ta ut skäliga avgifter av dem som ansöker om adoptionsförmedling (7 § andra stycket LIA). Ingen otillbörlig ekonomisk eller annan vinst får göras i samband med internationell adoptionsförmedling. En auktoriserad adoptionsorganisation ska redovisa kostnaderna i det andra landet och hur de fördelar sig (6 a § punkt 4 LIA). Det ska tydligt framgå hur avgifterna används av den utländska förmedlingskontakten, så att det står klart vad adoptivföräldrarna betalar för. Den ekonomiska redovisningen bör vara så pass detaljerad att det framgår vilka kostnader som är direkt avhängiga adoptionen och vilka kostnader som avser annat, för att möjliggöra för adoptionsmyndigheten att granska verksamheten och kunna bedöma om kostnaderna kan anses rimliga.¹⁹ I förarbetena står att ersättning bör kunna ges för kostnader som avser ett specifikt barn och för att täcka en rimlig del av barnhemmets löpande kostnader eller andra administrativa kostnader förknippade med den internationella adoptionsverksamheten. Det får dock inte finnas risk för att internationell adoptionsverksamhet ger så stora fördelar att ett beroende av inkomster från sådan verksamhet skapas i ursprungslandet.²⁰ MFoF kan med stöd av 7 § LIA uppställa villkor samt anvisningar för hur och i vilken omfattning redovisning ska ske.²¹

År 2019 bestod mellan 83 och 93 procent av förmedlingarnas intäkter av de avgifter som sökande betalar för att täcka adoptionskostnaderna.²² År 2024 bestod drygt 50 procent av AC:s intäkter av de avgifter som sökande betalar för att täcka adoptionskostnaderna.²³

MFoF betalar ut ett statsbidrag

MFoF har i uppdrag att fördela statsbidrag till svenska auktoriserade adoptionsorganisationer i enlighet med förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och

¹⁹ Prop. 2003/04:131, s. 39.

²⁰ Prop. 2003/04:131 s. 41.

²¹ Prop. 2003/04:131 s. 80.

²² Statskontoret (2021), *Organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten*, s. 53.

²³ AC. *Svar på fråga 6–13*. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-11.

till riksorganisationer för adopterade. Enligt regleringsbrevet för 2024 fick MFoF betala ut högst 1 800 000 kronor i statsbidrag.²⁴

Statsbidraget är ett ekonomiskt stöd för adoptionsorganisationernas arbete med adoptionsförmedling. Bidraget fördelas enligt statsbidragsförordningen och i enlighet med denna har ingen organisation fått mer än 10 000 kronor i statsbidrag per genomsnittligt antal förmedlade adoptioner under en två års period. Modellen har inneburit att MFoF inte kunnat fördela hela statsbidraget eftersom antalet förmedlade adoptioner varit få.²⁵ Statsbidrag täcker mellan 4 och 6 procent av adoptionsorganisationernas intäkter.²⁶

Den som adopterar ett barn genom en adoptionsorganisation kan få ett adoptionsbidrag

Den som adopterar ett barn från ett annat land kan få ett adoptionsbidrag på 75 000 svenska kronor per barn via Försäkringskassan. För att få adoptionsbidrag ska adoptionen vara godkänd av MFoF, svensk domstol eller en utländsk domstol i ett land som är anslutet till 1993 års Haagkonvention samt förmedlad av en auktoriserad adoptionsorganisation. Barnet ska vara utländsk medborgare, inte vara bosatt i Sverige när adoptanterna får det i sin vård och inte ha fyllt 10 år (21 kap. socialförsäkringsbalken).

Det finns två auktoriserade adoptionsorganisationer i Sverige

Det finns för närvarande två adoptionsorganisationer i Sverige. Dessa är Adoptionscentrum (AC) och Barnen Framför Allt (BFA). AC får förmedla adoptioner från sju länder: Colombia, Indien, Montenegro, Serbien, Sydafrika, Taiwan och Thailand.²⁷ BFA får förmedla adoptioner från fyra länder: Indien, Taiwan, Thailand och Tjeckien. Hösten 2024 beslutade BFA:s styrelse att förmedlingsverksamheten ska avvecklas.

²⁴ MFoF (2024), Årsredovisning 2024, s. 58.

²⁵ MFoF (2023), Årsredovisning 2023, s. 63.

²⁶ Statskontoret (2021), s. 53.

²⁷ MFoF har den 20 mars 2024 beslutat att bevilja AC:s ansökan om auktorisation att slutföra tre ärenden om internationell adoptionsförmedling i Sydkorea som vid tiden för beslutet är pågående hos AC. Auktorisationen gäller för tiden 20 mars 2024–18 juli 2025.

8.2.3 MFoF kan ge tillstånd till enskild adoption i enstaka fall

Som framgått ovan är huvudregeln att den som vill adoptera ett barn från ett annat land ska anlita en auktoriserad adoptionsorganisation. Undantag från denna huvudregel kan dock göras i enstaka fall av adoption som avser släktingbarn eller där det annars finns särskilda skäl att adoptera utan förmedling av en auktoriserad adoptionsorganisation, så kallad enskild adoption (4 § LIA). Vid enskild adoption är det sökandens eget ansvar att genomföra adoptionen enligt de regler som gäller i Sverige och i ursprungslandet.

MFoF ska i sådana fall pröva om förfarandet är godtagbart. Att förfarandet är godtagbart innebär att MFoF både ska pröva att det rör sig om ett släktingbarn eller att det finns särskilda skäl och att förmedlingssättet är tillförlitligt. Begreppet släktingbarn bör enligt förarbetena ges en vid tolkning. Det omfattar inte bara biologiska släktingar utan även exempelvis ingifta släktingar. Vidare ska hänsyn tas till släktingbegreppet i andra rättssystem, där det kan vara vidare än i det svenska.²⁸ Exempel på särskilda skäl kan vara att sökanden bott, arbetat i eller har sitt ursprung i det andra landet. Även annan liknande särskild relation till ursprungslandet kan utgöra särskilda skäl.²⁹

Prövningen görs först när socialnämnden har lämnat medgivande enligt 6 kap. 12 § SoL.³⁰ MFoF ska i detta sammanhang inte pröva den sökandes lämplighet eller om adoptionen är till barnets bästa.³¹ I förarbetena anges att syftet med att bedöma förmedlingssättets tillförlitlighet är att undvika oönskade inslag i adoptionsverksamheten, till exempel handel med barn.³² Det framgår vidare att det inte sker någon egentlig förmedling vid adoptioner där sökanden redan har en relation till det barn som adoptionen avser.³³ MFoF anser att bestämmelsen är otydlig då det saknas kriterier för vad som ska anses ingå i ett godtagbart förfarande. För att stärka rätts säkerheten och bättre ta till vara barnrättsperspektivet vid enskilda adoptioner har myndigheten under senare år vidgat prövningsramen och fördjupat sina utredningar inför ett beslut om enskild adoption. MFoF prövar hur matchningsförfarandet ser ut i landet, hur

²⁸ Prop. 1996/97:91 s. 78.

²⁹ Prop. 1996/97:91 s. 64.

³⁰ 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

³¹ Prop. 1996/97:91 s. 78.

³² Prop. 1996/97:91 s. 50 f.

³³ Prop. 2017/18:121 s. 110.

barnet blir tillgängligt för adoption, att landet har en lagstiftning som kräver att moderns samtycke lämnas efter barnets födsel samt korruptionsnivån i landet.³⁴ Numera gör MFoF också en viss prövning av om förfarandet är godtagbart när det gäller enskild adoption av ett släktingbarn.³⁵

Prövningen ska göras innan barnet lämnar ursprungslandet (4 § LIA). Det råder ett oklart rättsläge om ansökan måste göras innan det utländska adoptionsbeslutet meddelas eller om det är tillräckligt att ansökan görs innan barnet lämnar landet. MFoF tolkar dock bestämmelsen som att myndigheten måste ha fattat beslutet om enskild adoption innan adoptionen har avslutats i det andra landet. Om ett adoptionsbeslut redan har fattats i utlandet när prövningen enligt 4 § LIA ska göras medför det därför i regel ett avslag på ansökan om adoption.³⁶ Ett sådant avslagsbeslut har överklagats och Högsta förvaltningsdomstolen, (HFD), har meddelat prövningstillstånd i kammarrätten. HFD konstaterar att det saknas vägledande avgöranden i fråga om ansökan måste göras innan det utländska adoptionsbeslutet meddelas eller om det är tillräckligt att ansökan görs innan barnet lämnar landet.³⁷

En person som låter föra ut ett barn för adoption från det land där det har sitt hemvist utan att MFoF prövat förmedlingsvägen kan dömas till böter (15 § LIA).

8.2.4 Samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta

När ett visst barn har föreslagits för adoption ska socialnämnden skyndsamt och senast inom två veckor från att de presumtiva adoptivföräldrarna kommit in med en anmälan om detta pröva om samtycke ska ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta (6 kap. 14 § SoL).³⁸ Enligt MFoF:s allmänna råd bör sökanden kallas till ett per-

³⁴ Möte med MFoF 2024-08-24.

³⁵ MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen*, s. 12.

³⁶ MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen*, s. 13.

³⁷ Högsta förvaltningsdomstolens beslut i mål om prövningstillstånd i kammarrätt.

Mål: 2473–24.

³⁸ 24 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

sonligt möte i samband med att socialnämnden ska pröva om samtycke ska ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta.³⁹

Bestämmelsen syftar till att uppfylla kravet enligt artikel 17 c 1993 års Haagkonvention på att det innan barnet lämnar ursprungslandet ska göras en sista avstämning i respektive land om förutsättningarna för adoption är uppfyllda. Denna prövning aktualiseras först när ett visst barn i ursprungsstaten har föreslagits för adoption till vissa sökande i mottagarlandet och de tilltänkta adoptanterna samtycker till adoptionen. Därefter ska beslut fattas i båda länderna i frågan huruvida adoptionsförfarandet får fortsätta. Prövningen av om förfarandet ska få fortsätta krävs även om en utvidgad medgivandeprövning har gjorts och oavsett om barnet som föreslås för adoption har sitt ursprung i ett land som är anslutet till 1993 års Haagkonvention eller inte.⁴⁰

Bestämmelsen är av central betydelse för möjligheterna att indirekt upprätthålla den svenska rättens adoptionsförutsättningar även när själva adoptionsbeslutet ska fattas i ett annat konventionsland (normalt barnets ursprungsland). I förarbetena står att det finns en uppenbar risk att lagen i ursprungsstaten inte stämmer överens med svensk lag – särskilt vad gäller moderns samtycke och tidpunkten för det. Det får särskild betydelse när adoptionen ska beslutas av svensk domstol eftersom ansökan då alltid ska prövas enligt svensk lag. Om ursprungsstatens lag inte är förenlig med svensk lag kan det finnas anledning för den behöriga svenska myndigheten att vägra ge sitt tillstånd enligt artikel 17 c till att förfarandet får fortskrida. Det kan vara fallet om det eller de samtycken som lämnats inte uppfyller de krav som ställs i föräldrabalken, till exempel att moderns samtycke har lämnats direkt efter förlossningen.⁴¹ Prövningen av sökandens behörighet och lämplighet att adoptera det specifika barn som sökanden föreslagits bli adoptivförälder till innebär bland annat en kontroll av om sökandens medgivande att adoptera innehåller begränsningar, till exempel om sökandens lämplighet enbart har prövats i förhållande till att adoptera ett barn i en viss ålder.⁴²

³⁹ Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption.

⁴⁰ Prop. 1996/97:91 s. 61 och prop. 2017/18:121 s. 103.

⁴¹ Prop. 1996/97:91 s. 67.

⁴² MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 96.

Socialnämnden ska granska adoptionshandlingarna och säkerställa att det finns samtycke

Enligt rekommendationer från Haagkonferensen för internationell privaträtt (HCCH) 2023, har konventionsländerna vid prövningen av ett fortsatt samtycke ett ansvar att noggrant granska samtliga adoptionshandlingar, särskilt i fråga om bland annat barnets identitet, barnets adopterbarhet och vilka överväganden som har gjorts gällande subsidiaritetsprincipen. Om det finns otydligheter i barnets dokumentation bör fortsatt samtycke inte lämnas utan att ytterligare utredning vidtas.⁴³

Samtycke ska lämnas inom två veckor

Samtycket ska lämnas inom två veckor, men den tiden får förlängas om det finns synnerliga skäl. Varken förarbeten eller praxis anger dock vad som skulle kunna vara sådana synnerliga skäl, men enligt MFoF bör en förlängning vara aktuell om det finns allvarliga tveksamheter till att lämna samtycke och detta kräver en utredning. Tidsgränsen infördes för att adoptionsorganisationer i sina remissvar uttryckte en oro för att beslutet skulle dra ut på tiden och på så sätt försvåra eller äventyra adoptionen.⁴⁴

8.2.5 Beslutet om adoption

Det finns olika grunder för ett utländskt adoptionsbesluts giltighet i Sverige. Ett adoptionsbeslut som fattas i enlighet med 1993 års Haagkonvention gäller automatiskt i Sverige.⁴⁵ Även ett adoptionsbeslut som fattats i ett annat nordiskt land kan gälla automatiskt i

⁴³ HCCH (2023), *Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry adoption*, s. 162 f. och MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen*, s. 9.

⁴⁴ Prop. 1996/97:91 s. 62.

⁴⁵ Det andra landet måste vara anslutet till 1993 års Haagkonvention och reglerna i konventionen måste ha följts för att detta ska gälla. Utländska adoptionsbeslut från länder anslutna till 1993 års Haagkonvention som inte följt konventionen är inte automatiskt gällande i Sverige. Detta kan inträffa då en eller bägge adoptivföräldrarna är medborgare i barnets ursprungsland och därför tillåts genomföra en nationell adoption i det andra landet, trots att de har hemvist i Sverige och reglerna om internationell adoption i själva verket borde ha följts. I ett sådant fall blir inte adoptionsbeslutet gällande i Sverige annat än genom beslut från MFoF i enlighet med 5 § andra stycket LAIS. För detta krävs synnerliga skäl.

Sverige enligt förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap. Ett utländskt adoptionsbeslut kan även gälla automatiskt i Sverige enligt reglerna i lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer, förkortad LAIS. Svenska myndigheter kan vägra att erkänna ett utländskt beslut som strider mot ordre public, det vill säga om ett erkännande skulle vara uppenbart oförenligt med grunderna för den svenska rättsordningen (8 § LAIS).

Om det inte finns ett gällande utländskt beslut om adoption behöver svensk domstol fatta ett beslut om adoption. De grundläggande materiella bestämmelserna om adoption finns i 4 kap. föräldrabalken. Dessa bestämmelser ska tillämpas oavsett om det är en nationell eller internationell adoption. Den domstol som prövar en ansökan om adoption ska se till att ärendet blir tillräckligt utrett (4 kap. 13 § föräldrabalken). Om ansökan avser adoption av ett barn, ska rätten uppdra åt socialnämnden att utse någon att genomföra en adoptionsutredning. Rätten ska bestämma en viss tid inom vilken utredningen ska vara slutförd. Om det behövs, får rätten förlänga denna tid. Rätten ska se till att utredningen bedrivs skyndsamt. Rätten får ange riktlinjer för adoptionsutredningen (4 kap. 14 § föräldrabalken). Läs mer om domstolarnas utredningsansvar i avsnitt 5.4.7.

Om den som sökanden vill adoptera inte är svensk medborgare och inte heller har permanent uppehållstillstånd eller permanent uppehållsrätt i Sverige, ska rätten inhämta ett yttrande från Migrationsverket, om det inte är obehövt (4 kap. 17 § föräldrabalken).

Innan adoptionen beslutas i svensk domstol, och om barnet finns i Sverige, har socialnämnden samma skyldigheter gentemot adoptivföräldrarna och barnet som i förhållande till barn i ett familjehem. Socialtjänsten har uppföljningsansvar enligt 5 kap. 1 § punkt 9 SoL.⁴⁶ För att kunna fullfölja detta ansvar behöver socialtjänsten ha kontakt med familjen efter det att barnet har anlänt. Socialnämnden ska också bevaka att adoptionen fullföljs.⁴⁷ Fram till det svenska beslutet om adoption fattats behöver barnet en rättslig företrädare. Det kan ske i form av god man eller särskild förordnad vårdnadshavare.⁴⁸

⁴⁶ 18 kap. 10 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

⁴⁷ MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 100 och 105.

⁴⁸ MFoF (2020), *Föräldraskap genom adoption. Utbildningsmaterial till föräldrautbildningen*, s. 26.

8.3 De internationella adoptionerna minskar kraftigt

8.3.1 Under 2024 adopterades 54 barn till Sverige

Sverige har länge varit ett av de största mottagarländerna vad gäller internationella adoptioner i relation till folkmängd. I Sverige finns det cirka 60 000 personer som har adopterats från ett annat land. Under de senaste 15 åren har den internationella adoptionsverksamheten genomgått en omfattande förändring då antalet internationella adoptioner i världen har minskat kraftigt. I början av 2000-talet kom omkring 1 000 barn varje år till Sverige genom de auktoriserade sammanslutningarna, men de senaste åren har antalet sjunkit drastiskt. Under 2024 anlände 54 barn i adoptionssyfte till Sverige via de svenska adoptionsorganisationerna (jämfört med 73 barn 2023). 36 adoptioner förmedlades genom AC och 18 förmedlades genom BFA.

MFoF har ingen samlad statistik på hur många internationella adoptioner som genomförts utöver de som förmedlats via de auktoriserade organisationerna. Under 2024 inkom 19 ansökningar om enskild adoption jämfört med 30 ansökningar 2023 och 29 ansökningar 2022.⁴⁹ MFoF antar att det finns ett mörkertal av enskilda adoptioner som borde gå via MFoF. De uppskattar att mörkertalet kan röra sig om minst lika många ärenden som de enskilda adoptioner som går via MFoF.⁵⁰

De internationella adoptionerna kommer att fortsätta minska

Enligt Statskontoret kommer antalet internationella adoptioner att fortsätta minska.⁵¹ Enligt MFoF är den huvudsakliga förklaringen förbättrade socioekonomiska förhållanden i många ursprungsländer som lett till ökade möjligheter till inhemskt barnrättsskydd och fler nationella adoptioner. Samtidigt har implementeringen av striktare internationella regelverk och kontroller, i syfte att säkerställa etiska adoptionsprocesser, resulterat i mer omfattande och tidskrävande adoptionsförfaranden.⁵² Enligt Socialstyrelsen är en annan anledning

⁴⁹ MFoF. *Svar på frågor från Adoptionskommissionen*. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-13.

⁵⁰ Statskontoret, (2021) s. 78.

⁵¹ Statskontoret, (2021) s. 43, 60, 101 och 130.

⁵² MFoF (2024), *Årsredovisning 2024*, s. 55.

till att antalet internationella adoptioner minskar att det öppnas fler möjligheter för ofrivilligt barnlösa att få barn (som till exempel IVF och surrogatarrangemang). Ytterligare en anledning är att vissa länder av politiska skäl väljer att stoppa internationella adoptioner från sina länder. I tillägg har det på senare år kommit flera rapporter om oegentligheter i samband med internationella adoptioner, vilket har väckt debatt i många länder.⁵³

8.3.2 Den sista adoptionsorganisationen kan behöva avveckla sin förmedlingsverksamhet inom en snar framtid

Under 2022 avvecklade Barnens Vänner Internationell Adoptionsförening sin verksamhet. Efter flera år av negativa resultat och en fortsatt minskning av antalet adoptionssökande har även BFA under hösten 2024 beslutat att inleda en avvecklingsprocess. I Sverige finns därför snart endast en verksam adoptionsorganisation kvar.

I MFoF:s årsredovisning för 2023 konstaterar myndigheten att organisationernas verksamhet i princip är finansierad av adoptionsavgifterna. I och med att antalet förmedlade adoptioner minskar, försämras också organisationernas ekonomiska situation. Om antalet förmedlade adoptioner fortsätter att minska bedömer MFoF att det kan innebära att även AC behöver avveckla sin förmedlingsverksamhet, eller till och med hela verksamheten, inom några år.⁵⁴ I februari 2025 uppgav MFoF att AC framfört att de har ett ekonomiskt ansträngt läge. Om AC inte skulle få några nya intäkter så har de fonderade medel för att täcka drygt ett år av organisationens totala kostnader. Det finns därmed en risk att det kan vara svårt för organisationen att behålla befintlig personal och ha tillräckliga medel för att kunna göra en avveckling under längre tid utan att behöva avbryta pågående adoptionsprocesser.⁵⁵

AC har framfört att deras förmedlingsverksamhet ”rent teoretiskt” kan fortsätta så länge det finns behov av internationella adoptioner, intresse hos blivande adoptivföräldrar⁵⁶ och länder som önskar samarbeta med AC. Adoptionsavgiften ska täcka de verkliga förmedlings-

⁵³ Socialstyrelsen (2022), *Hur hälso- och sjukvården och socialtjänsten möter adoptionspecifika behov hos adopterade. Kartläggning och analys*, s. 50.

⁵⁴ MFoF (2023), *Årsredovisning 2023*, s. 60.

⁵⁵ MFoF, *Svar på frågor från Adoptionskommissionen*. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-13.

⁵⁶ Enligt uppgift från AC till Adoptionskommissionen hade de 483 sökanden den 11 februari 2025.

kostnaderna, efter erhållna statsbidrag, och ska justeras allteftersom förutsättningarna förändras. Från och med 2025 har AC höjt adoptionsavgiften med 50 000 kronor för att täcka de verkliga förmedlingskostnaderna och AC befarar att fler höjningar kommer att bli aktuella. Enligt AC finns det dock en gräns för hur hög avgiften kan bli per adoption innan den blir ett ekonomiskt hinder för stora grupper av sökande.⁵⁷

Ansaret om även AC avvecklas

Om AC upphör med sin förmedlingsverksamhet, ska dokumentation av förmedlingsverksamheten överlämnas till MFoF (8 b § LIA). MFoF får ansvaret för att sekretesspröva och utlämna adopterade personers handlingar.⁵⁸

Enligt MFoF har myndigheten inte lagstöd för att överta ansvaret för att förmedla adoptioner vilket innebär att AC i sin avvecklingsplan måste slutföra de adoptioner som påbörjats. Enligt MFoF har myndigheten inte heller lagstöd för att hantera uppföljningsrapporter till ursprungsländerna. MFoF anser att det enligt 1993 års Haagkonvention inte finns någon skyldighet för MFoF att förse andra centralmyndigheter med uppföljningsrapporter. Inte heller socialtjänsten har någon skyldighet att skriva uppföljningsrapporter. Enligt MFoF är uppföljningsrapporteringskravet ett åtagande mellan familjerna och ursprungslandet.⁵⁹

Även om AC avvecklar sin förmedlingsverksamhet kan de fortfarande finnas kvar som organisation och därmed fortsätta att sköta vissa delar av sina åligganden, exempelvis stöd till adopterade personer och uppföljningsrapporter till ursprungsländerna.

8.4 En internationell jämförelse

I detta avsnitt görs en jämförelse av hur den internationella adoptionsförmedlingen utvecklats och organiserats i ett antal andra länder. Organiseringen skiljer sig åt i de undersökta länderna men det van-

⁵⁷ AC. *Svar på fråga 6–13*. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-11.

⁵⁸ Statskontoret (2021), s. 66 f.

⁵⁹ MFoF. *Svar på frågor ställda av Barnen Framför Allt under det digitala mötet 24-09-25*. 2024-10-11, dnr AD 2024-1403.

ligaste är ett tredelat ansvar, där en aktör utreder lämpligheten att adoptera, en aktör förmedlar adoptioner och en ansvarar för tillsyn av adoptionsverksamheten. I de flesta länder är det privata aktörer som sköter förmedlingsverksamheten med undantag av Australien och Danmark som har ett statligt ansvar. De internationella adoptionerna minskar kraftigt i alla de undersökta länderna.

8.4.1 I Danmark har staten tagit över ansvaret för förmedlingsverksamheten

I Danmark har antalet internationella adoptioner minskat från 338 barn 2011 till 40 barn 2022. År 2023 adopterades 23 barn från ett annat land.⁶⁰

Statligt ansvar att utreda de sökandes lämplighet

I Danmark har kommunerna inte något ansvar i adoptionsprocessen. Ansvaret för utredningar ligger i stället på Familjerättshuset, en statlig myndighet med regional organisation och ansvar för familjefrågor. Den kontrollerande funktionen i det danska adoptionsystemet är Ankestyrelsen, en statlig myndighet som är Danmarks centralmyndighet för internationella adoptioner. Ankestyrelsen har bland annat ansvar för auktorisation och tillsyn över den danska adoptionsförmedlingens nationella och internationella verksamhet. I Danmark får den eller de som adopterar ett barn från utlandet ett statligt bidrag. Detta bidrag uppgår till 50 000 danska kronor.⁶¹

Det är svårt att få tillstånd till enskild adoption

I Danmark finns en teoretisk möjlighet att genomföra en adoption utan hjälp av en adoptionsorganisation, men i praktiken är det svårt att få tillstånd till det. Den danska centralmyndigheten uppger att det inte har genomförts någon sådan adoption på flera år. Enligt dansk adoptionslagstiftning måste en sökande som vill genomföra en adoption utan hjälp av en adoptionsorganisation ha särskilda för-

⁶⁰ Adoptionsnævnet (2024), *Udviklingen i alder og ventetider ved internationale adoptioner 2021–2023*, s. 5.

⁶¹ Statskontoret (2021), s. 160.

kunskaper om barnet eller barnets släktingar, eller annars ha särskilda skäl för en sådan adoption. Vidare måste sökanden bland annat kunna visa att adoptionen kommer genomföras på ett lagligt och etiskt försvarbart sätt samt att den danska adoptionsorganisationen inte samarbetar med eller för samtal om framtida samarbete med barnets ursprungsland. Den sökande behöver även styrka att förhållandet till barnet eller barnets släktingar har etablerats på ett lagligt sätt (både utifrån dansk lag och ursprungslandets lagstiftning) och att det inte har etablerats i syfte att kunna genomföra en adoption.⁶²

Danmarks sista adoptionsorganisation avslutade sin verksamhet 2024

I Danmark fanns det 2023 en godkänd adoptionsorganisation: Danish International Adoption (DIA). DIA skapades genom en sammanslagning i januari 2015 av de två förmedlingsorganisationerna AC Børnehjælp och DanAdopt. I januari 2024 meddelade Danmarks social- bostads- och äldreminister att DIA:s tillstånd för att förmedla adoptioner från Sydafrika skulle komma att återkallas. Ankestyrelsen beslutade också att utreda DIA:s övriga samarbetsländer; Filippinerna, Indien, Taiwan, Thailand och Tjeckien.⁶³ Anledningen var att DIA överträtt auktorisationsvillkoren och i ett antal fall agerat i strid med 1993 års Haagkonvention och den danska adoptionslagens principer.⁶⁴ Ministern uttalade att det var den allvarligaste krisen inom adoptionsområdet de senaste tio åren och att när barn förmedlas för adoption till en ny familj på andra sidan jorden måste det finnas nödvändiga garantier för att adoptionen har genomförts på ett korrekt sätt i förhållande till de biologiska föräldrarna. Efter beskedet beslutade DIA:s styrelse att avsluta sin adoptionsverksamhet.⁶⁵

⁶² Statskontoret (2021), s. 160.

⁶³ Ankestyrelsen (2024), *Aktuel status på Ankestyrelsens rolle og handlinger i forbindelse med Danish International Adoptions afvikling af organisationens virke som formidler af internationale adoptioner*. Nyheter 2024.

⁶⁴ Danmarks radio (DR). *Adoptioner fra udlandet til Danmark stopper efter sanktioner*. Publicerad den 16 januari 2024.

⁶⁵ Bufdir (2024), *Bufdirs anbefaling om midlertidig stans av utenlandsadopsjon – svar på oppfølgningsporsmål*, s. 19.

Staten har tagit över förmedlingsverksamheten

Som en följd av DIA:s beslut tog Ankestyrelsen den 1 november 2024 över DIA:s uppgifter.⁶⁶ Personal på DIA erbjöds anställning på Ankestyrelsen.⁶⁷ Ankestyrelsen har fortsatt samarbete med Tjeckien, Thailand och Indien. I februari 2025 var det ännu inte klart om samarbetet med Filippinerna och Taiwan kunde fortsätta.⁶⁸

Det pågår en politisk debatt i Danmark om hur framtidens adoptionssystem ska utformas för att säkerställa barnens bästa och följa internationella konventioner. En majoritet av partierna i Folketinget är överens om att internationell adoption fortsatt ska vara möjlig för danskar, men under mer robusta och säkra former.⁶⁹

8.4.2 Finland har tre auktoriserade adoptionsorganisationer

I Finland har antalet internationella adoptioner minskat från 160 barn 2010 till 57 barn 2022. År 2023 adopterades 53 barn från ett annat land.⁷⁰

Centralmyndigheten ger tillstånd till adoption

Adoptionsnämnden är en särskild sakkunnig-, tillstånds- och tillsynsmyndighet i adoptionsärenden samt centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention. Adoptionsnämnden är en självständig myndighet under Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira). Adoptionsnämnden följer utvecklingen av adoptionsverksamheten i Finland och beviljar adoptionssökande tillstånd till både nationell och internationell adoption. De utövar tillsyn över adoptionsorganisationerna och beviljar adoptionsorganisationerna tillstånd att samarbeta med utländska adoptionsorganisationer.⁷¹

⁶⁶ Efter en lagändring.

⁶⁷ <https://ast.dk/nyheder/nyheder/nyheder-2024/aktuel-status-pa-ankestyrelsens-rolle-og-handlinger-i-forbindelse-med-danish-international-adoptions-afvikling-af-organisationens-virke-som-formidler-af-internationale-adoptioner>. Hämtad 24-11-19.

⁶⁸ <https://ast.dk/nyheder/nyheder/nyheder-2025/status-pa-opgaver-vedr-adoptionsomradet>. Hämtad 25-02-19.

⁶⁹ E-post till Adoptionskommissionen från svenska ambassaden i Köpenhamn den 6 november 2024.

⁷⁰ Valvira (2024), *Adoptionsnämndens verksamhetsberättelse 2023*, s. 21.

⁷¹ <https://valvira.fi/sv/adoptionsnamnden/verksamhet-och-uppgifter>. Hämtad 2025-02-19.

Det finns tre adoptionsorganisationer

Det finns tre adoptionsorganisationer i Finland; Interpedia, Rädda Barnens internationella adoptionstjänst och Helsingfors stads social- och hälsovårdssektor. Deras uppgift är att bistå adoptionssökande under adoptionsprocessen och övervaka att adoptionerna genomförs i enlighet med barnets bästa och i enlighet med internationell rätt. Förmedlingarna ansvarar också för att bevara adoptionsdokument och ge stöd åt de som adopterar och till adopterade personer.

Den eller de som adopterar ett barn från utlandet kan ansöka om ett statligt bidrag. Bidraget varierar beroende på vilket land de adopterar från eftersom kostnaderna för de sökande varierar av samma anledning. Den eller de som adopterar från Thailand kan få ett bidrag på 5 000 euro och från Taiwan på 9 000 euro. För resterande länder ligger bidraget på 7 000 euro. Den finska staten betalar årligen ut ett bidrag på 95 000 euro till de tre adoptionsorganisationerna. Bidraget fördelas utifrån antalet adoptioner som förmedlingarna genomför, och utifrån förmedlingarnas storlek. Två av förmedlingarna har även möjlighet att söka ett bidrag från den statliga myndigheten Social- och hälsoorganisationernas understödscentral (STEA). Storleken på detta bidrag varierar beroende på bland annat förmedlingarnas aktiviteter, och det måste sökas varje år. Bidraget kan inte delas ut till kommuner, vilket innebär att Helsingfors stads adoptionstjänst inte kan söka det. År 2020 fick Rädda Barnen ett bidrag från STEA på 119 500 euro och Interpedia ett på 232 000 euro.⁷²

Det är ovanligt med enskilda adoptioner

Även i Finland kan en sökande genomföra en adoption utan hjälp av en adoptionsförmedling, men det är mycket ovanligt. För att genomföra en sådan adoption krävs bland annat att barnet är nära släkting till den eller de sökande, eller att barnet är släkting till sökandes adoptivbarn. Om inget släktskap finns måste barnet ha kommit till de sökande i annat än adoptionssyfte och varaktigt ha vårdats och uppfostrats av de sökande. I regel är det inte möjligt att genomföra en sådan adoption från länder där någon av de finländska adoptionsorganisationerna har ett etablerat samarbete.⁷³

⁷² Statskontoret (2021), s. 161.

⁷³ Statskontoret (2021), s. 161 f.

8.4.3 Island har en auktoriserad adoptionsorganisation som finansieras till 75 procent av staten

Det har endast kommit ett barn per år genom internationell adoption till Island de senaste två åren. Under 2022 förmedlades inget barn och 2020 förmedlades fem barn.⁷⁴

Regionala myndigheter utreder sökandens lämplighet

Motsvarigheten till de svenska kommunernas ansvarsområden sköts på Island av regionala förvaltningsmyndigheter (Sysselmand) och av lokala barnrättskommittéer. Förvaltningsmyndigheten avgör om sökanden uppfyller kraven för att adoptera eller inte efter att den lokala barnrättskommittén har genomfört en utredning av de sökandes lämplighet. Justitieministeriet är Islands centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention och ansvarar för att utfärda auktorisationer för och utöva tillsyn över adoptionsförmedlingen i landet.

Det finns en adoptionsorganisation

Island har en adoptionsorganisation; Icelandic Adoption Society (IAS). IAS ansvarar bland annat för att förmedla adoptioner, organisera föräldrautbildningar och sköta kontakten med barnets ursprungsland. De ansvarar även för stöd till adopterade personer och adoptivföräldrar efter genomförd adoption och för uppföljningsrapporter till ursprungsländerna.⁷⁵

Även på Island kan adoptivföräldrar ansöka om ett statligt bidrag. Detta bidrag ligger på 745 179 isländska kronor (cirka 47 000 svenska kronor).⁷⁶ Finansieringen av det isländska adoptionssystemet är huvudsakligen statlig. 75 procent av intäkterna till IAS kommer från den isländska staten. IAS tar årligen emot ett bidrag på ungefär 34 miljoner ISK (drygt 2 miljoner svenska kronor), ett bidrag som är oberoende av antalet internationella adoptioner som förmedlas i landet. Den statliga finansieringen är beroende av att IAS uppfyller

⁷⁴ E-post från Dómsmálaráðuneytið (Justitieministeriet) till Adoptionskommissionen den 10 december 2024.

⁷⁵ Statskontoret (2021), s. 162.

⁷⁶ Statskontoret (2021), s. 163.

de krav som ställs i ett avtal upprättat mellan dem och Justitieministeriet.⁷⁷

I undantagsfall kan tillstånd till enskild adoption ges

På Island kan sökanden endast få tillstånd att genomföra en adoption utan hjälp av en adoptionsorganisation i undantagsfall, exempelvis om det rör sig om en familjeoption.⁷⁸

8.4.4 Norge har två auktoriserade adoptionsorganisationer som i princip helt finansieras av avgifter från sökanden

I Norge har antalet internationella adoptioner minskat från 297 barn 2011 till 94 barn 2022. År 2023 kom 37 barn och 2024 kom 24 barn.⁷⁹

Statligt ansvar att utreda de sökandes lämplighet

Den statliga myndigheten Barne-, ungdoms- och familjedirektoratet (Bufdir) är Norges centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention. Myndigheten har bland annat ansvar för auktorisation och tillsyn av de norska adoptionsorganisationerna samt för auktorisation av de ursprungsländer som förmedlingarna samverkar med. Bufdir övervakar organisationernas adoptionssamarbeten med enskilda länder genom att ompröva adoptionssamarbetet vartannat eller vart tredje år. Bufdir kan återkalla ett förmedlingstillstånd om lagar, förordningar eller villkor för tillståndet inte uppfylls.⁸⁰

Sedan 2015 ligger ansvaret för att utreda sökandes lämplighet att adoptera hos en regionaliserad statlig organisation vid namn Bufetat, som är en del av Bufdir. Dessförinnan låg ansvaret hos kommunerna, precis som i Sverige. Bufetats verksamhet täcker fem större regioner i Norge och de arbetar med en mängd familj- och barnrelaterade frågor utöver adoptioner.

⁷⁷ Statskontoret (2021), s. 163.

⁷⁸ E-post till Adoptionskommissionen från Dómsmálaráðuneytið (Justitieministeriet) den 10 december 2024.

⁷⁹ Granskingsutvalget for utenlandsadopsjoner (2025), *Delrapport om Ecuador og Colombia*, s. 52.

⁸⁰ 34 § Lov om adopsjon.

Norge har två adoptionsorganisationer

Den som vill adoptera från utlandet ska först ta kontakt med en av Norges två adoptionsorganisationer: Adopsjonsforum och InorAdopt.⁸¹ Från adoptionsorganisationen får de sökande en bekräftelse och en rekommendation på lämpligt adoptivland samt åldersspann på adoptivbarnet. Därefter vänder sig de sökande till Bufetat som genomför adoptionsutredningen och beslutar om de sökande får eller inte får adoptera. Om de godkänns för adoption är det adoptionsorganisationerna som hanterar de återstående delarna i adoptionsprocessen. Norska adoptivföräldrar får, efter att de har genomfört en adoption, ett statligt bidrag. Under 2020 var bidraget 99 000 norska kronor.

Ungefär 5 till 8 procent av de norska adoptionsorganisationernas intäkter består av statliga bidrag.⁸²

Enskild adoption är tillåten i enstaka fall

I Norge finns det i undantagsfall möjlighet att genomföra en adoption utan hjälp av en adoptionsorganisation. För att få tillstånd att genomföra en sådan adoption krävs att minst en av de sökande har en särskild anknytning till barnets ursprungsland och att adoptionen kan genomföras på ett säkert sätt. Vidare är det inte möjligt att genomföra en sådan adoption från ett land där en norsk adoptionsförmedling redan har ett etablerat samarbete. Men det gäller inte vid adoptioner där minst en av de sökande har en nära relation till barnet eller barnets nära familj. Det är ett av Bufetats regionala kontor (Region öst) som prövar samtliga ansökningar från sökande som vill adoptera utan hjälp av en adoptionsorganisation. Enligt Bufetat kan det ibland vara svårt för dem att få den information som är nödvändig om adoptionsprocessen från länder som Norge inte har något etablerat samarbete med. Enligt myndigheten kan det försämrat möjligheten att garantera att adoptioner som genomförs utan hjälp av en adoptionsorganisation sker utifrån ett barnrättsperspektiv.⁸³

⁸¹ Adoptionsorganisationen Verdens Barn beslutade i januari 2025 att avveckla sin adoptionsverksamhet. Avvecklingen ska vara avslutad senast vid utgången av 2025.

⁸² Statskontoret (2021), s. 158.

⁸³ Statskontoret (2021), s. 159.

I dag finns samarbete med Colombia och Taiwan

I juni 2023 tillsatte den norska regeringen en statlig utredning för att granska utländska adoptioner. Utredningen inledde sitt arbete i december 2023 och ska lämna sin rapport i slutet av 2025. Samtidigt fick Bufdir i uppdrag att se över de specifika förmedlingstillstånden för de länder som Norge adopterar från, för att få uppdaterad information om rättssäkerheten i det nuvarande samarbetet. Under 2023 drog Bufdir tillbaka tillstånden för Taiwan, Thailand, Filippinerna och Madagaskar. Barn- och familjeministeriet är överklagandeinstans för Bufdirs beslut och har mottagit överklaganden avseende samarbete med Filippinerna, Madagaskar och Taiwan. Hösten 2024 biföll ministeriet InorAdopts överklagan gällande auktorisationen för Taiwan.

I januari 2024 rekommenderade Bufdir Barn- och familjeministeriet att besluta om ett generellt tillfälligt stopp på två år för adoptioner från utlandet till Norge, under tiden den statliga utredningen pågår. Ytterligare information om behovet av ett tillfälligt stopp lämnades till regeringen i april 2024. Rekommendationen grundade sig på Bufdirs professionella bedömning av hur välfungerande systemet för internationella adoptioner till Norge är och byggde på en riskbedömning av det nuvarande systemet och ansvarsfördelningen vid internationella adoptioner till Norge. Bufdir har inte bedömt om adoptioner till Norge har genomförts på olaglig grund och rekommendationen inkräktar därmed inte på utredningens arbete. Den är inte relaterad till de historiska internationella adoptionerna som ägde rum för flera decennier sedan. Rekommendationen är inte heller baserad på specifika ursprungsstater. Rekommendationen är baserad på identifierade svagheter i systemet för hantering av internationella adoptionsärenden i dag. I rapporten skriver Bufdir att de vid sin bedömning av barnets bästa har lagt större vikt på att förhindra att oegentliga (olovlige) adoptioner äger rum än att barn från ett annat land ges möjlighet att adopteras till Norge under perioden som den statliga utredningen pågår och ett eventuellt nytt adoptionssystem är på plats.⁸⁴

I juni 2024 drog Bufdir tillbaka tillstånden för Tjeckien, Ungern, Sydafrika och Peru då Bufdir anser att det inte har visats att internationella adoptioner genomförs fullt ut i enlighet med internatio-

⁸⁴ Bufdir (2024), *Bufdirs anbefalning om midlertidig stans av utenlandsadopsjon – svar på oppfølgingsspørsmål*.

nella principer för adoption. Adoptioner från Colombia får fortsätta med nya villkor och från Bulgarien för att slutföra ett pågående ärende. Även adoptioner från Sydkorea har beviljats ett begränsat förnyat tillstånd. Några veckor efter Bufdirs beslut att återkalla tillstånden för Tjeckien, Ungern, Sydafrika och Peru meddelade den norska regeringen att den inte kommer att stoppa internationella adoptioner till Norge medan utredningen pågår. Däremot genomförs flera av de riskreducerande åtgärder som Bufdir föreslog i sin rapport, bland annat kommer ansvaret för att kontrollera handlingarna i varje enskilt adoptionsärende att flyttas från adoptionsorganisationerna till Bufdir.⁸⁵ I dag pågår alltså adoptionssamarbete med Colombia och Taiwan.

8.4.5 Nederländerna har beslutat om att upphöra med internationell adoptionsförmedling

I Nederländerna har de internationella adoptionerna minskat sedan 2005. År 2017 adopterades 210 barn till Nederländerna. År 2019 kom 145 barn till Nederländerna genom internationell adoption och 2020 kom 70 barn.⁸⁶

Nederländerna har permanent stoppat alla internationella adoptioner

Efter fler och fler uppgifter om oegentligheter tillsatte den nederländska regeringen 2019 en utredning för att granska den internationella adoptionsverksamheten, den så kallade Joustra-utredningen.⁸⁷ Efter att utredningen publicerat sin rapport 2021 stoppade Nederländerna, enligt utredningens rekommendation, alla internationella adoptioner temporärt. Utredningen som utrett adoptioner till landet under perioden 1967 till 1998, avslöjade storskaliga och systematiska oegentligheter i flera givarländer och regeringen bedömde att det fanns risk att de oegentligheter som uppdagats kunde kvarstå.⁸⁸

⁸⁵ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringa-sett-i-verk-risikoreduserande-tiltak-for-a-sikre-trygge-adopsjonar/id3045935/>. Publicerad 24-06-19.

⁸⁶ Socialstyrelsen (2022), s. 51.

⁸⁷ Committee on the Investigation of Intercountry Adoption (Commissie onderzoek interlandelijke adoptie).

⁸⁸ Committee on the Investigation of Intercountry Adoption (2021), *Report* (unofficial translation) och *Consideration, Analysis, Conclusions, Recommendations and Summary*.

Joustra-utredningen var mycket kritisk till de privata auktoriserade adoptionsorganisationernas roll i adoptionsprocessen. Utredningen menade att systemet med privata inslag i adoptionsprocessen är mottagligt för bedrägeri och hittills har gett upphov till missbruk. De ansåg därför att systemet för internationell adoption med privata inslag inte kunde behållas eftersom de tvivlade på att det var möjligt att utforma ett offentligrättsligt system där de identifierade missförhållandena inte längre förekom.⁸⁹

Ett år senare beslutade regeringen att verksamheten skulle återupptas men med färre samarbetsländer och adoptioner från dessa länder kom i gång 2023. Nederländerna avsåg också att omorganisera sitt system med fyra adoptionsorganisationer till en och utarbeta en ny lag om adoption. Under övergångsperioden finansierades de fyra adoptionsorganisationerna fullt ut av staten. Tanken var att det 2025 skulle bildas en ny adoptionsorganisation utan anknytning till de nuvarande organisationerna. Den nya adoptionsorganisationen skulle vara närmare knuten till den nederländska centralmyndigheten.⁹⁰ I april 2024 uppmanade en majoritet i riksdagen dock regeringen att helt fasa ut de internationella adoptionerna och i maj 2024 beslutade den nederländska regeringen att permanent avsluta den internationella adoptionsförmedlingen till landet. Regeringen uttalade att internationell adoption, med beaktande av svagheter i systemet, inte längre är en hållbar lösning för att skydda barns intressen. Barnets bästa tillgodoses bäst när det kan växa upp i en trygg miljö i sitt eget land, sin region eller sin kultur. Eftersom man inte ens i ett skärpt system helt kan utesluta risk för oegentligheter fanns en majoritet i riksdagen för att aktivt påbörja en utfasning av verksamheten.⁹¹ Den ansvariga myndigheten Fiom⁹² uppmanades att inte behandla några nya ansökningar om adoption.⁹³

⁸⁹ Committee on the Investigation of Intercountry Adoption (2021), *Report*. Unofficial translation, s. 140.

⁹⁰ Bufdir (2024), *Bufdirs anbefalning om midlertidig stans av utenlandsadopsjon – svar på oppfølgningsporsmål*, s. 18.

⁹¹ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024), *Voorstel voor afbouw interlandelijke adoptie*. Den 9 december 2024.

⁹² Fiom är Nederländernas expertcentrum inom området önskad graviditet, släktskapsfrågor och adoption.

⁹³ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024), *Nota. Voorstel voor afbouw interlandelijke adoptie*. Den 9 december 2024.

En sex år lång avvecklingsperiod

I december 2024 lämnade regeringen förslag om en sex år lång avvecklingsperiod till riksdagen för att ”varsamt” fasa ut internationella adoptioner, avveckla adoptionsorganisationerna och ge blivande adoptivföräldrar tid att förbereda sig för den nya situationen. Adoptionsorganisationerna ges möjlighet att förlänga sitt tillstånd ytterligare en gång med fem år vilket innebär att de kan lämna matchningsförslag för adoption till Centralmyndigheten fram till den 1 maj 2030. I slutet av 2030 ska Centralmyndigheten ta över eventuella kvarvarande uppgifter från adoptionsorganisationerna.⁹⁴

8.4.6 Australien har ett statligt ansvar för den internationella adoptionsförmedlingen

Antalet internationella adoptioner till Australien har minskat med 94 procent från 2004 till 2023. År 2004 adopterades 434 barn och 2023 adopterades 28 barn från ett annat land.⁹⁵

Australiens socialdepartement har samarbetsavtal med ett antal länder

I det australiensiska adoptionssystemet finns inga ideella organisationer inblandade i förmedlingsverksamheten. I stället upprättas samarbetsavtal med ursprungsländer av The Australian Government of Social Services (DSS). DSS ansvarar även för att se till att Australien följer principerna i 1993 års Haagkonvention och för att ge stöd åt adopterade personer och adoptivföräldrar.⁹⁶ DSS har överenskommelse om adoption med tolv länder (partner countries).⁹⁷ Delstaterna och territorierna i landet ansvarar för att ta emot ansökningar om adoption från sökanden, utreda om de sökande är lämpade att adoptera eller inte samt för själva förmedlingsverksamheten i adoptions-

⁹⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024), *Afbouwplan interlandelijke adoptie*. Den 9 december 2024.

⁹⁵ Australian Institute of Health and Welfare (AIHW). *Adoptions Australia*. Web Report 2024. <https://www.aihw.gov.au/reports/adoptions/adoptionsaustralia/contents/adoptions#numberofadoptions>. Hämtad den 16 oktober 2024.

⁹⁶ Statskontoret (2021), s. 163.

⁹⁷ År 2024 var det Bulgarien, Chile, Colombia, Hong Kong, Indien, Lettland, Polen, Sydafrika, Sri Lanka, Taiwan och Thailand.

processen. De ansvarar även för stöd och uppföljning efter adoptionen och förvarar adoptionsdokumentationen.⁹⁸

8.5 Behovet av internationell adoption i dag

8.5.1 De flesta barn som adopteras till Sverige i dag uppges ha särskilda behov

Enligt subsidiaritetsprincipen ska ett barn endast adopteras av en familj i ett annat land om barnet inte kan växa upp med sin ursprungliga familj och det inte heller finns något annat lämpligt omvårdnadsalternativ i barnets hemland. Eftersom de familjer som adopterar nationellt främst vill ha så små och friska barn som möjligt har, enligt MFoF, de flesta barn som adopteras internationellt i dag så kallade särskilda behov. Ursprungsländerna har egna kriterier för vad som anses vara särskilda behov men det handlar ofta om sjukdomar och/eller funktionsnedsättningar eller att barnet är äldre än tre till fyra år. Det kan också vara syskongrupper eller barn som är omhändertagna av sociala myndigheter i barnets hemland.⁹⁹ MFoF har noterat att romer diskrimineras i Serbien, Tjeckien och Ungern och att det främst är romska barn som blir tillgängliga för adoption från dessa länder. Även i Panama finns en överrepresentation av internationell adoption av barn från ursprungsbefolkningen.¹⁰⁰ Ett argument för att upprätthålla förmedling av barn för internationell adoption är därför att särskilt utsatta barn ges en möjlighet att växa upp i en permanent familj i ett annat land i stället för på barnhem i sitt hemland.

Vår aktgranskning för 2024 visar att närmare en tredjedel av barnen inte bedömts ha särskilda behov eller riskfaktorer

I vår aktgranskning av samtliga adoptioner under 2024 som förmedlades av AC framgår en något annorlunda bild. De barn som kom till Sverige för adoption under 2024 var i genomsnitt 2,7 år när de anlände till Sverige. Det yngsta barnet var sju månader och det äldsta sju år och nio månader. Vad vi uppfattar har omkring 35 till 40 pro-

⁹⁸ <https://www.intercountryadoption.gov.au/key-contacts-and-support/state-territory-support/>. Hämtad 2024-10-07.

⁹⁹ MFoF (2020), *Föräldraskap genom adoption. Utbildningsmaterial till föräldrautbildningen*, s. 25.

¹⁰⁰ Statskontoret (2021), s. 82.

cent av barnen enligt dokumentationen i adoptionsakterna bedömts ha särskilda behov. Det finns dock stora skillnader i hur stora de särskilda behoven är och kan bli. Därtill framgår av akterna att cirka 25 till 30 procent av barnen har någon form av riskfaktor för framtida behov av särskilt stöd. I åtminstone 30 procent av akterna framstår det som att barnet inte har något särskilt behov eller någon särskild riskfaktor. Detta är vår bedömning utifrån genomgången av akterna, men det finns visst utrymme för tolkning.

Svåra bedömningar av barnets bästa i dagens internationella förmedlingsverksamhet

Barn som är äldre har en kulturell och social förankring i sitt hemland

Ett barn som är äldre när de adopteras till Sverige har en kulturell och social förankring i sitt hemland vad gäller språk, kultur och sociala relationer. Omställningen till en ny familj i Sverige blir därmed stor. I media har det 2023 rapporterats om en adoption där en fyra-årig pojke adopterades till Sverige från Serbien och därmed skildes från sin storasyster som bodde i samma familjehem.¹⁰¹ I det aktuella ärendet uttalade AC att det är tragiskt att dela på syskon men att alternativet var att pojken inte skulle kunna få en permanent familj.¹⁰² Barnkonventionen anger inte uttryckligen hur frågan om syskon ska hanteras men konventionen ger uttryck för att en adoption inte får innebära att ett barn skiljs från sina syskon om det inte är till barnets bästa med en separation. Att separera syskon kan därmed strida mot barnets rätt att bevara familjerelationer.¹⁰³

Att barnen har bott länge på institution medför en ökad risk för att barnen varit med om trauman, övergrepp och bristande omsorg, vilka är kända riskfaktorer för fysisk och psykisk ohälsa.¹⁰⁴ Att ta hand om ett barn med komplexa trauman kräver därför resurser utöver det vanliga.¹⁰⁵ Enligt en rapport från Socialstyrelsen har barn som adopterats efter två års ålder en ökad konsumtion av psykiatrisk

¹⁰¹ SVT Uppdrag Granskning. *Saknade barn*. Publicerad den 21 februari 2023.

¹⁰² <https://www.adoptionscentrum.se/nyheter/adoptionscentrums-svar-pa-fragorna-om-serbien-till-uppdrag-granskning>. Hämtad 25-01-20.

¹⁰³ J. Tobin (2019), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, s. 777.

¹⁰⁴ Den så kallade ACE-studien (Adverse Childhood Experience) visar att traumatiska händelser i barndomen kan påverka hälsan negativt i vuxen ålder.

¹⁰⁵ MFoF (2019), *Stöd före, under och efter adoption*, s. 4.

vård och en ökad risk för suicid i vuxen ålder.¹⁰⁶ Det finns även forskning som visar att långtidsplacering i familjehem kan vara att föredra framför en adoption när barnet är över fyra år, har känslomässiga och beteendemässiga problem, tillhör en etnisk minoritetsgrupp, tidigare har misshandlats samt har en anknytning till fosterföräldrarna.¹⁰⁷

Barn som tvångsomhändertagits i sitt hemland adopteras till Sverige

Med adoption som barnavårdsinsats avses att samhällsvårdade barn görs tillgängliga för adoption enligt vissa förutsättningar, utan att vårdnadshavarna behöver samtycka. I Sverige är adoption inte en barnavårdsinsats, det vill säga socialnämnden kan inte väcka talan om adoption av ett barn som är omhändertaget av sociala myndigheter. Tvångsadoption strider mot en lång demokratisk och juridisk tradition i Sverige.¹⁰⁸ 2009 års adoptionsutredning, som bland annat hade till uppdrag att utreda i vilka fall en adoption bör kräva ett samtycke av barnets föräldrar, konstaterade att det fanns särskild anledning att vara försiktig när det gäller inslag av tvång vid adoption. Erfarenheterna från länder med möjlighet att gå emot en vårdnadshavande förälders vilja var inte odelat positiva.¹⁰⁹

På uppdrag av Barnskyddsutredningen genomförde Gunvor Andersson 2009 en litteraturoversikt om nationella adoptioner i länder där adoption används som alternativ till familjehemsplacering och där det är möjligt att genomföra en adoption utan vårdnadshavarens samtycke. Andersson konstaterade att när frågan om adoption som barnavårdsinsats väcks i Sverige är tanken att säkra varaktigheter i barns placering utanför hemmet och det anses som tämligen självklart att barnen då ska adopteras av fosterföräldrar, som de redan bor hos, inte att de ska ställas i adoptionskö för flyttning till en annan (varaktig) familj. Andersson förvånades också över att finna många likartade krav på stöd efter en adoption i de länder där adoption används som barnavårdsinsats som de som riktas mot socialtjänsten i vårt land när det gäller stöd till familjehemsföräldrar. Hon konstaterade att barn från barnavårdssystemet

¹⁰⁶ Socialstyrelsen (2022), s. 7 och 27 f.

¹⁰⁷ SOU 2015:71 *Barns och ungas rätt vid tvångsvård*. Del A, s. 635.

¹⁰⁸ SOU 2015:71, s. 631.

¹⁰⁹ SOU 2009:61 *Modernare adoptionsregler*, s. 144.

har särskilda behov och deras problem är likartade oavsett om de är i fosterhem eller adoptivhem.¹¹⁰

Varje land har sitt rättssystem och sina principer avseende formerna för samhällsvård av barn vilkas liv och hälsa är i fara. Flera av de länder som Sverige samarbetar med, till exempel Colombia, har adoption som barnavårdsinsats vilket innebär att barn som omhändertagits av sociala myndigheter kan adopteras internationellt. Enligt människorättsjuristen Kyung-eun Lee¹¹¹ har de internationellt adopterade barnen diskriminerats genom att mottagarländerna har tillämpat andra standarder och processer för barn som kommer genom internationella adoptioner än för de som adopteras nationellt. Hon beskriver hur mottagande länder har haft dubbla adoptionsystem, till exempel Sverige. Sverige har aktivt drivit och antagit lagstiftning som underlättar adoption av barn från utlandet medan Sveriges eget barnskyddssystem har haft en restriktiv tillämpning av adoption.¹¹²

Internationell adoption av barn som tillhör en minoritet eller ett urfolk kräver särskilda överväganden

Som redovisats ovan har MFOF noterat att det finns en överrepresentation av barn som tillhör en minoritet eller ett urfolk bland de barn som adopteras internationellt. I enlighet med artikel 30 barnkonventionen har ett barn som tillhör en minoritet eller ett urfolk rätt till sitt kulturliv, sin religion och sitt eget språk. Adoption är den barnavårdsinsats som har störst risk att beröva barn som tillhör en minoritet eller ett urfolk sina särskilda rättigheter.¹¹³ Enligt barnrättskommittén bör staterna vid placering av barn som tillhör ursprungsbefolkningar ta vederbörlig hänsyn till strävan att upprätthålla kontinuitet i barnets uppfostran, och ta hänsyn till barnets etniska, religiösa, kulturella och språkliga bakgrund. I konventionsstater där barn som tillhör ursprungsbefolkningar är överrepresenterade bland barn som har skilts från sin hemmiljö ska det i samråd med ursprungs-

¹¹⁰ G. Andersson (2009) *Adoption som barnavårdsinsats*. Bilaga till SOU 2009:68.

¹¹¹ Kyung-eun Lee har avlagt en doktorsavhandling om barnets rättigheter vid internationell adoption vid Seoul National University. Hon har bland annat arbetat som direktör i det sydkoreanska hälsovårdsministeriet (The Ministry of Health and Welfare) och för Amnesty International Korea.

¹¹² K. Lee (2021), *The Global Orphan Adoption System: South Korea's Impact on Its Origin and Development*, s. 95 f.

¹¹³ H. Hahn och V. Sinha (2018), *Adoption Protections for Indigenous Children in Canada*.

samhällen tas fram särskilda politiska åtgärder för att minska antalet barn i alternativ omvårdnad och förhindra att de förlorar sin kulturella identitet. I synnerhet om ett barn placeras i omvårdnad utanför sitt lokalsamhälle ska konventionsstaten vidta särskilda åtgärder för att säkerställa att barnet kan behålla sin kulturella identitet.¹¹⁴

Enligt FN:s människorätsrapportörer har diskriminering av minoriteter och ursprungsbefolkningar varit en viktig drivkraft bakom olagliga adoptioner i flera länder.¹¹⁵ Även barnrättskommittén har uttryckt oro över att barn som tillhör ursprungsbefolkningar löper stor risk att falla offer för människohandel.¹¹⁶ Ett exempel är Guatemala som stoppade adoptioner från landet 2007 efter omfattande handel med stulna barn som tillhörde ursprungsbefolkningen maya.¹¹⁷ Adoptionerna pågick både under och efter inbördeskriget 1960 till 1996 som krävde över 200 000 människors liv varav flertalet offer var maya.¹¹⁸

8.6 Bedömningen av vad som är barnets bästa vid internationell adoption är komplex

8.6.1 Barnets bästa vid adoption måste bedömas utifrån flera av barnets rättigheter

Enligt artikel 21 barnkonventionen ska största vikt ges till vad som är barnets bästa vid en adoption. Andra intressen ska beaktas men barnets intressen ska prioriteras framför alla andra intressen och överväganden, inklusive de biologiska föräldrarnas, de blivande adoptivföräldrarnas, adoptionsorganisationernas eller en stats intressen. Även om alla berörda parter intressen kan beaktas, är staten vid konkurrerande intressen skyldig att se till att barnets intressen ges företräde.¹¹⁹

Rättigheterna i barnkonventionen är beroende av och förstärker varandra, och kränks en rättighet kan det påverka åtnjutandet av de andra. Detta innebär att rättigheterna är lika viktiga, men en del rät-

¹¹⁴ Barnombudsmannen. Svensk översättning av *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 11 (2009) Barn som tillhör ursprungsbefolkningar och deras rättigheter enligt konventionen*, p. 48.

¹¹⁵ UN Human Rights Treaty Bodies. *Joint statement on illegal intercountry adoptions*. Publicerad den 28 september 2022, avsnitt 1.2. och Committee on Enforced Disappearances. *Joint statement on illegal intercountry adoption*. CED/C/9. 5 december 2022.

¹¹⁶ Barnombudsmannen. Svensk översättning av *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 11 (2009) Barn som tillhör ursprungsbefolkningar och deras rättigheter enligt konventionen*, p. 72.

¹¹⁷ S. Sargent (2010), *Indigenous Childrens rights – international law, self-determination and intercountry adoption in Guatemala*. Contemporary Issues in Law. Volume 10 No 1. 2010.

¹¹⁸ Utrikespolitiska institutet. Landguiden. Guatemala.

¹¹⁹ J. Tobin (2019), s. 769 f.

tigheter i konventionen berör särskilt frågan om barns rättigheter vid adoption. Dessa rättigheter kan delas in i stödjande, skyddande, relationella/identitetsskapande och deltagande. De stödjande rättigheterna inkluderar artikel 6, 9, 16, 18 och 27 och handlar om att skydda barnets familjeliv och undvika att barnet behöver placeras i alternativ omvårdnad eller adoption. De skyddande rättigheterna inkluderar artikel 2, 6, 19 och 35 och syftar till att skydda barnet mot potentiell skada i samband med beslut om adoption. De relationella och identitetsbaserade rättigheterna inkluderar artikel 7, 8, 9(2), 20(3), 21 och 30 och handlar om de rättigheter som kan härledas till barnets förhållande till sin ursprungliga familj och kulturella och sociala gemenskap. Den deltagande rättigheten anges i artikel 12 och ger varje barn rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade i alla frågor som rör dem.¹²⁰ Vid bedömningen av vad som är barnets bästa vid en internationell adoption måste en helhetsbedömning göras utifrån alla dessa grundläggande rättigheter.

Internationell adoption kan säkerställa barnets rätt till liv och utveckling men kan också innebära förlust av andra viktiga rättigheter

Genom artikel 6 barnkonventionen erkänns varje barns inneboende rätt till livet. Enligt artikeln ska en stat till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Barnets rätt till liv och utveckling innebär att barnet har rätt att bli omvårdat och skyddat, att barnet har rätt till kärlek och trygghet samt att barnet har rätt till ett stabilt och varaktigt förhållande till föräldrarna. Av förarbetena till barnkonventionen framgår att rätten till liv i artikel 6 ska ges högre prioritet än andra rättigheter i konventionen. Rätten till liv betraktas också som jus cogens, det vill säga att rättigheten i sig anses ha en inneboende högre normhierarkisk status än övriga rättigheter. Samtidigt har barnrättskommittén understrukit att det inte finns någon rangordning mellan konventionens rättigheter.¹²¹

¹²⁰ J. Tobin (2019), s. 770 f.

¹²¹ SOU 2020:63, s. 332 f.

Barnets rätt att växa upp i en familj

I barnkonventionens preambel stadgas att familjen är den naturliga miljön för barnets utveckling och välfärd och att barnet bör växa upp i en familjemiljö för att kunna uppnå en fullständig och harmonisk utveckling av sin personlighet. Om ett barn berövas sin familjemiljö ska staterna säkerställa att barnet får alternativ omvårdnad (artikel 20). Sådan omvårdnad kan bland annat innefatta placering i familjehem, kafalah i islamisk rätt,¹²² adoption eller om nödvändigt, placering i lämpliga institutioner för omvårdnad av barn. Då lösningar övervägs ska vederbörlig hänsyn tas till önskvärdheten av kontinuitet i ett barns uppfostran och till barnets etniska, religiösa, kulturella och språkliga bakgrund.

Internationell adoption kan för ett enskilt barn vara den enda möjligheten att få växa upp i en permanent familj. Adoption kan möjliggöra återhämtning av ett barns utveckling vad gäller fysisk tillväxt, anknytning, kognitiv utveckling och skolprestationer, självkänsla och beteendeproblem. Ett barn som har någon form av sjukdom eller funktionsnedsättning kan också genom att adopteras till Sverige ges bättre möjligheter till vård, behandling och rehabilitering än vad som kanske hade varit möjligt i barnets hemland.

Barnets rätt att få växa upp i sitt hemland och ha kontakt med föräldrar, syskon och andra anhöriga

En internationell adoption innebär en mycket ingripande förändring av ett barns hela livssituation eftersom barnet inte bara byter primär omvårdnadsperson utan även språk, kultur och hela sitt sociala sammanhang. En internationell adoption fördjupar också barnets separation genom det geografiska, språkliga och kulturella avstånd som skapas mellan barnet och den ursprungliga familjen.¹²³ Därför betonar både barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention att det bästa för ett barn är att växa upp i sitt hemland. Att barnet kan bo kvar i sitt hemland innebär helt andra möjligheter att tillförsäkra barnet en mängd grundläggande rättigheter som barnets rätt att behålla sin identitet, sitt språk och sin kultur (artikel 8 och 30 barnkon-

¹²² En permanent form av familjehemsplacering.

¹²³ D. M. Smolin (2024), *Introduction*. Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Inter-country Adoptions*, s. 11.

ventionen). Det är också ofta en förutsättning för att barnet ska kunna upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med föräldrar, syskon och andra anhöriga även om barnet inte kan bo tillsammans med sin familj (artikel 9 och 20 barnkonventionen). Att barnet kan bo kvar i sitt hemland är även en förutsättning för att barnet ska kunna hålla kontakt med sitt övriga sociala umgänge, till exempel vänner och skolkamrater.

Barnkonventionen anger inte uttryckligen hur frågan om syskon ska hanteras. Men konventionen ger uttryck för att en adoption inte får innebära att ett barn skiljs från sina syskon om det inte är till barnets bästa med en separation. Att separera syskon kan strida mot barnets rätt att bevara familjerelationer.¹²⁴ I vår expertgrupp har det framförts att de barn som adopteras till Sverige i dag, inte haft kontakt med sin familj eller släkt i hemlandet innan de adopterades. Det finns därför i praktiken inte några möjligheter för barnet att upprätthålla ett personligt förhållande med familjen även om barnet bor kvar i sitt hemland.¹²⁵ Samtidigt har Rädda Barnen uppskattat att åtminstone fyra av fem barn som vårdades på en institution 2009 hade en eller båda föräldrarna i livet.¹²⁶ Även Unicef konstaterar att många barn på barnhem inte är föräldralösa i traditionell mening. Det är i stället barn som blivit lämnade på barnhem eftersom deras föräldrar inte har ekonomiska möjligheter att själv ta hand om barnet.¹²⁷ För att få en övergripande nulägesbild har vi genomfört en aktgranskning av samtliga adoptioner under 2024 som förmedlades av AC. Av den aktgranskningen framgår att nästan 40 procent av de barn som adopterades till Sverige har syskon kvar i ursprungslandet.

8.6.2 Barnets bästa på lång- och kort sikt

Utredningen om internationella adoptioner konstaterade i sitt betänkande 2003 att internationell adoption kan vara den bästa lösningen för ett enskilt barn men som generell lösning på utsatta barns svåra situation är internationell adoption endast en kortsiktig hjälpsats, som inte löser de globala grundläggande problem som

¹²⁴ J. Tobin (2019), s. 777.

¹²⁵ Protokoll från expertgruppsmöte i Adoptionskommissionen 2024-09-23.

¹²⁶ Save the Children (2009), *Keeping Children Out of Harmful Institutions. Why we should be investing in family-based care*, s. 5.

¹²⁷ <https://www.unicef.org/protection/children-in-alternative-care>. Hämtad 25-03-17.

är orsak till att barn överges. För att förbättra utsatta barns livsvillkor på lång sikt, krävs framför allt insatser som gynnar en bred välfärdsutveckling i ursprungsländerna och mottagarländerna bör bidra till en sådan utveckling genom generella insatser. Målsättningen måste vara att barn får växa upp i sin biologiska familj eller i en annan familj i sitt ursprungsland. Utredningen ansåg att det inte var realistiskt att tro att alla barn kan få den möjligheten, inte ens i framtiden, och menade att arbetet med att förbättra barns villkor måste ske med såväl långsiktiga som kortsiktiga insatser. Om ett mottagarland som Sverige ska ha en internationell adoptionsverksamhet, och samtidigt vara trovärdigt i sina insatser att förbättra utsatta barns villkor, måste tyngdpunkten på hjälpinsatser för barn vara sådan hjälp som på lång sikt förbättrar sociala och ekonomiska förhållanden i ursprungsländerna. Detta kan tänkas minska riskerna för att barn överges.¹²⁸

8.6.3 Barnets bästa på mikro- och makronivå

I flera av våra intervjuer med tidigare anställda på MIA och MFoF beskriver de att man på myndigheten resonerade om barnets bästa på mikro- och makronivå. På mikronivå är det enskilda barnet centralt. Barnet är en del av den så kallade adoptionstriangeln som utgörs av ursprungsföräldrarna, barnet och de tilltänkta adoptivföräldrarna. På makronivå är adoptionssystemet centralt. En prövning av vad som är barnets bästa är relevant på såväl mikro- som makronivå. På mikronivå handlar det om ett barns bästa i en specifik situation. På makronivå handlar det om barnets bästa i systemet, det vill säga alla barn som på ett eller annat sätt kan tillhöra den möjliga målgruppen för internationell adoption eftersom de inte kan växa upp i sin familj.¹²⁹ En tidigare medarbetare på NIA beskriver det så här:

Jag tänkte varje dag – gick det rätt med de här barnen? De fick flytta över hela jordklotet för att få en familj. Det var en konstig verksamhet det här. Men i varje fall tänker jag att de fick det bättre, de fick en familj. Det blev det rätta i varje enskilt fall. Det var det som gjorde att man stod ut med det. Jag tänkte det varje dag.

¹²⁸ SOU 2003:49 *Adoption – till vilket pris?* s. 20.

¹²⁹ Council for the Application of Criminal Law and youth protection (2016), *Reflection on Intercountry Adoption*. Opinion of 14 October 2016, s. 24.

Internationell adoption kan vara den bästa lösningen på mikronivå, till exempel för att det aktuella ursprungslandet inte har sociala och ekonomiska system att stödja ensamstående mammor eller ett utvecklat barnskyddssystem med andra placeringsformer än institution. På makronivå kan internationella adoptioner hindra en positiv utveckling i landet. Forskning har visat att internationell adoption har en negativ inverkan på utvecklingen av system för skydd av barn och unga i ursprungsländerna. Internationell adoption resulterar oavsiktligt i att de nationella lösningarna blir av sämre kvalitet än vad som skulle vara fallet om internationell adoption inte hade förekommit.¹³⁰ Den internationella adoptionsverksamheten med rika länder som adopterar från fattiga länder kan därmed undergräva utvecklingen av barnskyddet och det sociala välfärdssystemet i ursprungsländerna. Internationell adoptionsförmedling kan också bidra till att bevara sociala stigma kring barn födda utom äktenskapet och ensamstående mammor.

Vidare kan adoptionsavgifter och donationer skapa drivkraft i ursprungsländerna att förmedla fler barn för adoption än vad som är påkallat ur ett barnrättsperspektiv. Mottagarländernas efterfrågan på barn har i vissa länder lett till att antalet barnhem ökat. I till exempel Kina ökade antalet barnhem som ingick i det internationella adoptionsprogrammet från ett 30-tal i början på 1990-talet till cirka 300 i mitten av 2010-talet.¹³¹ I Uganda ökade antalet barnhem från 35 i mitten på 1990-talet till över 200 år 2009 trots att antalet föräldralösa barn stadigt minskade i Uganda. Barnhemmens inkomster i form av utländska donationer gav incitament för att rekrytera fler barn till barnhemmen.¹³² I Etiopien femdubblades antalet internationella adoptioner mellan 2003 och 2009. Under ungefär samma period ökade antalet utländska adoptionsorganisationer i landet från cirka 20 till 70.¹³³ Enligt Rädda Barnen visar erfarenheter från Rwanda, Sri Lanka, Indonesien och Haiti att expansionen av barnhem kan undergräva befintliga funktioner för att stödja barn och att det kan

¹³⁰ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2016), *Summary advisory report 'Reflection on Inter-country Adoption' of the Council for the Administration of Criminal Justice and Protection of Juveniles*, s. 2.

¹³¹ Intervju med företrädare för FFIA 2023-09-21.

¹³² K. E. Cheney (2022), *Closing New Loopholes: Protecting Children in Uganda's International Adoption Practices* och Unicef (2014), *Study on Legal Guardianship and Adoption practices in Uganda*. Study report.

¹³³ P. Selman (2012), *The Global Decline of Inter-country Adoption: What Lies Ahead?* Social Policy and Society, 11: 03, s. 384 f. och E. J. Graff. *They steal babies, don't they?* The Pacific Sun. Publicerad den 3 maj 2017.

uppmuntra familjer att placera sina barn på sådana inrättningar. I vissa fall kan det leda till att barn görs tillgängliga för adoption trots att de har familjemedlemmar i landet.¹³⁴ Rädda Barnen konstaterade 2009 att vissa fattiga familjer tvingades att lämna sina barn till barnhem i utbyte mot pengar.¹³⁵

Tidigare anställda på en svensk adoptionsorganisation har beskrivit att deras fokus alltid har varit det enskilda barnets bästa, att adoption är för individen. Ett makroperspektiv skulle innebära att dagens barn offrades för framtidens barn. De har inte trott att ursprungsländerna skulle ändra sina system bara för att de upphörde att adoptera barn därifrån. Däremot tänkte de att deras arbete i barnens ursprungsländer på sikt skulle förbättra situationen för mödrar och barn i ursprungsländerna, till exempel genom att det skulle öka de nationella adoptionerna.¹³⁶

MFoF har problematiserat hur adoptionsverksamheten påverkar barnets rätt i ursprungsländerna

I regleringsbrevet för 2015 fick MFoF i uppdrag att utreda vilka kunskapsbehov och kunskapsluckor som myndigheten bedömde vara av störst strategisk betydelse för Sverige inom internationella adoptioner. MFoF skriver i sin redovisning av uppdraget att det finns ett antal angelägna forskningsområden för att få ökad kunskap om barnets bästa i internationell adoptionsverksamhet. Ett område handlar om den internationella adoptionsverksamhetens påverkan på barns rätt i ursprungsländerna. Här lyfts bland annat frågor om hur internationell adoptionsverksamhet påverkar ett lands barnskyddssystem för omhändertagande av föräldralösa barn, under vilka förutsättningar det finns risk att verksamheten utnyttjas som täckmantel för handel med barn och hur den internationella adoptionsverksamheten påverkar synen på barn till ensamstående föräldrar och barn från minoritetsbefolkningar samt vilka tillvägagångssätt som gynnar en positiv social utveckling i ursprungsländer.¹³⁷

¹³⁴ Save the Children (2012), *Intercountry Adoption*. Policy Brief June 2012, s. 2.

¹³⁵ Save the Children (2009), s. 5.

¹³⁶ Intervju med två tidigare anställda på AC 2024-04-10.

¹³⁷ MFoF (2015), *Redovisning av uppdrag om kunskapsbehov och kunskapsluckor*.

8.7 Internationell adoptionsförmedling är en högriskverksamhet

8.7.1 Forskning visar att systemet med adoptionsförmedling skapar incitament för oegentligheter

Kriminologen Elvira Loibl¹³⁸ har undersökt den olagliga dimensionen av den internationella adoptionsverksamheten. Hon menar att verksamheten är kriminogen till sin natur (det vill säga bygger på förhållanden som ökar risken för att brott begås) och att de inneboende svagheter i det internationella adoptionssystemet är svåra att lösa. Adoptionssystemet utgår från en demografisk och ekonomisk obalans mellan sändande och mottagande länder. Medan de rika länderna i väst kämpar med låga födelsetal och minskande antal barn tillgängliga för nationell adoption, ökar enligt henne födelsetalen i de fattiga länderna i det globala syd. Dessa asymmetrier och de stora summor pengar som betalas av adoptanter, skapar incitament för barnhemschefer, regeringstjänstemän och andra att olagligt skaffa barn för internationell adoption. Ett system som bygger på ojämlikhet mellan sändar- och mottagarländer och där stora summor pengar ytterligare understödjer en redan hög förekomst av korruption är svårt, om inte omöjligt, att reformera. Enligt Loibl kan de regler som fastställs i 1993 års Haagkonvention inte undanröja de underliggande faktorer som bidrar till oegentligheter i adoptioner.¹³⁹

8.7.2 Forskare och internationella organ har uppmärksammat risk för oegentligheter

Redan i början av 2000-talet uttryckte forskare och experter från olika discipliner, oro över allvarliga systematiska oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten.¹⁴⁰ Efter 2010 har även flera internationella organ som till exempel International Social Service (ISS), HCCH och FN:s barnrättskommitté samt FN:s människorättsobservatörer konstaterat att det finns stora risker

¹³⁸ Elvira Carolin Loibl är assisterande professor vid Faculty of Law, Department of Criminal Law and Criminology, Maastricht University.

¹³⁹ E. Loibl (2019), *The Transnational Illegal Adoption Market. A Criminological Study of the German and Dutch Intercountry Adoption Systems*, s. 410 och 431 f.

¹⁴⁰ Bland annat Tobias Hübinette, Claudia Fonseca, E. J. Graff, Trish Maskew, Benyam Mezmur, Gita Ramaswamy, David M. Smolin, Desiree Smolin och Jane Jeong Trenka.

förknippade med den internationella adoptionsverksamheten och att det är svårt att fullt ut garantera barnrättsperspektivet och rätts-säkerheten.¹⁴¹ FN:s människorättsobservatörer har konstaterat att oegentligheter i adoptioner kan utgöra allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och brott, till exempel människorov, bedrägeri och människohandel. Olagliga adoptioner kan även under särskilda omständigheter bryta mot förbudet mot påtvingade försvinnanden och kan utgöra brott som folkmord eller brott mot mänskligheten,¹⁴² vilket tillhör mänsklighetens allvarligaste brott.¹⁴³

Riskfaktorer vid internationella adoptioner var också temat på HCCH:s specialkommission i Haag sommaren 2022.¹⁴⁴ Det handlar om risker för att villkor i lagstiftning, 1993 års Haagkonvention och barnkonventionen inte uppfylls i flera av de länder som samarbetar vid internationell adoption. Internationell adoption är dessutom särskilt vanligt förekommande i länder med otillräckliga sociala barnskyddssystem samt korruption inom statsförvaltningen vilket ytterligare ökar risken för oegentligheter.¹⁴⁵

HCCH har publicerat en vägledning för att förebygga och hantera oegentligheter

År 2023 publicerade HCCH ett omfattande dokument som ska stödja konventionsländerna i arbetet med att identifiera, förebygga och hantera oegentligheter.¹⁴⁶ Vägledningen syftar till att bidra till att identifiera olagliga metoder vid internationella adoptioner, faktorer som kan bidra till och/eller underlätta utvecklingen av olagliga metoder och åtgärder som kan bidra till att förebygga olaglig verk-

¹⁴¹ Se till exempel ISS (2010), *The grey zones of Inter-country adoption* och ISS (2016), *Responding to illegal adoptions: A professional handbook*, HCCH (2023), UN General Assembly (2016), *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*, A/HRC/34/55 samt UN Human Rights Treaty Bodies (2022), *Joint statement on illegal inter-country adoptions* och Committee on Enforced Disappearances (2022) *Joint statement on illegal intercountry adoption*. CED/C/9.5.

¹⁴² UN Human Rights Treaty Bodies (2022), *Joint statement on illegal intercountry adoptions*. och Committee on Enforced Disappearances (2022), *Joint statement on illegal intercountry adoption*. CED/C/9, p. 4.

¹⁴³ A. Klip (2024), *Individual criminal responsibility for illegal intercountry adoptions following the crime of enforced disappearance*. Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Inter-country Adoptions*, s. 315.

¹⁴⁴ HCCH (2022), *The Fifth Meeting of the Special Commission on the practical operation of the Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Inter-country Adoption ("1993 Adoption Convention")*. Special Commission of July 2022.

¹⁴⁵ ISS (2016), *Responding to illegal adoptions: A professional handbook*, s. 10.

¹⁴⁶ HCCH (2023).

samhet. Vägledningen innehåller även en checklista för att hjälpa centralmyndigheterna i deras beslut. Checklistan syftar till att ge centralmyndigheterna en förteckning över frågor som de bör ställa och vilka åtgärder de kan vidta vid varje steg i ett internationellt adoptionsförfarande för att i möjligaste mån bidra till att förebygga eller minska risken för olaglig verksamhet.¹⁴⁷

I april 2023 var Sverige och MFoF värd för det årliga nordiska mötet med representanter från ländernas centralmyndigheter. Under mötet diskuterades dels hur HCCH:s vägledning implementeras i de olika länderna, dels hanteringen av information om oegentligheter. Frågan om hantering av oegentligheter har även diskuterats vid ICAN-möten i Nederländerna och Schweiz under 2023.¹⁴⁸

Frågan är hur hög risk som kan accepteras och vilka resurser som krävs för att minimera riskerna

Den norska centralmyndigheten Bufdir¹⁴⁹ har konstaterat att det alltid finns en risk vid internationella adoptioner; det går inte att kontrollera processer som sker i annat land. Frågan är inte om det finns risk för olagligheter vid internationella adoptioner, utan hur stor risk som ska accepteras med tanke på konsekvenserna för de barn som fräntas sin familj på olagligt sätt eller där man inte har försökt att hitta lösningar för att barnet ska få växa upp i sin ursprungliga familj eller sitt land.¹⁵⁰ Enligt Bufdir finns en risk att adoptionsorganisationerna av ekonomiska skäl och tidspress inte går igenom dokument med tillräckligt kritisk blick.¹⁵¹ Även MFoF har konstaterat att det inte är möjligt att fullt ut garantera att adoptioner alltid sker under rättssäkra och etiska former.¹⁵²

¹⁴⁷ HCCH (2023), s. 17.

¹⁴⁸ MFoF (2024), *Slutrapport Nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter inom internationella adoptioner*, s. 11.

¹⁴⁹ Barne-, ungdoms- och familjeförvaltningen.

¹⁵⁰ Bufdir (2024), *Vurdering av midlertidig stans av utenlandsadopsjon. Anbefaling til Barne- og familiedepartementet*, s. 16.

¹⁵¹ Bufdir (2024), *Vurdering av midlertidig stans av utenlandsadopsjon. Anbefaling til Barne- og familiedepartementet*, s. 23.

¹⁵² Sverige radio. *Myndighet kan inte garantera rättssäkra adoptioner*. Publicerad den 21 februari 2021.

MFoF uppger att de ställer högre krav på riskbedömningar i dag

MFoF uppger att de numera ställer hårdare krav på att organisationerna ska kunna visa och belägga att det inte förekommer problem och oegentligheter. MFoF kräver riskanalyser, kommunicerar mer med organisationerna och vill veta hur organisationerna fått reda på olika saker. I MFoF:s tillsynsrapport 2023 för AC konstaterar MFoF att AC 2019 tog fram en riskmatris som används för sammanställning av potentiella risker i samarbetsländerna. Riskmatrisen innefattar ekonomiska aspekter, såsom risken för oegentlig påtryckning under adoptionsprocessen i utlandet. Ytterligare aspekter som tas upp i riskmatrisen är exempelvis det politiska läget, rättsprocessen i landet, risken för korruption bland olika aktörer och rättssäkerheten för barn i olika delar av adoptionsprocessen. AC har uppgett att de i samband med auktorisationsansökningar för länderna, eller vid behov, ser över och uppdaterar riskmatrisen. AC har även uppgett att deras resor till samarbetsländerna är viktiga för att kunna uppmärksamma och följa upp frågor som rör adoptionsförfarandet i länderna. MFoF anser att AC har tydliga rutiner och arbetar strukturerat med att uppmärksamma och värdera risker i samarbetsländerna.¹⁵³

När MFoF bedömer risker vid adoptionsförmedling från ett specifikt land kan det innebära att en ansökan om auktorisation avslås eller att en auktorisation återkallas. Under 2023 avslög myndigheten till exempel AC:s ansökan om auktorisation att bedriva adoptionsförmedling i Madagaskar eftersom landets lagstiftning inte uppfyllde viktiga internationella krav. Enligt MFoF tydliggör avslaget vikten av att ursprungsländer förbättrar sitt inhemska arbete och därmed skapar bättre förutsättningar för att framtida adoptioner genomförs på ett än mer etiskt och rättssäkert sätt.¹⁵⁴ Efter det att Norge i december 2023 och Danmark i januari 2024 återkallat auktorisation för Filippinerna, återkallade även MFoF AC:s auktorisation för landet. MFoF ansåg att de omständigheter som framkommit avseende förekomst av handel med barn och förfalskade dokument sammantaget innebar att det inte var lämpligt med ett fortsatt adoptionsarbete med Filippinerna. Vid bedömningen beaktade MFoF

¹⁵³ MFoF (2024), *Tillsynsrapport 2023 Adoptionscentrum*, dnr 2023–232, s. 15 f.

¹⁵⁴ MFoF (2024), *Årsredovisning 2023*, s. 58.

också att det i landet förekommer omfattande korruption och brister i rättsväsendet.¹⁵⁵

Däremot har MFoF beviljat AC fortsatt auktorisation för Sydafrika trots att både Norge och Danmark har avslutat sina samarbeten med landet. Bufdir motiverade sitt beslut i juni 2024 med förekomst av hög korruption i landet, även inom Department of Social Development där den sydafrikanska centralmyndigheten är inordnad. Bufdir betonade även att efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen är särskilt utmanande i förhållande till biologiska föräldrar som inte är sydafrikanska medborgare. I beslutet från det danska socialministeriet i oktober 2024 står bland annat att det sydafrikanska adoptionssystemet innehåller ett antal systembaserade utmaningar och att landets myndighetsstruktur och lagstiftning inom området adoptionsstöd inte är förenligt med principerna i 1993 års Haagkonvention.¹⁵⁶ Enligt MFoF behöver risker i ett samarbetsland, som exempelvis korruption, inte nödvändigtvis innebära att ansökan om auktorisation avslås. MFoF måste bedöma vilken grad av risk som korruptionen utgör i adoptionsprocessen. Det kan finnas faktorer som talar för att adoptionsförmedling från landet ändå är lämplig, till exempel ett välreglerat adoptionsförfarande, att myndigheterna vidtar åtgärder mot korruption och att korruption inte förekommer inom adoptionsverksamheten.¹⁵⁷

Auktorisation och tillsyn kräver stora resurser

MFoF har framfört att myndighetens uppdrag att utöva tillsyn över den internationella adoptionsverksamhet är stort och resurskrävande men att det inte har avspeglats fullt ut i de anslag som tilldelats myndigheten.¹⁵⁸

¹⁵⁵ MFoF. *Beslut om återkallelse av auktorisation för internationell adoptionsförmedling i utlandet*, dnr AD 2024–126, 2024-06-04.

¹⁵⁶ Social- och Boligministeriet (2024), *Tilbagekaldelse af tilladelse til at yde adoptionshjælp vedrørende børn med bopæl i Sydafrika*. 2024-10-24.

¹⁵⁷ MFoF. Svar på frågor från Adoptionskommissionen. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-13.

¹⁵⁸ Möte med MFoF 2023-05-31.

8.7.3 Risker i dagens svenska adoptionsverksamhet

Prövningen enligt artikel 17 c 1993 års Haagkonvention brister

Enligt artikel 17 c 1993 års Haagkonvention får ett beslut i ursprungsstaten om att ett barn ska överlämnas för vård hos tilltänkta adoptivföräldrar, endast fattas om centralmyndigheterna i båda staterna har samtyckt till att adoptionsförfarandet får fortskrida. Artikel 17 ger uttryck för det gemensamma ansvaret för att tillse att adoptionen är till barnets bästa. Både ursprungslandet och mottagarlandet måste ge grönt ljus innan barnet lämnar landet.¹⁵⁹ Enligt HCCH:s rekommendationer har konventionsländerna vid den prövningen ett ansvar att noggrant granska samtliga adoptionshandlingar, särskilt i fråga om bland annat barnets identitet, barnets adopterbarhet och vilka överväganden som har gjorts gällande subsidiaritetsprincipen.¹⁶⁰ Om mottagarlandet upptäcker oklarheter i dokumentationen, till exempel två olika födelsedatum för barnet så ska ursprungslandet undersöka vad det beror på.¹⁶¹ Som redovisats i avsnitt 8.2.4 är det socialnämnden som ska pröva om samtycke ska ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Det är dock otydligt vilket ansvar socialtjänstens utredare har att kontrollera adoptionshandlingarna. Uppfattningen är att det är adoptionsorganisationerna som ska granska adoptionshandlingarna och att socialtjänsten endast ska pröva sökandens behörighet och lämplighet att adoptera det specifika barn som sökanden föreslagits bli adoptivförälder till, läs mer i avsnitt 5.4.5. I Statskontorets utvärdering av organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten framkom att flera kommuner uppger att samtyckesproceduren inte kräver någon omfattande arbetsinsats. Statskontoret uppskattar att samtyckesproceduren tar ungefär fyra timmar för socialsekreteraren.¹⁶²

¹⁵⁹ Möte med Hans van Loon i Haag 2023-10-02.

¹⁶⁰ HCCH (2023) s. 162 f. och MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen*, s. 9.

¹⁶¹ Möte med HCCH i Haag 2023-10-02.

¹⁶² Statskontoret (2021), s. 40.

Det saknas handlingar om barnets bakgrund och hur barnet har blivit tillgängligt för adoption i adoptionsakterna

Under 2023 har MFoF granskat adoptionsakter från olika länder hos AC och BFA. Aktgranskningen visar att den utredning och den information som organisationerna får ta del av innan en adoption genomförs varierar mellan länderna. Variationerna avser både vilken typ av handlingar det är och handlingarnas innehåll. Det kan handla om information om bland annat barnets bakgrund, medicinskt underlag, hur barnet har blivit tillgängligt för adoption samt hur barnets bästa bedömts. I vissa länder råder sekretess för uppgifter om de biologiska föräldrarna, vilket begränsar de uppgifter som adoptionsorganisationen får ta del av innan en adoption genomförs. I vissa länder kan det också vara så att myndigheter eller andra aktörer i barnets ursprungsland lämnar uppgifter om barnets bakgrund till de tilltänkta adoptivföräldrarna först då de befinner sig i barnets ursprungsland. I dessa fall uppmanas adoptivföräldrarna att skicka handlingarna till adoptionsorganisationen så att handlingarna kan förvaras i den adopterades akt. MFoF konstaterar att i de länder där adoptionshandlingarna är utförliga och återger vilka avvägningar och bedömningar som gjorts under processen är det enklare att få en större förståelse för hur adoptionsprocessen fungerar i landet. MFoF konstaterar vidare att det varierar i vilken omfattning som adoptionsorganisationen får ta del av information om vilka ansträngningar som gjorts i ursprungslandet för att barnet ska kunna kvarstanna i landet. Organisationerna får vanligen information om bakgrund till att barnet blivit tillgängligt för adoption. Däremot får organisationen i många fall begränsat med information om de försök som gjorts för att hitta nationella lösningar till barnet. För länder där det lämnas mer begränsat med information kan det bli svårare att få förståelse för hur subsidiaritetsprincipen tillämpas i landet. Enligt MFoF är det därför viktigt att organisationen på annat sätt håller sig uppdaterade om hur länderna tillämpar subsidiaritetsprincipen.¹⁶³

Även den norska centralmyndigheten Bufdir har 2024 observerat brister i dokumentationen från barnets ursprungsland i samband med att den prövat fortsatt samtycke för adoption. Det gäller sär-

¹⁶³ MFoF (2024), *Tillsynsrapport 2023 Adoptionscentrum*, dnr 2023–232 s. 7 f. och *Tillsynsrapport 2023 Barnen Framför Allt*, dnr 2023–231, s. 7 f.

skilt de rättsliga dokument som behövs för att kunna säkerställa barnets identitet och att barnet är tillgängligt för internationell adoption. Till exempel saknas samtycke till adoption från föräldrarna eller andra vårdnadshavare, det hänvisas i stället till att samtycke finns i annan dokumentation. Vidare saknas dokumentation om vilka konkreta försök som myndigheterna i ursprungslandet har gjort för att försöka hitta en familj i barnets hemland (subsidiaritetsprincipen). Bristerna gäller samtliga ursprungsländer och alla de tre norska adoptionsorganisationerna.¹⁶⁴

Vår aktgranskning för 2024 visar fortsatt stora brister

Vår aktgranskning av AC:s adoptioner från 2024 visar att det fortsatt saknas viktiga dokument i adoptionsakterna i Sverige, trots att HCCH:s vägledning från 2023 stadgar att staterna ska säkerställa att originaldokumentet eller en bestyrkt kopia av alla handlingar, såsom födelsebevis, samtycke till adoption och beslutet om barnets adopterbarhet skickas till det mottagande landet.¹⁶⁵ I de akter där det finns en namngiven förälder finns en särskild samtyckeshandling i drygt 40 procent av akterna. I ytterligare 20 procent står visserligen att en förälder vill att barnet lämnas för adoption – men utan att det finns något undertecknat samtycke eller annat dokument i akten som intygar det.

Oavsett om barnet är omhändertaget av sociala myndigheter eller inte, krävs ett samtycke från barnets vårdnadshavare. I vissa fall kan det vara barnets förälder även om barnet är omhändertaget. Om vårdnaden flyttats över till någon annan än föräldrarna, bör det finnas ett dokumenterat samtycke från barnets nya vårdnadshavare. I ungefär en tredjedel av samtliga akter från AC 2024 finns ett dokumenterat samtycke från antingen barnets förälder eller annan vårdnadshavare. Därutöver står till exempel i flera av adoptionsakterna att en särskild vårdnadshavare har lämnat samtycke, men utan att det finns något särskilt undertecknat samtyckesdokument i akten som intygar det. Det fanns inte några dokumenterade samtycken från barn trots att ett barn nästan var åtta år vid adoptionen.

¹⁶⁴ Bufdir (2024), *Bufdirs anbefalning om midlertidig stans av utenlandsadopsjon – svar på oppfølgingsspørsmål*, s. 9.

¹⁶⁵ HCCH (2023), s. 82 f.

I drygt en tredjedel av akterna framgår inte alls om och hur ursprungslandet har försökt att hitta en inhemsk lösning för barnet.

Ingen svensk aktör säkerställer att adoptionsdokumenten är äkta

Enligt den norska centralmyndigheten Bufdir kan snabba processer leda till mindre strikt kontroll av adoptionshandlingarna än vad som krävs. I samband med Bufdirs prövning av utlandsauktorisering för Filippinerna kom Bufdir i kontakt med Nasjonalt ID-senter i Norge.¹⁶⁶ Nasjonalt ID-senter är ett oberoende expertorgan som bistår den norska polisen, immigrationsmyndigheten och andra offentliga aktörer med att granska om handlingar från andra länder är äkta eller falska. Bufdir har efter detta auktorisationsärende framfört till den norska regeringen att det är nödvändigt att Nasjonalt ID-senter bistår Bufdir med att bedöma dokument i adoptionsärenden om adoptioner från utlandet ska fortsätta.¹⁶⁷

Enligt MFOF är frågan om brister i dokumentationen i hög grad relevant även för Sverige eftersom Sverige och Norge har gemensamma samarbetsländer och det finns ett krav på skyndsam prövning vid fortsatt samtycke.¹⁶⁸ MFOF uppger att de, på grund av hur lagstiftningen ser ut, inte har någon insyn i pågående adoptionsärenden som genomförs via adoptionsorganisationer. Det händer att MFOF begär att få ta del av adoptionsakter inom ramen för tillsynen, men då främst avslutade ärenden. MFOF gör dock i regel ingen prövning av äktheten av dokumenten i dessa fall. Inte heller i de ärenden MFOF handlägger (enskilda adoptioner och godkännanden) gör myndigheten någon särskild äkthetsbedömning av dokumenten, bland annat av praktiska skäl då MFOF inte har fysisk tillgång till dokumenten. Däremot värderas dokumenten inom ramen för den fria bevisvärderingen i samband med att MFOF fattar beslut i ärendet.¹⁶⁹ Inte heller socialnämnderna gör någon prövning av om adoptionsdokumenten

¹⁶⁶ Möte med Bufdir den 13 maj 2024.

¹⁶⁷ Bufdir (2024), *Bufdirs anbefalning om midlertidig stans av utenlandsadopsjon – svar på oppfølgingsspørsmål*, s. 23 och *Vurdering av midlertidig stans av utenlandsadopsjon. anbefaling til Barne- og familiedepartementet*, s. 49.

¹⁶⁸ MFOF (2024), *Ytterligere styrke rettssikkerheten og sikkerstille barnets bästa i adoptionsprosessen*, s. 9.

¹⁶⁹ E-post till Adoptionskommissionen från MFOF den 9 oktober 2024.

är äkta och det följer inte heller av MFoF:s allmänna råd eller handbok att de bör göra det.¹⁷⁰

AC uppger att de vid varje förnyad auktorisation för ett land måste säkerställa att internationella adoptioner från landet i fråga förmedlas på ett rättssäkert sätt, vilket inkluderar att dokumenten från landet är juridiskt korrekta och äkta. I samband med auktorisationsansökan inhämtar MFoF information från relevanta myndigheter och organisationer i varje enskilt land och säkerställer på så sätt att AC:s information är korrekt och att internationella adoptioner från det landet förmedlas på ett rättssäkert sätt. Av svaret uppfattar vi att inte heller AC gör någon äkthetskontroll av handlingarna. Däremot uppger AC att om det finns misstanke att ett dokument är förfalskat gör de omedelbart en avvikelserapportering till MFoF samt till AC:s förbundsstyrelse. AC uppger att de även skulle ta kontakt med både EurAdopt och Nordic Adoption Council för att informera om det inträffade.¹⁷¹

Enligt uppgift äkthetsbedömer Migrationsverket i dagsläget sällan adoptionshandlingar. Adoptionshandlingar tillhör handlingar som Migrationsverket har begränsat referensmaterial på.¹⁷²

Adoptionsavgifter och donationer kan leda till handel med barn

I Sverige har det sedan 1917 funnits ett förbud mot vederlag vid adoption. Förbudet mot vederlag har dock inte ansetts omfatta de kostnader som är förenade med en internationell adoption. År 2023 var AC:s genomsnittliga adoptionsavgift 229 000 kronor per adoption (varav 152 000 avsåg kostnader i Sverige och 77 000 i ursprungslandet).¹⁷³ BFA:s genomsnittliga adoptionsavgift var 231 000 kronor per adoption (varav 162 i Sverige och 69 i ursprungslandet).¹⁷⁴

Vid en internationell adoption betalar adoptivföräldrarna inte bara adoptionsorganisationernas omkostnader för förmedlingsverksamheten utan även för ursprungslandets kostnader för administration av adoptionen, kostnader för det specifika barnets vård och till

¹⁷⁰ Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption och MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 96 ff.

¹⁷¹ AC. Svar på fråga 1–5. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-04.

¹⁷² E-post till Adoptionskommissionen från Migrationsverket 2024-10-02.

¹⁷³ MFoF (2024), *Tillsynsrapport 2024. Adoptionscentrum*, dnr 2024-555, s. 12.

¹⁷⁴ MFoF (2024), *Tillsynsrapport 2024. Barnen Framför Allt*, dnr 2024-556, s. 12.

viss del även kostnader för andra barns vård. Att det är tillåtet att ersätta barnhem och organisationer för omkostnader som inte direkt kan härledas till det aktuella barnet kan undergräva tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och medföra att myndigheter och institutioner i ursprungslandet förlitar sig på internationella adoptioner för att finansiera driften av det sociala barnskyddssystemet i landet. Utredningen om internationella adoptioner konstaterade 2003 mot denna bakgrund att eftersom ursprungsländernas behov till vissa delar kunde tillgodoses genom de medel som härrörde från internationell adoptionsverksamhet blir barn en handelsvara som ger inkomster till ursprungslandet. Detta kan innebära att fler barn adopteras internationellt än vad som egentligen är nödvändigt. Enligt utredningen var adoptionsverksamheten därmed ”farligt nära något som kan betraktas som barnhandel”. Enligt utredningen behövde utvecklingen gå mot att den del av kostnaden som avser annat än faktiska kostnader för adoptionen (genomsnittligt beräknad) successivt skulle minska.¹⁷⁵

Genom de nya bestämmelserna 2005 ställs krav på adoptionsorganisationerna att göra en tydlig åtskillnad på kostnader för adoptionsförmedling och bistånd. Men adoptivföräldrar kan fortfarande själva donera pengar till det barnhem som de har adopterat från. Det är till exempel vanligt att donera pengar vid jul, födelsedagar och vid begravningar. I ett större perspektiv kan det generera stora intäkter till barnhemmen vilket kan skapa ett incitament (eller ett beroende) att lämna fler barn för internationell adoption.

Adoptionsorganisationernas beroende av avgifter skapar fel incitament i adoptionsverksamheten

I sin årsredovisning för 2014 ifrågasatte MIA om systemet med ideella adoptionsorganisationer vars ekonomi är beroende av antalet adoptioner, kunde garantera kvaliteten i verksamheten. MIA konstaterade att den organisatoriska grunden för svensk internationell adoptionsförmedling, med ideella medlemsorganisationer lades för flera decennier sedan och att det fanns skäl för en översyn.¹⁷⁶

BFA konstaterade i ett ställningstagande 2018, som även presenterades på ett riksdagsseminarium 2019, att det uppstår ett antal etiska dilemman när adoptionsorganisationerna är beroende av de

¹⁷⁵ SOU 2003:49 s. 20 ff. och s. 144 ff.

¹⁷⁶ MIA. Årsredovisning 2014, s. 5 f.

adoptionsavgifter de får in. BFA ställde sig frågan hur det ska säkerställas att en verksamhet som är ekonomiskt beroende av de intäkter den får för varje förmedlat barn, inte ser sig tvungen att förmedla barn "till vilket pris som helst". BFA framförde att många sökande anser att de betalar för en tjänst som adoptionsorganisationen ska leverera. BFA anser inte att adoptionsförmedling ska ses som att man köper en tjänst där specifika krav kan ställas kring "slutprodukten" och "leveranstid". Enligt BFA är det dock en verklighet som adoptionsorganisationerna ibland möts av. BFA framförde att det behöves en översyn av hur förmedlingsarbetet finansieras och avslutade skrivelsen med följande frågor:

- Kan man trygga att barnets bästa sätts först i en verksamhet som är beroende av antal barn den förmedlar?
- Kan adoptionskompetens och sakkunnighet säkerställas inom en organisation som under många år befinner sig i en verklighet där färre och färre adoptioner genomförs?
- Kan det säkerställas att adoptioner genomförs på ett omdömesgillt sätt när det är de som vill adoptera som direkt betalar dem som ska genomföra processen?
- Kan man säkerställa att barnets bästa alltid sätts i främsta rummet när det är marknadskrafterna som styr?¹⁷⁷

Först 2020 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att se över organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten. Statskontoret konstaterade i sin utvärdering att förmedlingarnas beroende av avgifter skapar fel incitament i adoptionsverksamheten. I intervjuer med handläggare på både MFoF och kommunerna framfördes en farhåga om att förmedlingarnas beroende av avgifter från sökande kan innebära att de prioriterar de vuxnas behov framför barnens behov. I intervjuerna med förmedlingarna framkom att de är mycket måna om sitt anseende och inte har råd med några tveksamheter eftersom det kan leda till misstänksamhet mot deras verksamhet och i förlängningen till att de mister sin auktorisation. De uppgav även att det är ett problem att de är beroende av att genomföra ett visst antal adoptioner för att få ekonomin att gå runt. Barnens Vänner

¹⁷⁷ BFA. *Förändra finansieringen av adoptionsverksamheten i Sverige*. <https://www.bfa.se/media/1316/forandra-finansieringen-av-adoptionsverksamheten-i-sverige.pdf>. Hämtad 2025-03-27.

framförde att adoption ska ses som en barnrättsfråga och att staten därför behöver ta ett större ansvar för att organisera och finansiera verksamheten.¹⁷⁸ I Statskontorets rapport framgår även att i två av de tre¹⁷⁹ adoptionsorganisationernas ansökningar om auktorisation uppges att de har som mål att öka antalet sökande och att uppnå minst ekonomiskt nollresultat, även om avsikten med det ökande antalet sökanden är att möta behovet som finns hos deras samarbetspartners och att hitta rätt familj till de barn som finns att placera.¹⁸⁰ Statskontoret lämnade dock inget förslag om att öka den statliga finansieringen av adoptionsförmedlingen, se avsnitt 8.9.3.

I våra intervjuer har flera tagit upp att det är ett problem att privata organisationer förmedlar internationella adoptioner och att Sverige aldrig skulle acceptera det vid nationella adoptioner. Tidigare medarbetare på MFoF har uttryckt att de anser att staten bör ha ansvar för de internationella adoptionerna, och särskilt numera när det är så pass få barn som förmedlas för adoption.

Adoptionsorganisationernas nära samarbete med ursprungsländerna kan vara en risk

I Statskontorets utvärdering framkom att medarbetare på MFoF önskar att förmedlingarna skulle vara mer opartiska och kritiska i sina granskningar av ursprungsländerna och de risker som kan finnas där. De anser också att förmedlingarna inte uppmärksammar alla risker som MFoF och andra organ identifierar. Det gäller till exempel risker för korruption, att lagar om adoption och principer i konventionerna inte följs och om personalen i ursprungsländerna har de kunskaper som de behöver. Vissa av MFoF:s medarbetare bedömer att det beror på att förmedlingarna har ett intresse av att förmedla så många adoptioner som möjligt, och på att förmedlingarna i många fall har haft ett nära och förtroendefullt samarbete med ursprungsländerna under lång tid. Adoptionsorganisationerna anser däremot inte att ett nära samarbete behöver innebära några risker. De bekräftar att de har etablerade och nära relationer med samarbetsländerna men poängterar att de enbart samarbetar med

¹⁷⁸ Statskontoret (2021), s. 47 f.

¹⁷⁹ Vid Statskontorets utvärdering fanns tre auktoriserade adoptionsorganisationer i Sverige. I maj 2021 fattade Barnens Vänner beslut om avveckling av sin verksamhet.

¹⁸⁰ Statskontoret (2021), s. 48.

länder som har ratificerat 1993 års Haagkonvention eller länder som har en lagstiftning som är anpassad efter 1993 års Haagkonventions principer. Förmedlingarna uppger också att de måste ha förtroende för andra länders rättspraxis och de kontroller som länderna själva utför, och att de inte skulle samarbeta med länder som de inte har förtroende för. Dessutom poängteras att både förmedlingarna och MFoF måste ha tilltro till processen för att samarbetet ska fungera och att ursprungsländerna även kontrolleras av sina egna tillsynsmyndigheter, och att kontrollen av rättssäkerheten därmed är hög.¹⁸¹

Det finns brister i regelverket för enskilda adoptioner

MFoF har i olika sammanhang framhållit att det finns särskilda svårigheter att upprätthålla rättssäkerheten och barnrättsperspektivet vid enskilda adoptioner. Enligt MFoF ställs inte samma krav innan en enskild adoption kan beviljas som de som gäller vid auktorisation av adoptionsorganisationer (krav på sakkunnighet och omdömesgillhet, förbud mot vinstintresse samt krav på landets lagstiftning och tillämpning). Regleringen av enskilda adoptioner ger begränsad vägledning om vilken prövning som myndigheten ska göra. Det kan vara tillräckligt att den sökande har eget ursprung i landet för att särskilda skäl ska anses föreligga. Regleringen ger inte verktyg som säkerställer en rättssäker adoptionsprocess. Efter att tillstånd till en enskild adoption har lämnats av MFoF har myndigheten endast begränsad insyn i den faktiska adoptionsprocessen när det gäller adoptioner från andra konventionsländer och ingen insyn alls när det gäller adoptioner från icke-konventionsländer.¹⁸²

Det är möjligt att kringgå det regelverk som syftar till att säkerställa barnets bästa vid enskild adoption

Som framgår av avsnitt 8.2.1 ska den som vill adoptera ett barn med hemvist i ett annat land, först vända sig till socialnämnden för att få ett medgivande att ta emot barnet. Vid enskild adoption krävs vidare att MFoF lämnat sitt tillstånd. Någon direkt koppling mellan dessa

¹⁸¹ Statskontoret (2021), s. 49.

¹⁸² MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen. Slutrapport för regeringsuppdrag*, s. 11.

regler och bestämmelserna i 4 kap. föräldrabalken finns emellertid inte. I dag finns därför inget som hindrar att den som vill adoptera ett visst i förväg bestämt barn vänder sig direkt till tingsrätten utan att först ha fått socialnämndens medgivande att ta emot barnet, MFoF:s tillstånd till enskild adoption och samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Om sökanden vänder sig direkt till svensk domstol kan det alltså vara så att barnet lämnar sitt hemland utan att någon prövning har gjorts av om sökandena är lämpliga som adoptivföräldrar eller om en adoption i övrigt är till barnets bästa. Sökandena behöver inte heller gå föräldrautbildning.¹⁸³ Om en ansökan om adoption på detta sätt ges in direkt till tingsrätten, berörs socialnämnden först när tingsrätten begär en adoptionsutredning enligt 4 kap. 14 § föräldrabalken. I en sådan situation kan domstolen komma fram till att adoptionen inte är till barnets bästa och socialtjänsten blir då skyldig att se till att barnet får det skydd och stöd som det behöver (5 kap. 1 § punkt 8 SoL).¹⁸⁴ I många fall har dock barnet redan varit en tid i de sökandens vård och adoptionen kan då bedömas vara till barnets bästa trots att de blivande adoptivföräldrarna kringgått adoptionslagstiftningen. Den enda sanktionsmöjlighet som finns är att de sökande kan dömas till böter (15 § LIA).

De familjerättssekreterare som vi har intervjuat har beskrivit flera ärenden där adoptivföräldrarna har kringgått regelverket på detta sätt. I dessa ärenden har adoptivföräldrarna adopterat ett barn i sitt tidigare hemland. I vissa ärenden kan de ha gått lång tid mellan adoptionen i hemlandet och ansökan om adoption vid svensk domstol. Familjerättssekreterarna beskriver att det ibland varit situationer där de inte skulle ha lämnat medgivande eftersom adoptivföräldrarna inte uppfyller kraven, men att de måste tänka på vad som är barnets bästa här och nu. Det finns ett adoptionsbeslut i ursprungslandet, men det är inte giltigt här, så barnet har inga andra vårdnadshavare.

¹⁸³ SOU 2009:61 s. 213 f.

¹⁸⁴ 18 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

8.8 Det finns olika uppfattningar om internationell adoptionsförmedling ska reformeras eller avslutas

8.8.1 Debatten om internationell adoptionsförmedling är polariserad

Debatten om internationell adoptionsförmedling är på många sätt mycket polariserad där både de som förespråkar verksamheten och de som är emot använder barnets bästa som ett starkt argument. Såväl internationellt som i Sverige finns olika åsikter om hur man ska komma till rätta med oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten. Från olika åtgärder för att reformera systemet till ett totalt avskaffande av förmedlingsverksamheten eller internationell adoption över huvud taget.¹⁸⁵

8.8.2 Organisationer och nätverk för adopterade anser att förmedlingsverksamheten ska avvecklas

Organisationen för vuxna Adopterade och Fosterbarn (AFO) framför att den nuvarande förmedlingsverksamheten ska upphöra och att adoption över landgränser endast ska ske om barnet har anhöriga i Sverige eller att barnets föräldrar dött i krig, naturkatastrofer och liknande. Adoption ska ske genom en myndighet som på ett professionellt sätt hanterar hela adoptionsprocessen, inklusive arkivering av akter. AFO anser inte att MFoF ska vara den myndigheten. Det måste finnas ett pålitligt regelverk i ursprungslandet och det får inte förekomma mutor eller att pengar byts mot barn.¹⁸⁶

Adopterade etiopiers och eritreaners förening (AEF) framhåller att en adoption alltid ska ske utifrån barnets bästa och det måste garanteras att adoptionen görs enligt gällande lagar och konventioner. Ingen ska tjäna pengar på förmedling av barn. Enligt AEF har de befintliga organisationerna och myndigheterna misslyckats med att säkerställa rättssäkerheten och barnrättsperspektivet och AEF anser

¹⁸⁵ Se till exempel D. M. Smolin (2024), *Introduction*. Ur E. Loibl D. M. Smolin (editors). *Facing the Past Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 42, D. M. Smolin (2022), *The Legal Mandate for Ending the Modern Era of Intercountry Adoption*. Samford University, och E. Loibl (2019) s. 410 och 431 f.

¹⁸⁶ Sammanfattning av ställningstagande i skrivelse från AFO. *Synpunkter från AFO kring underlag från referensgruppsmötet*. Inkom till Adoptionskommissionen 2024-11-22 och e-post den 2024-12-03.

därför inte att de ska ges ansvar för internationell adoptionsförmedling eller enskilda adoptioner. Mot bakgrund av detta anser AEF att all form av organiserad adoptionsförmedling bör stoppas.¹⁸⁷

Svenska koreaadopterades nätverk (SKAN) menar att adoption över landgränser endast ska vara tillåten om det finns en etablerad relation mellan barnet och den blivande adoptanten före adoptionen. Förmedling av okända barn för adoption ska inte vara tillåten. De anser att en statlig myndighet ska ansvara för att säkerställa att adoptionen är till barnets bästa, till exempel Socialstyrelsen eller länsstyrelserna. SKAN anser inte att MFoF ska ansvara för internationella adoptioner eftersom myndigheten brustit i sitt ansvar att säkerställa rättssäkerheten och barnrättsperspektivet i den internationella adoptionsverksamheten. Vidare framför de att adoptionsbidraget till adoptivföräldrar ska tas bort.¹⁸⁸

Organisationen Transnationellt adopterades riksorganisation (TAR) anser att internationell adoptionsförmedlingsverksamhet ska avvecklas. TAR anser inte att MFoF ska ta över ansvaret för internationell adoptionsförmedling då myndigheten brustit i sitt ansvar både som tillsyns- och kunskapsmyndighet för den internationella adoptionsverksamheten. TAR anser att MFoF har en alltför nära relation till adoptivföräldrar och adoptionsorganisationer som har ett stort egenintresse i adoptionsförmedling av barn till Sverige.¹⁸⁹

8.8.3 Adoptionsorganisationerna anser att förmedlingsverksamheten ska upprätthållas

Adoptionsorganisationerna AC och BFA anser att barnhem/institution inte är ett hem för ett barn. Om adoption sker med barnets bästa i fokus anser BFA att internationell adoption är ett gott alternativ för det barn som är i behov av en familj. Enligt AC är internationella adoptioner genom auktoriserade adoptionsorganisationer bra både ur ett barnperspektiv och som möjlighet till familjebildning. Båda organisationerna anser att dagens internationella adoptioner är välreglerade och rättssäkra genom både lagar och regler i Sverige

¹⁸⁷ Sammanfattning av ställningstagande i skrivelse från AEF. *Kompletteringar till Referensgruppsmöte 18 nov 2024*. Inkom till Adoptionskommissionen 2024-11-30.

¹⁸⁸ Möte med SKAN 2024-11-27.

¹⁸⁹ Sammanfattning av ställningstagande i skrivelse från TAR. *TAR:s ställningstagande från referensgruppsmötet*. Inkom till Adoptionskommissionen 2024-11-25.

och hos deras samarbetskontakter i utlandet. De välkomnar samtidigt en översyn för att se om det finns behov av att ytterligare stärka rättssäkerheten eller nya förslag på hur internationella adoptioner i Sverige ska finansieras och organiseras.

8.8.4 Nederländerna och Schweiz har beslutat att permanent avsluta sin förmedlingsverksamhet

Under åren har flera mottagar- och ursprungsländer beslutat att tillfälligt stoppa internationella adoptioner, så kallat moratorium, med anledning av att det uppdagats omfattande missförhållanden i verksamheten. Tillfälliga moratorier är också en fråga som återkommande diskuterats på möten och i rapporter från HCCH. År 2021 publicerades en rapport av den expertkommitté som undersökt de internationella adoptionerna till Flandern i Belgien.¹⁹⁰ I rapporten konstaterades att det nuvarande systemet inte förhindrade olagliga metoder, inte garanterade korrekta förfaranden och inte tillhandahöll nödvändigt stöd för offer för olagliga adoptioner. Expertkommittén rekommenderade en fullständig reformering av systemet och att adoptionsorganisationerna inte längre skulle leta aktivt efter barn utan endast svara på förfrågningar från ursprungsländer. För att möjliggöra ett sådant paradigmskifte rekommenderade kommittén ett moratorium under två år vilket den ansvariga ministern först var positiv till. Efter en intensiv debatt i media meddelade dock ministern, redan efter en vecka, att adoptionsverksamheten skulle fortsätta.¹⁹¹

Beslut om att avsluta den internationella adoptionsverksamheten har främst fattats av ursprungsländer

Beslut om att helt avveckla verksamheten med att förmedla barn för adoption till ett annat land har, fram till nu, endast fattats av ursprungsländer. Till exempel upphörde Guatemala med utlandsadoptioner 2008, Etiopien avslutade verksamheten 2017 och Kina och Ryssland 2024.

¹⁹⁰ Panel of experts on intercountry adoption (2021), *Final Report, 14 august 2021*.

¹⁹¹ S. Withaecx (2024), *The Baby and the bathwater: resisting adoption reform*. Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 253 f.

Vad vi känner till är Nederländerna och Schweiz de enda mottagarländer som har beslutat att permanent upphöra med internationell adoptionsförmedling. I december 2024 beslutade Quebec om ett moratorium för internationella adoptioner på grund av oro för människohandel.¹⁹²

Efter åtta års politisk diskussion har Nederländerna beslutat att upphöra med utlandsadoptioner permanent

År 2016 gav nederländernas regering ett uppdrag till en konsultfirma att göra en översyn av den internationella adoptionsverksamheten. Konsultfirman bad det nederländska barnskyddsrådet (Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, RSJ) att ta ställning till fyra scenarier: behålla det nuvarande systemet, införa mer statlig styrning och reglering, minska antalet adoptionsorganisationer eller att staten tar ansvar för adoptionsförmedlingen. Barnskyddsrådet valde att bortse från de formulerade frågorna och utgick i stället från frågan hur Nederländerna kan ge det bästa skyddet för de barn som inte kan växa upp med sin familj. Rådet konstaterade att även om det finns mycket starka argument för internationell adoption på mikronivå motverkas dessa av starka argument mot på makronivå. Den internationella adoptionsmarknaden med rika länder som adopterar från fattiga länder undergräver utvecklingen av barnskyddet och det sociala välfärdssystemet i ursprungsländerna. Rådet fann att trots de fördelar som en internationell adoption innebär för det enskilda barnet är internationell adoption inte den bästa lösningen för att skydda målgruppen barn i stort. Rådet uppmanade den nederländska regeringen att ändra sitt fokus och skydda dessa barn genom att stödja utvecklingen av barnskyddssystem i barnens ursprungsländer. Rådet rekommenderade dessutom regeringen att omedelbart avsluta samarbetet med Kina (då det inte var möjligt att övervaka centralmyndigheten och de ackrediterade organen), USA (eftersom de bröt mot subsidiaritetsprincipen och principen om fritt samtycke) samt de ursprungsländer som var medlemsstater i EU (subsidiaritetsprincipen).¹⁹³

¹⁹² CBC. *Quebec halts most international adoptions amid human trafficking concerns. Province says it made the move to protect children from potential harm.* Publicerad 24-12-02.

¹⁹³ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2016), *Summary advisory report "Reflection on Intercountry Adoption" of the Council for the Administration of Criminal Justice and Protection of Juveniles*, s. 3 f.

Ett par veckor efter att RSJ utfärdat sina rekommendationer meddelade den nederländska regeringen att de inte skulle förbjuda internationella adoptioner och menade att det bör förbli tillgängligt för barn som inte kan tas om hand i sina hemländer.¹⁹⁴

Som redovisats i avsnitt 8.4.5 stoppade Nederländerna alla internationella adoptioner temporärt 2021 efter att Joustra-utredningen publicerat sin rapport. Ett år senare återupptogs den internationella adoptionsverksamheten men med färre samarbetsländer. Efter åtta års politisk diskussion beslutade dock den nederländska regeringen 2024 att upphöra med utlandsadoptioner permanent. Avvecklingen ska vara helt slutförd 2030.

Schweiz har beslutat att upphöra med förmedlingsverksamheten senast 2026

I januari 2025 gav den schweiziska regeringen i uppdrag till Justitie- och polisdepartementet att utarbeta ett förslag om att förbjuda internationella adoptioner senast i slutet av 2026. Förslaget ska möjliggöra undantag för närståendeadoption. Beslutet kom efter det att en oberoende expertgrupp dragit slutsatsen att inte ens väl utformade adoptionslagar kan förhindra oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten och att ett förbud är det bästa sättet att på ett adekvat sätt skydda alla berörda, särskilt barn.¹⁹⁵ I beslutet tog regeringen också hänsyn till att antalet internationella adoptioner har minskat kraftigt under senare år, från flera hundra till cirka 30 per år.¹⁹⁶

¹⁹⁴ E. Loibl (2019), s. 432.

¹⁹⁵ Expertengruppe Internationale Adoption (2024), *Schlussbericht. Zu Handen des Bundesamtes für Justiz*. Zürich.

¹⁹⁶ The Federal Council. Press release *Federal Council to stop international adoptions*. 2025-01-29.

8.9 Tidigare förslag för att stärka rättssäkerheten vid internationella adoptioner

8.9.1 2008 års adoptionsutredning föreslog skärpta regler för enskilda adoptioner

2008 års adoptionsutredning hade bland annat i uppdrag att utreda behovet av åtgärder för att säkerställa barnets bästa vid enskilda adoptioner. Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande 2009 att regelverket för enskild adoption skulle stramas upp. Möjligheterna att få ett tillstånd till enskild adoption skulle begränsas till att gälla släktingbarn eller där det utifrån det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning att adoptera utan förmedling av en auktoriserad adoptionsorganisation. Som skäl för förslaget framförde utredningen att det generellt sett är bättre att en adoption förmedlas av en auktoriserad adoptionsorganisation än att den sker som enskild adoption, bland annat eftersom utredningen många gånger är sämre vid enskild adoption. Ett tillstånd till enskild adoption skulle ges endast om ett medgivande lämnats för sökanden att ta emot barnet för adoption och det prövats att adoptionen var till barnets bästa. Utredningen föreslog att prövningen skulle flyttas från MIA till socialnämnden. Förslaget motiverades med att den kunskap om förmedlingssättets tillförlitlighet som finns hos MIA inte behövdes om de enskilda adoptionerna endast skulle kunna avse ett på förhand känt barn.¹⁹⁷

Utredningen konstaterade vidare att det inte fanns något som hindrar att den som vill adoptera ett visst i förväg bestämt barn vänder sig direkt till tingsrätten utan att först ha fått socialnämndens medgivande att ta emot barnet och i förekommande fall tillstånd till enskild adoption. I praktiken förekom detta inte vid adoption som förmedlas av auktoriserade adoptionsorganisationer, men väl vid enskild adoption. För att förhindra detta föreslog utredningen att det skulle införas en bestämmelse om att svensk domstol endast fick ta upp en ansökan om adoption till prövning om adoptionen hade förmedlats av en auktoriserad adoptionsorganisation eller om sökanden eller sökandena hade fått socialnämndens tillstånd att adoptera utan förmedling (enskild adoption). Såväl medgivande från socialnämnden som tillstånd till enskild adoption från MFoF

¹⁹⁷ SOU 2009:61 s. 208 f.

skulle enligt utredningen kunna inhämtas i efterhand, när barnet redan förts till Sverige.¹⁹⁸

Båda dessa förslag avvisades i samband med 2018 års reform av adoptionsreglerna. Vad gällde förslaget att begränsa möjligheten till enskild adoption ansåg regeringen att det skulle begränsa möjligheten att adoptera barn från de länder som de auktoriserade sammanslutningarna inte verkade i. Enskild adoption ansågs vara ett värdefullt komplement för att möjliggöra för fler barn att få en ny familj. Regeringen ansåg vidare att det kunde ifrågasättas om den offentliga rättsliga regleringen av internationella adoptioner borde kopplas till den materiella prövningen enligt 4 kap. föräldrabalken på det sätt som föreslagits. Ett sådant förslag kunde få negativa effekter. Domstolen skulle vara tvungen att avvisa en adoptionsansökan om till exempel ett tillstånd till enskild adoption inte finns. Att en adoptionsansökan i en sådan situation inte skulle kunna prövas i svensk domstol ansåg regeringen som problematiskt utifrån både ett barnrättsperspektiv och sökandens rätt till domstolsprövning enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Regeringen menade att i ett enskilt fall kan en adoption med hänsyn till samtliga omständigheter anses vara till barnets bästa trots att regelverket inte har följts. Att inte tillåta att ansökan prövas i sak kan då framstå som orimligt. Regeringen menade att det var tveksamt om nödvändiga tillstånd kunde inhämtas i de fall barnet redan har kommit till Sverige. Under alla förhållanden skulle en sådan ordning innebära att man trots allt inte helt ”stängde dörren” för dem som inte har följt regelverket. Om det inte är möjligt att få ett tillstånd i efterhand skulle ansökan avvisas, vilket kunde få drastiska konsekvenser för barnet, särskilt om barnet redan hade kommit till Sverige när ansökan gjordes. Med utredningens förslag skulle endast återstå att socialtjänsten vidtog åtgärder för att omhänderta barnet, vilket enligt regeringen skulle begränsa möjligheten att avgöra vad som är bäst för barnet utifrån en bedömning av samtliga tänkbara alternativ. Regeringen ansåg att frågan om kringgående av det regelverk som gäller för internationell adoption skulle motverkas på andra sätt, i första hand genom information. Regeringen poängterade att om sökande kring-

¹⁹⁸ SOU 2009:61 s. 213 f.

gått regelverket så kan det påverka domstolens bedömning av om adoptionen är lämplig.¹⁹⁹

8.9.2 Statskontoret har utvärderat den nuvarande organiseringen

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att se över organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten. I sin rapport som de lämnade till regeringen 2021 bedömde myndigheten att den nuvarande organiseringen av adoptionsverksamheten ger bäst förutsättningar för att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i den internationella adoptionsverksamheten.²⁰⁰ Statskontoret anser att de ideella föreningarna är bättre lämpade än staten att bedriva förmedlingsverksamhet, bland annat eftersom de har större erfarenhet av och kompetens inom området.²⁰¹ Statskontoret lämnade inga förslag om att öka den statliga finansieringen av adoptionsförmedlingsverksamheten med motiveringen att det inte är en statlig uppgift att upprätthålla en adoptionsverksamhet om de sökandes intresse för den stadig minskar. Däremot lämnade Statskontoret ett antal förslag för att inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning ytterligare säkra en hållbar och rättssäker adoptionsprocess.²⁰²

8.9.3 MFoF har lämnat förslag för att stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen

I en rapport till regeringen i mars 2024 har MFoF identifierat ett antal särskilt angelägna områden där regelverket kan stärkas och klargöras i syfte att ge myndigheten tydligare verktyg och ökad befogenhet för att stärka rättssäkerheten och barnets rättigheter i auktorisations- och tillsynsverksamheten.²⁰³

MFoF föreslår bland annat att myndigheten – i egenskap av centralmyndighet – övertar ansvaret för att pröva och besluta i frågan om adoptionsförfarandet får fortsätta. Myndigheten skulle

¹⁹⁹ Prop. 2017/18:12 s. 110 ff.

²⁰⁰ Statskontoret (2021), s. 107 ff.

²⁰¹ Statskontoret (2021), s. 129.

²⁰² Statskontoret (2021), s. 95 ff.

²⁰³ MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen*.

med denna förändring exempelvis få möjlighet att stoppa adoptioner som inte bedöms uppfylla de krav som uppställs i lagstiftning och konventioner, bland annat kring barns identitet, adopterbarhet, och tillämpning av subsidiaritetsprincipen. MFoF bedömer att en sådan ordning även skulle medföra effekter på myndighetens möjlighet att utöva tillsyn över adoptionsorganisationernas förmedlingsverksamhet. Myndigheten skulle genom detta utökade ansvar på ett enklare sätt kunna uppmärksamma systematiska brister i exempelvis barns dokumentation och förfaranden i ursprungsländerna och utifrån detta vidta relevanta tillsynsåtgärder. Vidare föreslår MFoF tydligare lagkrav på hur denna prövning ska göras. MFoF föreslår även att ett fortsatt samtycke ska ha inhämtats från behörig myndighet innan ett beslut om adoption fattas i utlandet och om sådant samtycke inte har inhämtats ska adoptionen inte bli automatiskt gällande i Sverige.²⁰⁴

Stärkt rättssäkerhet vid enskild adoption

Enligt HCCH bör staterna förbjuda privata och oberoende adoptioner (private and independent adoptions) i sin lagstiftning.²⁰⁵ HCCH definierar en privat och oberoende adoption som en adoption där de blivande adoptanterna är godkända som lämpliga att adoptera ett barn av sin centralmyndighet och sedan på egen hand reser till ett annat land för att hitta ett barn att adoptera utan hjälp av en centralmyndighet eller en annan myndighet i ursprungsstaten.²⁰⁶ Enligt MFoF är det en process som till stor del möjliggörs av det nuvarande svenska systemet med enskilda adoptioner.²⁰⁷ Även FN:s särskilda människorättsrapportörer har uppmanat staterna att förbjuda privata och oberoende adoptioner (private and independent adoptions) och säkerställa att internationella adoptioner endast genomförs genom ackrediterade organ.²⁰⁸ Trots de uttalanden som gjorts av HCCH och FN anser MFoF att det i undantagsfall kan

²⁰⁴ MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen*, s. 9 f.

²⁰⁵ HCCH. (2023), s. 40.

²⁰⁶ HCCH (2023), s. 24.

²⁰⁷ MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen*, s. 11.

²⁰⁸ UN Human Rights Treaty Bodies (2022), *Joint statement on illegal intercountry adoptions*. och Committee on Enforced Disappearances (2022), *Joint statement on illegal intercountry adoption*. CED/C/9.

finnas behov av att genomföra adoptioner över landgränser utan in-volvering av auktoriserad adoptionsorganisation. MFoF anser dock att dagens reglering av enskilda adoptioner saknar säkerhetsmekanismer som säkerställer en rättssäker adoptionsprocess och har därför lämnat ett antal förslag i syfte att stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten vid enskild adoption. För att en enskild adoption ska kunna genomföras föreslår MFoF att följande rekvisit ska vara uppfyllda:

- att adoption utan förmedling av auktoriserad adoptionsorganisation bara kan komma i fråga när den som vill adoptera har en särskild anknytning till det barn som adoptionen avser,
- att det ska stå klart att barnet saknar trygg uppväxtmiljö med biologisk familj eller annan omsorgsperson i ursprungslandet, och
- att behöriga myndigheter i ursprungslandet ska ha bedömt att barnet är i behov av adoption.

Vid prövning av om ett förfarande är godtagbart föreslår MFoF att följande rekvisit ska vara uppfyllda:

- att landet har en adoptionslagstiftning som beaktar de grundläggande principer för internationell adoption som uttrycks i barnkonventionen och i 1993 års Haagkonvention,
- att landet har en fungerande administration kring internationell adoptionsverksamhet, och
- att det med hänsyn till omständigheterna i övrigt är lämpligt att genomföra en internationell adoption från landet.

För att en prövning av om ett förfarande är godtagbart ska uppnå sitt syfte anser MFoF att en sådan prövning måste ske innan ett adoptionsbeslut fattas i utlandet. För att öka rättssäkerheten och stärka den statliga kontrollen över adoptionsförfarandet föreslår MFoF vidare att ett beslut om enskild adoption ska upphöra att gälla när tiden för medgivande löper ut. Om en adoption inte har genomförts under den angivna tiden måste en person som fortfarande vill adoptera göra en ny ansökan om enskild adoption. Ett beslut om tillstånd till enskild adoption ska återkallas om förutsätt-

ningarna för det inte längre finns. Det ska finnas ett giltigt beslut om medgivande till enskild adoption när ett beslut om adoption fattas i utlandet och att om sådant beslut saknas när beslut om adoption fattas i utlandet ska adoptionen inte bli automatiskt gällande i Sverige.²⁰⁹

8.10 Överväganden och förslag

8.10.1 Inledande överväganden

Som konstaterats i avsnitt 8.3 är den internationella adoptionsverksamheten i förändring och kraftigt avtagande. Eftersom förmedlingsverksamheten huvudsakligen finansieras genom avgifter från sökanden är adoptionsorganisationernas överlevnad beroende av antalet barn som de förmedlar för adoption.

Efter flera år av negativa resultat och en fortsatt minskning av antalet adoptionssökande har BFA beslutat att avveckla sin verksamhet. Även AC kommer av ekonomiska skäl, inom en snar framtid, behöva ta beslut om en avveckling av förmedlingsverksamheten.

Det aktuella läget är alltså att Sverige måste ta ett aktivt beslut om adoptionsförmedlingsverksamheten ska upprätthållas genom en reformering av systemet eller om verksamheten med att förmedla barn för adoption ska avvecklas. Om verksamheten ska upprätthållas måste staten ta ett större finansiellt ansvar för verksamheten. Min bedömning är att det kan ske antingen genom att staten finansierar AC:s förmedlingsverksamhet eller att staten tar över förmedlingsansvaret.

Mina bedömningar utgår från barnets bästa utifrån dagens situation

Som redovisats i avsnitt 8.6 innebär artikel 21 i barnkonventionen att inga andra intressen får ges större vikt än barnets bästa vid en adoption. Mina bedömningar och förslag utgår från barnets rätt till familj, inte vuxnas möjlighet till familjebildning. Jag beaktar därför inte några andra aktörers eventuella kolliderande intressen i mina bedömningar och förslag, till exempel adoptionsorganisationernas

²⁰⁹ MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen*, s. 13 f.

intresse av att upprätthålla en förmedlingsverksamhet eller vuxnas intresse av att få adoptera ett barn. Jag vill understryka att mina bedömningar utgår från de barn som kan komma att adopteras i framtiden och handlar inte om de barn och vuxna som har adopterats bakåt i tiden. Mina bedömningar och förslag görs utifrån den aktuella utvecklingen av verksamheten och utifrån den kunskap och de erfarenheter, om såväl oegentligheter som barns behov, som finns i dag.

Ett förslag om att MFoF inordnas i Socialstyrelsen bereds inom Regeringskansliet

Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering, har i februari 2025 föreslagit att MFoF inordnas i Socialstyrelsen. Utredningen lämnar dock inget förslag om ändrad lokalisering för de uppgifter som ska inordnas i Socialstyrelsen. Enligt utredningen är det möjligt att den aktuella verksamheten fortsätter att bedrivas i Skellefteå tills vidare.²¹⁰ Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Vi har i dialog med Socialdepartementet fått rekommendationen att vi ska utgå från den befintliga myndighetsstrukturen i våra analyser och förslag, det vill säga vi analyserar och bedömer myndigheterna utifrån de uppdrag och den roll de har i dag.

8.10.2 Verksamheten med att förmedla barn för adoption till Sverige avvecklas

Utredarens bedömning: Verksamheten med att förmedla barn för adoption är problematisk från ett barnrättsperspektiv eftersom den utgår från en efterfrågan på barn. Efterfrågan på barn från mottagarländerna kan hindra en långsiktig utveckling för att förbättra barns livsvillkor i barnens hemländer och motverka subsidiaritetsprincipen. Mottagarländernas efterfrågan på barn kan också skapa incitament för oegentligheter.

Oegentligheter i adoptioner är inte bara relaterade till historiska adoptioner utan kan ske även i dagens system och även i adoptioner som förmedlas genom auktoriserade adoptionsorganisationer och adoptioner som omfattas av samarbete enligt 1993 års Haag-

²¹⁰ SOU 2025:13 *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag*, s. 354 ff.

konvention. Svenska myndigheter har inte möjlighet eller ens rätt att fullt ut kontrollera de processer som genomförs i andra länder. Sverige kan därmed inte garantera att det inte förekommer oegentligheter i de länder som de svenska aktörerna samarbetar med. Det kan handla om allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och brottsliga handlingar. Konsekvenserna av oegentligheter i adoptioner kan bli katastrofala för barnet och för barnets föräldrar.

Den samlade bedömningen är att internationell adoptionsförmedling inte längre är en hållbar lösning för att skydda barns intressen.

Utredarens förslag: Det ska inte vara tillåtet att förmedla barn från utlandet för adoption i Sverige. Lagen om internationell adoptionsförmedling ska upphöra att gälla och 4, 14 och 15 §§ ska i tillämpliga delar flyttas till 4 kap. föräldrabalken. Som en följd av förslaget ska även det ekonomiska stödet till föräldrar för kostnader i samband med adoption av barn (adoptionsbidraget) tas bort.

Förmedlingsverksamheten ska vara avslutad senast den sista december 2028. Regeringen bör ge MFoF i uppdrag att ta fram en plan för hur förmedlingsverksamheten ska avvecklas på ett rättssäkert sätt och med barnets bästa som främsta riktmärke.

Det är inte förenligt med dagens syn på internationell adoption att ideella föreningar bedriver adoptionsförmedlingsverksamhet

Som konstaterats i avsnitt 8.7.3 finns det en inneboende intressekonflikt i adoptionsorganisationernas verksamhet. Adoptionsorganisationerna ska förmedla adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. Samtidigt är verksamheten helt beroende av att det finns adoptionssökande som betalar avgifter och vars önskan om att få adoptera ett barn uppfylls. Adoptionsorganisationernas beroende av de avgifter som de sökande erlägger innebär en påtaglig risk för att ekonomiska hänsyn leder till att de vuxnas behov av barn prioriteras framför barns behov av adoption.

Adoptionsförmedling ska inte handhas av privata rättssubjekt

Som redovisats i avsnitt 3.3.4 avvisade NIA och flera andra remissinstanser förslaget 1979 om att ansvaret för adoptionsförmedlingen skulle läggas på privata adoptionsorganisationer. Remissinstanserna framförde att förmedling av adoptioner var ett känsligt uppdrag och att samhället måste ansvara för sammankopplingen av barn och föräldrar för att garantera barnets bästa och en rättssäker hantering. En remissinstans uttryckte också att den föreslagna modellen skulle innebära att man gjorde skillnad på samhällets roll i förmedlingen av barn födda i Sverige respektive i utlandet. Det föredragande statsrådet uttryckte dock att han inte ansåg att det kunde vara en statlig uppgift att aktivt verka för att barn från andra länder förs hit i stort antal för att adopteras.

Jag kan konstatera att det har skett ett perspektivskifte i synen på internationell adoption. Från de adoptionssökandes privata familjebildningsprojekt till ett omvårdnadsalternativ för barn där inga andra intressen än barnets ska vara avgörande. Detta perspektivskifte speglas emellertid inte i den nu gällande regleringen av hur förmedlingsverksamheten är organiserad. Jag anser att en verksamhet som syftar till att säkerställa barns rätt till alternativ omvårdnad och en permanent familj, inte kan vara beroende av att det finns ideella föreningar som har intresse av att bedriva en förmedlingsverksamhet. Dessutom är den kontroll av adoptivföräldrarna, den uppföljning och det stöd och hjälp som krävs efter en internationell adoption i dag jämförbar med vad som gäller för barn som placeras i samhällsvård. Det kräver stora resurser hos adoptivföräldrarna men också att socialnämnden ger dessa familjer ett likartat stöd som familjehemsföräldrar. Jag anser därför att det inte längre ska vara tillåtet för privata rättssubjekt att förmedla barn för adoption.

En statlig förmedlingsverksamhet är inte heller ett alternativ

Om privata aktörer inte längre har möjlighet att förmedla barn för adoption blir frågan om en offentlig aktör kan ta över den uppgiften. Det vore en möjlig lösning att en myndighet tar över ansvaret för att samarbeta med några länder om förmedling av barn för internationell adoption. En sådan organisering skulle innebära att den som vill adoptera ett barn från ett annat land kan vända sig till en myndig-

het i stället för en auktoriserad adoptionsorganisation och ansöka om att få adoptera ett barn från ett annat land. Den ansvariga myndigheten ansvarar för stöd och vägledning i adoptionsprocessen, dokumenthantering före och efter adoptionen och kontakter med samarbetspartners i barnens hemländer. En lösning där staten har ansvaret för förmedlingsverksamheten finns, som redovisats i avsnitt 8.4.6, i Australien och Danmark.

De offentliga aktörer som skulle kunna ta över förmedlingsansvaret är kommunernas socialnämnder, en statlig förvaltningsmyndighet eller Socialdepartementet. Min bedömning är att det ligger närmast till hands att den myndighet som är centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention tar över förmedlingsansvaret för internationella adoptioner. I dag är MFoF centralmyndighet och ansvarar för auktorisation och tillsyn av förmedlingsverksamheten. MFoF ansvarar även för att pröva tillstånd till enskild adoption. MFoF är därmed den myndighet som har störst kunskap inom området och det skulle därmed inte innebära lika stora omställningar och kostnader som att lägga ansvaret på en annan myndighet. MFoF uppger att myndigheten har ett upparbetat och gott samarbete med centralmyndigheter i ursprungsländer, både genom myndighetens auktorisations- och tillsynsuppdrag men också genom enskilda adoptioner från de länder som är anslutna till 1993 års Haagkonvention. MFoF har också stor erfarenhet av att ha kontakt med andra utländska myndigheter och har god kännedom om de länder Sverige samarbetar med i dag. MFoF anser att myndigheten har erfarenhet och kunskap när det gäller internationell adoptionsförmedling. Där- emot bedömer MFoF att det skulle tillkomma mycket administrativa och praktiskt arbete samt kontakt med familjerna. Detta innebär att MFoF skulle behöva utöka och komplettera bemanningen med relevanta resurser. MFoF skulle också behöva förvärva en fördjupad kunskap om hur adoptionsförmedlingen rent praktiskt går till.²¹¹

²¹¹ MFoF. *Svar på frågor från Adoptionskommissionen*. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-13.

Adoptionsförmedling bör huvudsakligen finansieras av det offentliga

Statskontoret lämnade i sin rapport 2021 inga förslag om att öka den statliga finansieringen av adoptionsförmedlingsverksamheten med motiveringen att det inte är en statlig uppgift att upprätthålla en adoptionsverksamhet om de sökandes intresse för den stadigt minskar. Statskontorets resonemang innebär att en fortsatt adoptionsförmedling av barn görs beroende av om det fortsatt finns sökande som vill adoptera. Jag instämmer inte i Statskontorets argumentation. Tvärtom anser jag att adoptionsförmedling av barn enbart ska utgå från barnets behov av alternativt omvårdnad och en permanent familj. En finansiering av verksamheten som bygger på avgifter från adoptivföräldrar är därmed inte förenlig med dagens syn på internationell adoption. Om adoptionsförmedlingen ska upprätthållas anser jag därför att den i större utsträckning ska finansieras med statliga anslag. Som redovisats i avsnitt 8.4.3 så finansieras förmedlingsverksamheten på Island till 75 procent av staten.

En statlig förmedlingsverksamhet kräver stora resurser för att hjälpa ett litet antal barn

Som framgår i avsnitt 8.7 är internationell adoptionsförmedling en högriskverksamhet. Högriskverksamheter kräver att det finns en stark styrning och kontroll av verksamheten. MFoF uppger att om staten ska axla ett ännu större ansvar för adoptionsförmedling genom att MFoF utför förmedling av adoptioner, så förutsätter det avsevärda resurstillskott så att myndigheten kan säkerställa ett ännu större kvalitativt ansvar i alla moment än i dagsläget.²¹² HCCH:s nya vägledning för att förhindra oegentligheter, ställer mycket större krav på staterna att kontrollera alla steg i processen, till exempel att verifiera att det finns vederbörliga samtycken och att åtgärder vidtagits för att säkerställa subsidiaritetsprincipen.

En rättssäker adoptionsförmedling med barnets bästa som främsta riktmärke kräver en mycket noggrannare process än hur det fungerar i dag. Om Sverige fortsatt ska ha en verksamhet med förmedling av barn från utlandet, krävs helt andra kontrollfunktioner och resurser i verksamheten. De ökade kraven på att säkerställa rättssäkerheten i

²¹² MFoF. *Svar på frågor från Adoptionskommissionen*. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-13.

adoptionsprocessen i kombination med att antalet adoptioner sjunker, medför att stora resurser måste läggas på en verksamhet som hjälper ett litet antal barn.

Ett alternativ är statlig förmedling utifrån ursprungsländernas behov

Med internationell adoptionsförmedling avses verksamhet som har till syfte att skapa kontakt mellan den eller dem som önskar adoptera och myndigheter, organisationer, institutioner eller enskilda personer i det land där barnet har sitt hemvist (2 § LIA). Jag anser att utgångspunkten för förmedlingsverksamheten, det vill säga vuxna sökande som ansöker om att adoptera ett barn, är problematisk ur ett barnrättsperspektiv eftersom det innebär en risk för att det skapas en efterfrågan på barn. Om barnets intressen ska vara styrande bör det vara barnets hemland som efterfrågar en familj i Sverige och inte Sverige som efterfrågar barn för adoption. Som redovisats i avsnitt 8.8.3 rekommenderade den expertkommitté som utredde de internationella adoptionerna till Flandern i Belgien, en fullständig reformering av systemet och att adoptionsorganisationerna inte längre skulle leta aktivt efter barn utan endast svara på förfrågningar från ursprungsländer. Kommittén motiverade förslaget utifrån att ett korrekt genomförande av subsidiaritetsprincipen enligt 1993 års Haagkonvention anger att förmedling av barn för internationell adoption bör utgå från ursprungsländernas behov och inte från mottagarländernas efterfrågan på barn. Samma slutsats har även det nederländska barnskyddsrådet kommit till.

En alternativ organisering av den internationella adoptionsförmedlingsverksamheten skulle vara att ett land vänder sig till en myndighet i Sverige (till exempel MFoF, Socialstyrelsen eller en svensk socialnämnd) med en förfrågan om det finns en lämplig familj i Sverige för ett specifikt barn. En sådan organisering ger uttryck för en form av internationell solidaritet där länder hjälper varandra att skydda barn som riskerar att inte kunna växa upp i en permanent familj i sitt hemland. Ett sådan ordning skulle dock kräva ett internationellt samarbete och en helt ny organisation. Att ge förslag på en sådan ligger utanför Adoptionskommissionens uppdrag.

Jag vill erinra om att det enligt Bryssel II-förordningen²¹³ och 1996 års Haagkonvention²¹⁴ är möjligt för en utländsk myndighet att placera ett barn i Sverige. En placering med stöd av 1996 års Haagkonvention ska alltid föregås av ett godkännande av en socialnämnd i Sverige.²¹⁵ En begäran från en utländsk myndighet om godkännande ska åtföljas av en rapport med viss information om barnet, skälen för placeringen eller vården och finansieringen. Ett godkännande ska bara lämnas om det är bäst för barnet, särskilt med beaktande av barnets anknytning till Sverige. Barnets anknytning till Sverige som till exempel föräldrar eller släktingar eller om barnet har sin nationella eller kulturella bakgrund i Sverige ska beaktas. Barnets möjligheter att tala det språk som används i det hem där barnet avses bli placerat ska också beaktas.²¹⁶ År 2024 inkom sex ansökningar om ärenden som rörde placering av barn i Sverige enligt Bryssel II. Det är oklart hur många av dessa som ledde till en faktisk placering. De flesta av dessa ärenden gällde barn från Tyskland. UD:s erfarenhet är att placeringar enligt 1996 års Haagkonvention är sällan förekommande. De senaste åren har UD handlagt fem till tio ansökningar från Marocko, Norge och England. De inkommande placeringsärendena från Marocko har rört kafalah.²¹⁷ Även i dessa ärenden är det oklart hur många som har lett till en faktisk placering.²¹⁸

Internationell adoptionsförmedling är inte längre en hållbar lösning för att skydda barns intressen

Adoption innebär en möjlighet för ett barn att växa upp i en permanent familj i stället för på en institution eller i en tillfällig familjemiljö. Forskning visar att adoption kan innebära positiva effekter för barnets utveckling under barndomen. För ett enskilt barn kan även en så ingripande åtgärd som en adoption över landgränser, vara den bästa omvårdnadslösningen om adoptionen uteslutande

²¹³ Rådets förordning (EU) 2019/1111 av den 25 juni 2019 om behörighet, erkännande och verkställighet av avgöranden i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar, och om internationella bortföranden av barn.

²¹⁴ Den i Haag den 19 oktober 1996 dagtecknade konventionen om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn.

²¹⁵ 3 § lagen (2012:318) om 1996 års Haagkonvention.

²¹⁶ Prop. 2011/12:85, *Stärkt skydd för barn i internationella situationer*, s. 46 och 65.

²¹⁷ Kafalah är en permanent form av familjehemsplacering enligt islamisk rätt.

²¹⁸ E-post till Adoptionskommissionen från Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden den 28 januari och den 17 mars 2025.

sker med hänsyn till barnets bästa och med respekt för barnets och föräldrarnas rättigheter.

Som beskrivits i avsnitt 8.6 kan dock den internationella adoptionsverksamheten inte enbart betraktas utifrån ett mikroperspektiv. På systemnivå är verksamheten med att förmedla barn för adoption problematisk eftersom den skapar en efterfrågan på barn. Kombinationen efterfrågan på barn från mottagarländerna och starka ekonomiska intressen kan skapa en drivkraft i ursprungsländerna att förmedla fler barn för internationell adoption än vad som är påkallat ur ett barnrättsperspektiv. Det kan också medföra en risk för handel med barn och andra oegentligheter. Dessa underliggande faktorer innebär att det finns stora risker för oegentligheter och att det inte är möjligt att fullt ut garantera att adoptioner alltid sker under lagliga och etiska former. Trots alla försök som gjorts för att skärpa reglerna, stärka tillsynen, göra de finansiella aspekterna mer transparenta och öka samarbetet mellan länderna är oegentligheter inte bara relaterade till historiska adoptioner. Oegentligheter kan ske även i dagens system och även i adoptioner som förmedlas genom auktoriserade adoptionsorganisationer och adoptioner som omfattas av samarbete enligt 1993 års Haagkonvention. Konsekvenserna av oegentligheter i adoptioner kan bli katastrofala för barnet och för barnets ursprungs- och adoptivföräldrar. Det kan handla om allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och brottsliga handlingar. Olagliga adoptioner kan även under särskilda omständigheter bryta mot förbudet mot påtvingade försvinnanden och kan utgöra brott som folkmord eller brott mot mänskligheten, vilka hör till mänsklighetens allvarligaste brott.²¹⁹

Enligt min bedömning har svenska myndigheter inte möjlighet eller ens rätt att fullt ut kontrollera de processer som utförs i andra länder. Sverige kan därmed inte garantera att det inte förekommer oegentligheter i de länder som vi samarbetar med. Med beaktande av de risker för och de konsekvenser som oegentligheter i internationella adoptioner kan leda till, anser jag att internationell adoptionsförmedling inte längre är en hållbar lösning för att skydda barns intressen.

²¹⁹ Se till exempel Committee on Enforced Disappearances, *Concluding observations on the report submitted by Switzerland under Art. 29 (1) of the Convention*. CED/C/CHE/CO/1, 21 May 2021, para. 40.

Det är en mycket liten grupp barn som påverkas av förslaget

AC och BFA har framfört att en avveckling av den internationella adoptionsförmedlingsverksamheten kommer innebära att barn som i dag bor på barnhem inte ges möjlighet till omvårdnad i en permanent familj i Sverige. Internationell adoption är dock inte längre det primära alternativet för att tillgodose barns behov av omsorg för någon kategori av barn någonstans i världen.²²⁰ Som ett exempel så omhändertas cirka 80 000 barn i Colombia av sociala myndigheter varje år, varav 1 000 barn adopteras internationellt.²²¹ År 2024 adopterades tre barn från Colombia till Sverige och sammanlagt adopterades 54 barn till Sverige från nio länder.²²² Det är alltså en förhållandevis mycket liten grupp barn som berörs av en avveckling av förmedlingsverksamheten.

Dessutom visar vår aktgranskning av AC:s adoptioner under 2024 att det i en tredjedel av akterna framgick att de barn som adopterades till Sverige genom AC har bott i fosterhem/familjehem innan de adopterades till Sverige. Utifrån dokumentationen framgick att 23 barn har bott på barnhem innan de adopterades till Sverige.

Adoptionsförmedlingsverksamheten ska avvecklas på ett rättssäkert sätt med barnets bästa som främsta riktmärke

Jag anser att övervägande skäl talar för att Sverige ska avveckla den internationella adoptionsförmedlingsverksamheten och att det därmed inte längre ska vara tillåtet att förmedla barn för adoption till Sverige. Det kommer därmed inte längre vara möjligt att ansöka om internationell adoptionsförmedling. Jag föreslår att lagen om internationell adoptionsförmedling ska upphöra att gälla och att 4 och 14 §§, i tillämpliga delar, samt 15 § andra meningen flyttas till 4 kap. föräldrabalken och att 15 § första meningen flyttas till nya socialtjänstlagen.²²³ I sammanhanget är det viktigt att erinra om att det inte finns någon skyldighet för Sverige att samarbeta med andra länder om adoption, varken enligt 1993 års Haagkonvention eller barnkonventionen.

²²⁰ D. M. Smolin (2021), *The case for moratoria in intercountry adoption*. Southern California Interdisciplinary Law Journal. Vol. 30:501, s. 517 f.

²²¹ AC. Podcast *Adoption & sånt*. Avsnitt 2. Publicerat i januari 2023.

²²² Colombia, Indien, Madagaskar, Sydafrika, Sydkorea, Taiwan, Thailand, Tjeckien och Ungern.

²²³ Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

Som en följd av förslaget ska även det ekonomiska stödet till föräldrar för kostnader i samband med adoption av barn (adoptionsbidraget) tas bort (21 kap. socialförsäkringsbalken).

Regeringen bör ge MFoF i uppdrag att utarbeta en avvecklingsplan

Avvecklingen av den svenska adoptionsförmedlingsverksamheten behöver göras på ett rättssäkert sätt och med barnets bästa som främsta riktmärke. Det måste finnas en tydlig och förutsebar plan för hur pågående ärenden ska slutföras och vilka uppgifter som ska övertas av MFoF när förmedlingsverksamheten har avslutats. Som redovisats i avsnitt 8.4.5 har Nederländerna beslutat om en sex år lång avvecklingsperiod för att fasa ut internationella adoptioner. Schweiz regering har aviserat en avveckling inom två år.

Enligt MFoF beror tiden för avveckling på var man sätter gränsen för vilka sökande som ska kunna slutföra sin adoptionsprocess; alla potentiella föräldrar som är medlemmar, de som betalt ansökningsavgift, de som har en ansökan i landet eller där man fått och accepterat ett barnförslag som ska hanteras. Utifrån barnets perspektiv och erfarenheter från tidigare avveckling och avslut av enskilda länder så brukar det ta ett till tre år att slutföra processerna i de adoptioner där barn matchats med adoptivföräldrar.²²⁴

Jag har förståelse för att det krävs en tämligen lång avvecklingsperiod för att AC ska kunna slutföra de adoptioner som organisationen har påbörjat på ett rättssäkert och etiskt sätt. Mot bakgrund av de risker som jag konstaterat, anser jag dock att det är viktigt att avvecklingen inte drar ut på tiden. Jag föreslår därför att avvecklingen ska vara slutförd senast den sista december 2028. Vid den tidpunkten ska AC ha slutfört de adoptioner som påbörjats samt överlämnat dokumentationen över förmedlingsverksamheten till MFoF. Regeringen bör ge MFoF i uppdrag att utarbeta en avvecklingsplan som på ett transparent och tydligt sätt beskriver hur avvecklingen av förmedlingsverksamheten ska gå till.

²²⁴ MFoF. *Svar på frågor från Adoptionskommissionen*. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-13.

8.10.3 Det ska vara tillåtet med adoption över landgränser men det krävs en starkare statlig kontroll

Utredarens bedömning: I en globaliserad värld kommer det alltid att finnas behov av adoption över landgränser i enstaka fall. En internationell adoption kan vara till ett enskilt barns bästa med beaktande av bland annat barnets rätt att i första hand växa upp med sin familj, vilket kan vara släktingar som bor i ett annat land än barnet. Även om sökanden har en nära anknytning till det barn som adoptionen avser kan det dock finnas andra skäl för adoption än att barnet saknar en trygg uppväxtmiljö i sitt hemland. Staten måste därför ta ett större ansvar för att säkerställa att en adoption av ett barn från ett annat land är till barnets bästa och att processen är rättssäker.

Utredarens förslag: Det ska införas nya bestämmelser i 4 kap. föräldrabalken om att det ska krävas tillstånd från MFoF för att få adoptera ett barn med ursprunglig hemvist i ett annat land. Eftersom det inte längre kommer att finnas förmedlade adoptioner behövs inte längre begreppen förmedlade och enskilda adoptioner. En adoption av ett barn med hemvist i ett annat land ska benämnas som en internationell adoption.

Tillstånd till internationell adoption ska endast få lämnas om barnet är släkt med sökanden eller sökandens adoptivbarn eller det annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoption. MFoF ska pröva att förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen, med beaktande av samtliga omständigheter, kan antas vara till barnets bästa. Svenska utlandsmyndigheter ska biträda MFoF med utredning i ärenden som rör tillstånd till internationell adoption. Utredningen ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom tre månader. Finns det särskilda skäl får MFoF besluta att förlänga utredningen för viss tid. Ett beslut om tillstånd till internationell adoption ska vara tidsbegränsat och kunna återkallas om förutsättningarna för det inte längre finns.

Frågan om tillstånd till adoption ska prövas innan barnet har lämnat ursprungslandet.

Det ska krävas tillstånd från MFoF för att få adoptera ett barn från ett annat land

I en globaliserad värld kommer det alltid att finnas behov av internationella adoptioner i enstaka fall. En internationell adoption kan vara till ett enskilt barns bästa med beaktande av bland annat barnets rätt att i första hand växa upp med sin familj vilket kan vara släktingar (eller någon i det utvidgade nätverket) som bor i ett annat land än barnet. En konsekvens av förslaget om att avveckla verksamheten med internationell adoptionsförmedling är att en adoption över landgränser enbart kommer att kunna genomföras utan medverkan av en adoptionsorganisation, det vill säga det som i dag benämns enskild adoption. Som redovisats i avsnitt 8.7.3 finns det risker i den nuvarande processen för enskild adoption. Även när sökanden har en nära anknytning till det barn som adoptionen avser kan det finnas andra skäl för adoption än att barnet saknar en trygg uppväxtmiljö i sitt hemland. Jag anser därför att staten måste ta ett större ansvar för att säkerställa att en adoption över landgränser är till barnets bästa och att processen är rättssäker.

Jag föreslår att det fortsatt ska krävas tillstånd från MFoF för att få adoptera ett barn med hemvist i ett annat land. I avsnitt 8.10.4 föreslår jag vidare att ansvaret för att pröva om adoptionsförfarandet får fortsätta enligt artikel 17 c 1993 års Haagkonvention flyttas från socialnämnderna till centralmyndigheten. De nya bestämmelserna syftar till att säkerställa HCCH:s och FN:s uppmaning att internationella adoptioner endast bör genomföras med hjälp av ackrediterade organ i både mottagar- och ursprungslandet. Eftersom det inte längre kommer finnas förmedlade adoptioner behövs inte längre begreppen förmedlade och enskilda adoptioner. En adoption av ett barn med hemvist i ett annat land ska benämnas som en internationell adoption.

Jag bedömer att de nya bestämmelserna om tillstånd till internationell adoption kan föras in i 4 kap. föräldrabalken, LAIS eller i en egen lag. Jag anser att bestämmelserna inte bör föras in i LAIS eftersom den lagen enbart innehåller regler för svensk domstols internationella behörighet och regler om giltighet och rättsverkningar av utländska adoptionsbeslut i Sverige. Som framgår av avsnitt 7.1.1 har de svenska aktörerna, inklusive domstolarna, ställt lägre krav på vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att en adoption ska vara till barnets bästa vid internationell adoption. Internationell adoption har

setts som något annat än nationell adoption. Jag anser därför att det är viktigt att placera de nya bestämmelserna om tillstånd till internationell adoption i 4 kap. föräldrabalken där de grundläggande materiella bestämmelserna om adoption finns. Det innebär en markering av att det inte ska råda någon tvekan om att samma förutsättningar för adoption gäller för alla barn som adopteras av någon med hemvist i Sverige – oavsett om barnet har sitt ursprungliga hemvist i Sverige eller i ett annat land. Ett argument mot att placera bestämmelserna i föräldrabalken är att det är fråga om bestämmelser om tillstånd till adoption som kan liknas vid ett förvaltningsrättsligt förfarande där beslutet ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det förhållandet talar för att placera bestämmelserna i en egen lag. Det bör dock noteras att det finns beslut enligt föräldrabalken som överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se 2 kap. 9 § tredje stycket föräldrabalken). Jag bedömer att fördelarna med en placering i föräldrabalken överväger och föreslår därför att de nya bestämmelserna om tillstånd till adoption ska föras in i 4 kap. föräldrabalken.

Tillstånd till internationell adoption kan ges om barnet är släkt med sökanden eller det finns en nära personlig relation

För att få tillstånd från MFoF till en enskild adoption i dag krävs att adoptionen avser ett släktingbarn eller att det annars finns särskilda skäl att adoptera utan förmedling av en auktoriserad sammanlutning. Särskilda skäl i övrigt kan vara att sökandena har bott och arbetat i ursprungslandet, har sitt ursprung där eller har någon annan speciell relation till landet. Som en konsekvens av min bedömning att det ur ett barnrättsperspektiv inte längre är motiverat att förmedla barn för adoption till okända adoptivföräldrar i Sverige, bör även möjligheten att adoptera ett i förväg okänt barn enskilt inte vara tillåtet. Tillstånd till adoption av ett barn med hemvist i ett annat land bör därför inte kunna ges enbart på grund av att sökanden har sitt ursprung eller har en speciell relation till landet.

Jag föreslår att möjligheten att adoptera ett barn med hemvist i ett annat land begränsas till fall där barnet är släkt med de sökande eller släkt med de sökandes adoptivbarn, det vill säga biologiskt (hel eller halv) syskon till ett barn som sedan tidigare har adopterats av sökanden. Möjligheten att adoptera ett barn som är biologiskt hel- eller halvsyskon till sökandens adoptivbarn motiveras utifrån

barnets rätt att bevara familjerelationer. Syskon ingår vanligen i barns familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen.²²⁵ Barnkonventionen anger inte uttryckligen hur frågan om syskon ska hanteras men konventionen ger uttryck för att en adoption inte får innebära att ett barn skiljs från sina syskon om det inte är till barnets bästa med en separation. Att separera syskon kan därmed strida mot barnets rätt att bevara familjerelationer.²²⁶ Barnrättskommittén har uttryckt att principen om sammanhållning av familjer bör beaktas vid en placering, till exempel att syskon inte bör skiljas åt.²²⁷

Tillstånd till internationell adoption bör även kunna ges i de fall det med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoption. Relationen mellan sökanden och barnet ska inte ha uppstått i adoptionssyfte.

Jag bedömer att kravet på att det ska finnas en personlig relation mellan barnet och sökanden redan före adoptionen minskar risken för att barnets rätt till sin identitet och kännedom om sitt ursprung enligt artikel 7 och 8 i barnkonventionen kränks. Att sökanden känner barnet före adoptionen stärker vidare möjligheterna för barnet att kunna upprätthålla kontakt med sina ursprungsföräldrar, syskon och släkt i hemlandet samt behålla sitt språk och sin kultur enligt artikel 20 och 30 i barnkonventionen. Ett krav på personlig relation minskar även risken för handel med barn.

MFoF ska pröva att förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen är till barnets bästa

Som redovisats i avsnitt 8.2.3 utgår förarbetena från att det inte sker någon egentlig förmedling vid adoption av ett känt barn. För att stärka rättssäkerheten och bättre ta tillvara barnrättsperspektivet gör dock MFoF ändå en viss prövning av om förfarandet är godtagbart vid adoption av ett släktingbarn. I syfte att stärka kontrollen av de internationella adoptionerna föreslår jag att det införs nya bestämmelser i 4 kap. föräldrabalken som innebär att MFoF ska pröva både att förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen

²²⁵ Olsson mot Sverige (nr 1) no. 57324/08 den 13 maj 2014 och Moustaquim mot Belgien no. 12313/86 den 18 februari 1991.

²²⁶ J. Tobin (2019), s. 777.

²²⁷ Barnombudsmannen. Svensk översättning av Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6 Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet (CRC/C/GC/6) p. 40.

är till barnets bästa. Prövningen motsvarar delvis den prövning som i dag görs vid beslut om utlandsauktorisering enligt 6 a § punkt 1 och 2 LIA. MFoF ska endast få lämna tillstånd till adoption under förutsättning att:

1. landet har en adoptionslagstiftning eller annan tillförlitlig reglering av internationell adoption, som beaktar de grundläggande principer för internationell adoption som uttrycks i barnkonventionen och i 1993 års Haagkonvention,
2. landet har en fungerande administration kring internationell adoptionsverksamhet,
3. det med hänsyn till omständigheterna i övrigt är lämpligt att genomföra en internationell adoption från landet, samt
4. sökanden har medgivande enligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000)²²⁸ och adoptionen med beaktande av samtliga omständigheter kan antas vara till barnets bästa.

Vid bedömningen av om adoptionen är till barnets bästa ska, förutom de allmänna bestämmelserna i 4 kap. 1–10 §§ föräldrabalken (inklusive barnets rätt att få information, framföra sina åsikter och lämna samtycke), särskilt beaktas

- att barnet saknar en trygg uppväxtmiljö i sin biologiska familj eller hos en annan omsorgsperson i barnets hemland, och
- att behöriga myndigheter i barnets hemland har bedömt att barnet är i behov av adoption och att det finns erforderliga samtycken till adoptionen.

MFoF behöver motivera beslutet noga. Bland annat bör det framgå vilka aspekter som beslutsfattaren ansett vara relevanta i bedömningen av barnets bästa. Det är viktigt att den adopterade personen i efterhand kan se vilka ansträngningar som gjorts för att inhämta hans eller hennes åsikter och att åsikterna var viktiga när ansökan om adoption prövades. Om beslutet inte stämmer överens med barnets åsikter bör orsaken till detta tydligt framgå.²²⁹

²²⁸ Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

²²⁹ Se prop. 2017/18:186 *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 96.

Svenska utlandsmyndigheter ska biträda MFoF med utredning som rör tillstånd till internationell adoption

I likhet med vad som i dag gäller vid prövning av utlandsauktorisering, föreslår jag att MFoF vid prövningen av om förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen är till barnets bästa, ska samråda med svensk ambassad eller konsulat i barnets hemland. Vid behov ska myndigheten även ta kontakt med barnrättsorganisationer som är verksamma i landet för att få en mer allmän bild av barns situation i landet. I dag finns det inte någon särskild skyldighet för de svenska utlandsmyndigheterna att bistå MFoF i samband med utlandsauktorisering. Det medför att det bistånd MFoF får varierar mellan länderna. Jag anser därför att svenska utlandsmyndigheter, på samma som de biträder svenska socialnämnder vid utredning i ärenden som rör fastställande av faderskap, ska vara skyldiga att biträda MFoF med utredning i ärenden som rör tillstånd till internationell adoption. Det kan till exempel handla om att tillhandahålla aktuell information om lagstiftning och hur administrationen av en internationell adoption fungerar i landet. Det kan också handla om att bistå vid utredning av släktskap mellan sökanden och barnet, till exempel genom att medverka till provtagning för DNA-undersökning. Den svenska utlandsmyndigheten kan även bistå med att ge en generell bild av situationen för barn i landet vilket kan ha betydelse för bedömningen av om adoptionen är till barnets bästa. En bestämmelse om skyldighet för svenska utlandsmyndigheter att biträda MFoF ska föras in i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

Beslut om tillstånd till adoption ska fattas inom tre månader

Den genomsnittliga handläggningstiden hos MFoF av ärenden om tillstånd till enskild adoption har varit 70 dagar de senaste två åren. Handläggningstidens längd varierar och påverkas bland annat av vilka utredningsåtgärder MFoF behöver vidta med anledning av ansökan. Jag föreslår därför att ett beslut om tillstånd till adoption av ett barn från utlandet ska fattas inom tre månader efter det att ansökan har kommit in. Om det finns särskilda skäl får MFoF besluta att förlänga utredningen för viss tid. Särskilda skäl för att förlänga utredningstiden kan till exempel vara att det är svårt att få

kontakt med utländska myndigheter eller att sökandena behöver komplettera sin ansökan.

Prövningen ska göras innan barnet lämnar ursprungslandet

För att en prövning av om en adoption är till barnets bästa ska uppnå sitt syfte ska MFOF:s prövning, precis som i dag, göras innan barnet har lämnat ursprungslandet. Det ska alltså finnas ett giltigt beslut från MFOF innan barnet lämnar landet. Om ett sådant beslut saknas ska adoptionen inte bli automatiskt gällande i Sverige. MFOF kan enligt 5 § andra stycket LAIS, om det finns synnerliga skäl, godkänna att beslutet ska gälla i Sverige trots att förutsättningarna inte är uppfyllda. Jag har övervägt att även villkora det automatiska erkännandet av adoptioner från andra länder med ett krav på att fortsatt samtycke har lämnats. Det har betydelse i adoptioner från länder som inte är anslutna till 1993 års Haagkonvention. En risk är dock att länder som inte är anslutna saknar procedurer för att invänta fortsatt samtycke och att ett adoptionsbeslut kan hinna fattas innan ett fortsatt samtycke har lämnats. Jag ser därför problem med en sådan ordning.

Om MFOF inte godkänner att det utländska adoptionsbeslutet ska gälla i Sverige kan adoptivföräldrarna, med dagens regler, ansöka om adoption av barnet i svensk domstol. I en sådan situation kan domstolen komma fram till att adoptionen inte är till barnets bästa. I många fall har dock barnet redan varit en tid i de sökandens vård och adoptionen kan då bedömas vara till barnets bästa trots att de blivande adoptivföräldrarna kringgått adoptionslagstiftningen. I avsnitt 8.10.5 lämnar jag förslag som syftar till att förhindra att de regler som ska säkerställa barnets bästa vid adoption på detta sätt inte respekteras.

Ett beslut om tillstånd till adoption ska vara tidsbegränsat och ska kunna återkallas

Ett beslut om tillstånd till adoption ska gälla så länge sökanden har ett medgivande enligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000).²³⁰ Om socialnämndens medgivande upphör att gälla innan den som

²³⁰ Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

har fått ett tillstånd har tagit emot barnet i sin vård och personen fortfarande vill adoptera måste han eller hon göra en ny ansökan om internationell adoption.

Den eller de som vill adoptera är skyldiga att informera MFoF om förändringar, i Sverige eller i utlandet, som kan ha betydelse för tillståndet till adoption av barnet. Det kan till exempel handla om förändringar i de sökandens eller i barnets livssituation. Det kan också vara att det inte längre finns ett godtagbart förfarande för adoptioner från det aktuella landet eller misstankar om oegentligheter. Ett beslut om tillstånd till adoption ska återkallas om förutsättningarna för det inte längre finns.

Beslut om tillstånd och återkallelse av tillstånd ska kunna överklagas

MFoF:s beslut om tillstånd till internationell adoption och återkallelse av ett tillstånd till internationell adoption, ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

8.10.4 Prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta flyttas från socialnämnderna till MFoF

Utredarens förslag: Ansvaret för prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta enligt artikel 17 c 1993 års Haagkonvention ska flyttas från socialnämnderna till MFoF.

Fokus i prövningen ska vara att säkerställa att all dokumentation finns tillgänglig och att den är korrekt. MFoF bör etablera ett samarbete med en aktör som kan göra en teknisk bedömning av om adoptionsdokumenten i ärendet är äkta.

MFoF:s ska skyndsamt och senast inom två veckor från det att den eller de som vill adoptera kommit in med en anmälan pröva om samtycke ska ges. Tiden ska kunna förlängas om det finns särskilda skäl.

MFoF har bättre förutsättningar att pröva om adoptionsförfarandet får fortsätta

Som redovisats i avsnitt 8.2.4 ansvarar kommunerna för att pröva och besluta om adoptionsförfarandet får fortsätta. I det ansvaret ligger både att pröva sökandens lämplighet och behörighet att adoptera just det föreslagna barnet och att granska samtliga adoptionshandlingar, särskilt i fråga om barnets identitet, samtycke, barnets adopterbarhet och vilka överväganden som gjorts gällande subsidiaritetsprincipen. Som framgår i avsnitt 8.7.3 gör socialtjänsten dock i regel inte någon närmare kontroll av adoptionshandlingarna. Uppfattningen är att det är adoptionsorganisationerna som ska granska adoptionshandlingarna.

MFoF har föreslagit att den i egenskap av centralmyndighet ska överta ansvaret för att pröva och besluta i frågan om adoptionsförfarandet får fortsätta eftersom det skulle ge en möjlighet att stoppa adoptioner som inte bedöms uppfylla de krav som uppställs i lagstiftning och konventioner, bland annat på barns identitet, adopterbarhet, och tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Jag delar MFoF:s bedömning att den i egenskap av centralmyndighet och med den kunskap den har om adoptionsverksamheten, har bättre förutsättningar att pröva om adoptionsförfarandet får fortsätta. Jag föreslår därför att prövningen enligt 6 kap. 14 § SoL²³¹ ska flyttas från socialnämnderna till MFoF.

Mitt förslag i avsnitt 8.10.3 innebär att adoption av ett barn med hemvist i ett annat land, endast kommer vara tillåten i de fall det finns en nära personlig relation mellan de sökande och barnet redan före adoptionen. Prövningen av sökandens lämplighet och behörighet att adoptera just det specifika barnet kommer därvid göras redan i samband med MFoF:s tillstånd till adoption. Fokus vid prövningen av fortsatt samtycke kommer därför främst vara att säkerställa att all dokumentation om barnet finns tillgänglig och att den är korrekt. MFoF ska därvid noggrant granska samtliga adoptionshandlingar, särskilt i fråga om bland annat barnets identitet, samtycke, barnets adopterbarhet och vilka överväganden som har gjorts gällande subsidiaritetsprincipen. Om det finns otydligheter i barnets dokumentation bör fortsatt samtycke inte lämnas utan att ytterligare utredning vidtas.

²³¹ 24 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

MFoF ska skyndsamt och senast inom två veckor från det att den eller de som vill adoptera kommit in med en anmälan pröva om samtycke ska ges. Eftersom handlingar kan behöva översättas och kompletteras föreslår jag att tiden ska kunna förlängas om det finns särskilda skäl.

MFoF:s beslut att inte lämna samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

MFoF bör etablera ett samarbete med en aktör som kan granska att adoptionsdokumenten är äkta

Som konstaterats gör socialnämnderna i dag ingen prövning av att dokumenten i adoptionsärendet är äkta. Enligt HCCH:s rekommendationer bör staterna införa förfaranden som gör det möjligt för myndigheterna att snabbt och effektivt granska och kontrollera giltigheten, riktigheten och fullständigheten hos de dokument som läggs fram under adoptionsprocessen. Staterna ska säkerställa att originaldokumentet eller en bestyrkt kopia av alla handlingar, såsom födelsebevis, samtycke till adoption och beslutet om barnets adopterbarhet skickas till det mottagande landet.²³²

Jag anser att MFoF, på liknande sätt som den norska centralmyndigheten, bör samverka med en lämplig aktör som kan bistå med att granska att adoptionsdokumenten är äkta. Till exempel utför Dokumentanalyssektionen inom Nationellt forensiskt centrum (NFC) kvalificerade dokumentundersökningar. NFC kan även genomföra undersökningar på uppdrag av andra än polisen.²³³ Enligt artikel 10.1 Palermoprotokollet ska staternas rättsvårdande myndigheter, immigrationsmyndigheter och andra berörda myndigheter på lämpligt sätt samarbeta med varandra genom informationsutbyte för att förhindra människohandel, se volym 2 kapitel 1.

²³² HCCH (2023), s. 82 f.

²³³ E-post till Adoptionskommissionen från Informationsteknikenheten vid Nationellt forensiskt centrum (NFC) den 21 oktober 2024.

Underrättelseskyldighet till socialnämnden

För att socialnämnden ska kunna ta sitt ansvar för barnets situation innan beslut har fattats om adoption (6 kap. 1 § SoL)²³⁴ och efter beslutet om adoption (5 kap. 1 § punkt 9 SoL),²³⁵ måste nämnden få information om att de blivande adoptivföräldrarna kommer att ta emot ett barn i sitt hem. MFoF ska därför underrätta den socialnämnd som har lämnat medgivande enligt 6 kap. 12 § SoL²³⁶ om att myndigheten har lämnat samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Underrättelseskyldigheten innebär att sekretessen bryts enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Socialnämnden ska därvid ta kontakt med de blivande adoptivföräldrarna för att planera hur och när en uppföljande kontakt ska tas sedan barnet har tagits emot i sökandens hem.

8.10.5 Om sökanden saknar tillstånd från MFoF ska domstolen avvisa ansökan om adoption

Utredningens förslag: En ansökan om adoption som avser ett barn under 18 år som har förts eller avses bli fört till Sverige för adoption får tas upp till prövning av domstolen endast om MFoF har gett tillstånd till adoptionen.

De regler som ska säkerställa barnets bästa vid adoption måste respekteras

Som framgår av avsnitt 8.7.3 finns det inget som hindrar att den som vill adoptera ett barn vänder sig direkt till tingsrätten utan att först ha fått socialnämndens medgivande att ta emot barnet samt tillstånd till enskild adoption och samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Om sökanden vänder sig direkt till svensk domstol kan det alltså vara så att barnet lämnar sitt hemland utan att någon prövning har gjorts av om sökandena är lämpliga som adoptivföräldrar eller om en adoption i övrigt är till barnets bästa. Sökandena behöver inte heller gå föräldrautbildning. I en sådan

²³⁴ 22 kap. 8 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

²³⁵ 18 kap. 10 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

²³⁶ 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

situation kan domstolen komma fram till att adoptionen inte är till barnets bästa och socialtjänsten blir då skyldig att se till att barnet får det skydd och stöd som det behöver (5 kap. 1 § punkt 8 SoL).²³⁷ I många fall har dock barnet redan varit en tid i de sökandens vård och adoptionen kan då bedömas vara till barnets bästa trots att de blivande adoptivföräldrarna kringgått adoptionslagstiftningen. Den enda sanktionsmöjlighet som finns är att de sökanden kan dömas till böter (15 § LIA).

Jag anser att det är mycket problematiskt att det regelverk som syftar till att säkerställa barnets bästa vid internationell adoption kan kringgåås på detta sätt. Att sökande kan dömas till böter i efterhand är enligt min bedömning inte tillräckligt för att förhindra ett kringgående av regelverket. I syfte att stärka rättssäkerheten vid internationella adoptioner föreslår jag därför, i likhet med 2008 års adoptionsutredning, att i det fall att ansökan om adoption gäller ett barn under 18 år som har förts eller avses bli fört till Sverige för adoption bör svensk domstol få ta upp en ansökan om adoption till prövning endast om sökandena har fått MFoF:s tillstånd att adoptera. Ett sådant tillstånd förutsätter enligt utredningens förslag att det har prövats att den tänkta adoptionen är till barnets bästa (se avsnitt 8.10.3). Om sökanden inte har bifogat ett beslut om tillstånd till adoptionen, ska domstolen avvisa sökandens ansökan om adoption. En bestämmelse om att domstolen bara får pröva en ansökan om adoption om MFoF har lämnat tillstånd till adoptionen bör införas i föräldrabalken.

Om det skulle hända att ett barn redan har adopterats i sitt hemland innan det kommer till Sverige, kan konsekvensen bli att adoptanten varken kan få adoptionen godkänd av MFoF eller få ett nytt beslut om adoption i svensk domstol. Enligt huvudregeln i 5 § LAIS ska ett utländskt beslut om adoption inte godkännas om adoptionen inte har genomförts enligt bestämmelserna i 4 kap. 26–31 §§ föräldrabalken. MFoF kan dock enligt 5 § andra stycket LAIS godkänna ett utländskt adoptionsbeslut trots att förutsättningarna inte är uppfyllda, om det finns synnerliga skäl. Det kan till exempel röra sig om situationer då det finns en rimlig förklaring till att regelverket för internationella adoptioner inte har följts och det med hänsyn till barnets bästa skulle framstå som stötande om adoptionen inte blev gällande i Sverige. MFoF:s beslut att inte godkänna ett utländskt adoptionsbeslut kan överklagas till förvaltningsrätten.

²³⁷ 18 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

Är ett krav på tillstånd från MFoF för att domstol ska få pröva en ansökan om internationell adoption förenligt med regeringsformen och Europakonventionen?

Artikel 6 i Europakonventionen handlar om rätten till domstolsprövning och till en rättvis rättegång. Av artikeln följer att var och en, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag (artikel 6.1). Adoption är en typ av fråga som rör civila rättigheter och därför anses falla under tillämpningsområdet för artikel 6. Ett krav på tillstånd från MFoF till internationell adoption skulle kunna anses komma i strid med konventionens artikel 6 både vad gäller rätten till domstolsprövning och kravet på förhandling inom skälig tid. Enligt 2 kap. 11 § regeringsformen ska en rättegång genomföras rättvist och inom skälig tid. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Ett krav på tillstånd för att få väcka talan om adoption utgör ett villkor för domstolsprövning som skulle kunna innebära ett åsidosättande av den enskildes rättigheter enligt Europakonventionen. Rätten till domstolsprövning får dock begränsas på olika sätt under förutsättning att begränsningen tjänar ett legitimt ändamål och står i rimlig proportion till detta ändamål. Begränsningarna får dock inte vara så långtgående att de urholkar det centrala innehållet i den av artikeln garanterade rättigheter.²³⁸

Syftet med att uppställa krav på tillstånd till internationell adoption som villkor för domstolens sakprövning är att säkra att tillräcklig utredning finns för att säkerställa att barnets bästa tillgodoses genom adoptionen. Det krav på tillstånd som jag föreslår i avsnitt 8.10.3 syftar till att säkerställa att det finns särskilda skäl att adoptera, att förfarandet är godtagbart och att adoptionen är till barnets bästa. Tillståndet ska ges innan barnet lämnar sitt hemvistland. För att MFoF ska pröva en ansökan om tillstånd att adoptera ett barn från ett annat land krävs att sökande har medgivande från socialnämnden enligt 6 kap. 12 § SoL.²³⁹ Ett medgivande får lämnas endast om sökanden är lämpad att adoptera. Vid bedömningen av den sökandes lämp-

²³⁸ Se *Ashingdane mot Storbritannien* no. 8225/78 den 28 maj 1985.

²³⁹ 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

lighet ska vissa i lagen särskilt angivna omständigheter beaktas såsom sökandens kunskaper och insikter och adoptivbarn och deras behov, den planerade adoptionens innebörd och den sökandes personliga egenskaper och sociala nätverk. Den sökande ska också ha deltagit i en av kommunen anvisad föräldrautbildning inför adoption. Sammantaget utgör dessa krav ett skydd för att barn från ett annat land adopteras av svenska sökande endast i de fall det, så långt det är möjligt, kan fastställas att adoptionen är till barnets bästa. Den föreslagna regleringen avser krav på medgivande respektive tillstånd till adoption från behöriga myndigheter innan en domstol kan pröva ett yrkande om adoption. Kraven är uppställda för att säkerställa att en adoption av ett barn är till barnets bästa och bör därför vara uppfyllda för att frågan om adoption ska kunna prövas. Detta är ett legitimt syfte med den föreslagna ordningen och är därför enligt min bedömning förenlig med regleringen i Europakonventionen.²⁴⁰

Av Europadomstolens praxis följer att om talan vid domstol kan väckas först efter ett förberedande administrativt förfarande, ska även tiden för förfarandet räknas in i den tid som ska bedömas enligt artikel 6.1.²⁴¹ Enligt förslaget i avsnitt 8.10.3 ska MFoF:s utredning vid ansökan om internationell adoption vara slutförd senast inom tre månader. Min bedömning är att förslaget därmed också i detta hänseende är förenligt med Europakonventionen.

Är ett krav på tillstånd från MFoF för att domstol ska få pröva en ansökan om internationell adoption förenligt med ett barnrättsperspektiv?

När regeringen i prop. 2017/18:121 tog ställning till förslaget från 2008 års adoptionsutredning om ett krav på medgivande respektive tillstånd för att få domstolsprövning av en ansökan om adoption, anfördes att ett sådant krav kunde vara problematiskt ur ett barnrättsperspektiv. Någon närmare förklaring av vad som avsågs med detta gavs inte. Regeringen påpekade att i ett enskilt fall kan det tänkas

²⁴⁰ Jämför kravet enligt 6 kap. 17 c § föräldrabalken på deltagande i informationssamtal för att ett yrkande om vårdnad, boende och umgänge ska få tas upp till prövning.

²⁴¹ Se till exempel *König mot Tyskland* no. 6232/73 den 28 juni 1978, *Erkner och Hofauer mot Österrike* den 24 oktober 1986 och 24 mars 1987, *Schouten och Meldrum mot Nederländerna* no. 19005/91; 19006/91 den 9 december 1994 och *Hans Danelius et al* (2023), *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, s. 385.

att en adoption med hänsyn till samtliga omständigheter anses vara till barnets bästa trots att regelverket inte har följts. Att inte tillåta att ansökan prövas i sak kan då framstå som orimligt.

Att anlägga ett barnrättsperspektiv innebär att erkänna och respektera ett barns fulla människovärde, att barnets integritet respekteras och att ett barn inte diskrimineras på grund av härkomst, kön, religion, funktionsnedsättning eller andra liknande skäl. Förenklat uttryckt kan ett barnrättsperspektiv beskrivas som att i varje sammanhang där ett barns rättigheter aktualiseras utgå ifrån de principer som slås fast i barnkonventionen och att tillse att ett barns rättigheter tillgodoses. Det är just detta som säkras genom ett krav på att det ska finnas ett medgivande från socialnämnden att ta emot ett barn för adoption och genom kravet på tillstånd från MFoF om tillstånd till adoption av ett känt barn och att barnet blivit tillgängligt för adoption på ett sätt som är till barnets bästa. Kraven syftar till att ge domstolen ett grundligt underlag för att bedöma barnrättsperspektivet, ett underlag som är särskilt viktigt när det är fråga om att flytta ett barn över nationsgränser med allt vad det för med sig när det gäller att tillgodose barnets alla intressen, inte bara rätten till familj.

Förslagen löser delvis problemet med bristfällig statistik

Som redovisas i avsnitt 8.3.1 har MFoF ingen samlad statistik över hur många enskilda adoptioner som genomförs varje år, eftersom vissa sökanden vänder sig direkt till tingsrätten med en ansökan om adoption utan att MFoF prövat om förfarandet är godtagbart. Statskontoret har tidigare påtalat att tingsrätterna inte för någon statistik över adoptionsärenden utifrån adoptionstyp, det vill säga hur många enskilda respektive förmedlade adoptioner som de hanterar.²⁴² I mitt uppdrag har ingått att överväga om det finns ett behov av att domstolarna utvecklar sin statistik kring olika typer av adoptioner och om domstolarna bör ha rapporteringsskyldighet om adoptioner till MFoF.

Mitt förslag om att verksamheten med att förmedla barn för adoption ska avvecklas innebär att det inte längre behövs någon uppdelad statistik på enskilda respektive förmedlade adoptioner. Det

²⁴² MFoF, *Årsredovisning 2019* och Statskontoret (2021), s. 78, 97 och 117 f.

kommer endast att finnas en ärendetyp: internationell adoption. Mitt förslag om att det ska krävas tillstånd från MFoF för att domstol ska få pröva en ansökan om internationell adoption innebär dessutom att samtliga adoptionsärenden kommer att gå via MFoF. Myndigheten kommer därmed att få information om samtliga ärenden som rör internationell adoption till Sverige. Däremot kommer MFoF inte per automatik få information om vilka av dessa ärenden som leder till ett beslut om adoption i svensk domstol. Därmed kommer MFoF inte heller i fortsättningen att få fullständig statistik över antalet internationella adoptioner till Sverige.

Jag har övervägt att föreslå ett tillägg i 2 § förordningen (1949:661) om skyldighet för domstol att lämna uppgifter i mål och ärenden enligt föräldrabalken, m.m., som innebär att domstolarna ska lämna uppgift om beslut om adoption till MFoF. Mot bakgrund av det låga antalet internationella adoptioner bedömer jag dock att det inte är motiverat.

8.10.6 Om regeringen inte vill avsluta förmedlingsverksamheten måste systemet reformeras

Utredarens bedömning: Om regeringen inte vill avsluta förmedlingsverksamhet genom auktoriserade sammanslutningar måste verksamheten reformeras från grunden. I dag finns ekonomiska intressen i förmedlingsverksamheten som innebär en påtaglig risk i den internationella adoptionsprocessen. Barnets bästa måste vara överordnat alla andra intressen.

Staten måste finansiera förmedlingsverksamheten

Adoptionsorganisationernas beroende av adoptionsavgifter för sin verksamhet måste elimineras eftersom det innebär en påtaglig risk för att vuxnas behov prioriteras framför barnens behov.

Som redovisas i avsnitt 8.3.2 och 8.7.3 kommer AC:s genomsnittliga adoptionskostnad för 2025 att uppgå till cirka 280 000 svenska kronor. Adoptivföräldrar betalar den administrativa kostnaden för själva förmedlingen (kostnader som finns i anslutning till den svenska adoptionsorganisationen) samt de faktiska kostnader som

är kopplade till adoptionen i utlandet (kostnader till myndigheter, domstolar, tolk, översättningskostnader med mera).²⁴³ Sverige särskiljer finansiering och organisering av internationella adoptioner från nationella adoptioner som handläggs av socialtjänsten och finansieras med offentliga medel. Jag anser att samma syn på finansiering av adoptioner ska gälla oavsett om det barn som ska adopteras har fötts i Sverige eller i utlandet. Det innebär att adoptionsorganisationernas förmedlingsverksamhet i mycket högre grad än i dag – eller till och med fullt ut – ska finansieras av staten. Dessutom delar jag 2003 års adoptionsutrednings slutsats att den del av adoptionsavgiften som avser kostnader i barnets ursprungsland endast ska beräknas på de faktiska kostnader som belöper på det enskilda barnets adoption. Att adoptionsavgifterna – som i dag – även finansierar ursprungsländernas välfärdsutveckling i övrigt innebär hög risk för att det skapas ett beroende av inkomster från internationell adoptionsverksamhet och ett incitament att förmedla fler barn för internationell adoption än vad som är påkallat ur ett barnrättsperspektiv.

Det krävs en betydligt starkare kontroll från svenska aktörers sida av att adoptionen är till barnets bästa

En förutsättning för en fortsatt förmedlingsverksamhet genom ideella föreningar är att de förslag som MFoF lämnade i maj 2024 och som syftar till att stärka tillsynen över adoptionsorganisationernas förmedlingsarbete genomförs.²⁴⁴ Utifrån de brister jag konstaterat vad gäller adoptionsorganisationernas ansvar för att säkerställa att det finns en fullgod dokumentation i varje adoptionsärende, måste det dessutom säkerställas att adoptionsorganisationerna, fullt ut, följer de krav som följer av HCCH:s vägledning för att förebygga och hantera oegentligheter.²⁴⁵ Det kräver helt andra kontroller, processer och resurser än i dag. Det har från flera håll framförts att om rekommendationerna i HCCH:s vägledning ska följas fullt ut kan internationell adoptionsverksamhet inte bedrivas. Min bedömning är emellertid att om de uppställda kraven inte kan tillgodoses bör internationell adoptionsförmedling av okända barn inte tillåtas.

²⁴³ BFA. Förändra finansieringen av adoptionsverksamheten i Sverige. <https://www.bfa.se/media/1316/forandra-finansieringen-av-adoptionsverksamheten-i-sverige.pdf>. Hämtad 2025-03-27.

²⁴⁴ MFoF (2024), *Fler verktyg inom tillsynen*.

²⁴⁵ HCCH, (2023).

9 Adoptionsspecifikt stöd

9.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska Adoptionskommissionen utreda behov av adoptionsspecifikt stöd, föreslå vilka hjälp- och stödsatser som bör erbjudas och hur dessa bör organiseras. Adoptionskommissionen ska även lämna förslag på vilka åtgärder regeringen, statliga myndigheter och adoptionsförmedlare i Sverige bör vidta när uppgifter om oegentligheter inom den internationella adoptionsverksamheten framkommer. Kommissionen ska också föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

Utgångspunkten i utredarens arbete ska vara barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention.¹

9.2 Inledning

Enligt artikel 9 i 1993 års Haagkonvention ska centralmyndigheterna främja rådgivning i adoptionsfrågor och möjligheter till hjälp och stöd efter adoption. Enligt Haagkonferensen för internationell privaträtt (HCCH) måste staterna göra allt inom sin makt för att fullgöra denna skyldighet, som bland annat innebär att tillgodose behoven hos både adopterade personer och deras familjer.² I både internationell och svensk rätt finns dessutom bestämmelser som rör adopterades rätt till sitt ursprung och sin identitet.

Med begreppet adoptionsspecifikt stöd, eller Post Adoption Services (PAS), avses ofta stöd som ges till adopterade personer och deras föräldrar före, under och efter en adoption. Detta kapitel

¹ Dir. 2021:95 *Sveriges internationella adoptionsverksamhet - lärdomar och vägen framåt*, s. 10 och 12.

² HCCH (2008), *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention. Guide No.1*, s. 125.

handlar om stöd efter adoption till framför allt adopterade personer men i viss mån även adoptivföräldrar. Adoptionsspecifikt stöd betyder därför här främst insatser till adopterade personer för att tillgodose behov som på olika sätt kan härledas till omständigheter kopplade till adoptionen. Vilket behov av stöd som adopterade personer har kan däremot skilja sig åt och behöver inte vara specifikt för just adopterade personer.

9.3 Övergripande bedömning av behovet av stöd

Utredarens bedömning: Det stöd som finns i dag till personer som adopterats internationellt räcker inte för att möta behoven. Internationellt adopterade personer behöver erbjudas ett bättre stöd i ursprungssökning och ett bättre psykosocialt stöd. Det behövs även ett visst ekonomiskt stöd till internationellt adopterade personer som vill söka sitt ursprung. Kunskapen och kompetensen om adopterade och adoptionsrelaterade frågor behöver också öka i samhället, särskilt hos de yrkesgrupper som möter adopterade personer som kan vara i behov av stöd. Det gäller bland annat socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri och vuxenpsykiatri samt övrig hälso- och sjukvård, förskola och skola.

9.3.1 Det har länge funnits kunskap om att adopterade personer kan behöva särskilt stöd

Flera forskningsstudier har visat att adopterade personer kan vara i behov av särskilt stöd

En rad tidigare studier och rapporter har visat att det behövs särskilt stöd till personer som har adopterats och att de inte får tillgång till adekvat stöd och behandling. Redan på 1980-talet visade forskning på behovet av särskilt stöd för utlandsadopterade personer. I mitten av 1990-talet framkom i en rapport från Statens Institutionsstyrelse (SiS) att ungdomar som adopterats från ett annat land var överrepresenterade bland de inskrivna på särskilda

ungdomshem. De var ofta inskrivna på grund av psykiska problem.³ Forskaren Anders Hjern uppmärksammade i slutet av 1990-talet gruppen adopterade i en folkhälsostudie om barn med utländskt ursprung i Stockholm.⁴ Det blev början till fortsatt forskning. En studie från 2002 visade att personer som adopterats från ett annat land hade högre självmordstal och påtagligt förhöjd risk för psykisk sjukdom och missbruk.⁵

Regeringen bedömde 2001 att socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri (BUP) inte hade tillräckliga kunskaper om de särskilda problem som adopterade personer kunde uppleva, särskilt under tonårstiden. Regeringen påpekade också att det endast var de större kommunerna som hade möjlighet att bygga upp kunskap och erfarenhet om adopterade personers behov av stöd samt erbjuda särskild rådgivning för barn. Därför gav regeringen en utredning i uppdrag att föreslå åtgärder som bättre tillgodosåg adoptivfamiljernas behov.⁶ I den forskningsgenomgång som utredningen om internationella adoptionsfrågor lät göra framkommer att adopterade personer var överrepresenterade i kliniska grupper vad gällde psykiska problem, relationsproblem, skolproblem och asocialt beteende. Ju äldre barnet varit vid adoptionen, desto större risk för psykiska och sociala anpassningsproblem. Tonåren och tidig vuxenålder var perioder med ökade svårigheter på grund av identitetsproblem.⁷ Regeringen lämnade dock inte något förslag om stöd i den efterföljande propositionen. Vi vet inte anledningen till detta. Utredaren för 2003 års adoptionsutredning uppger att en anledning kan vara att utredningens förslag inte var tillräckligt konkret utformat och att de inte heller föreslog en finansiering.⁸

Två decennier senare, 2021, påtalade regeringen återigen att det behövs ökad kompetens för att möta den högre psykiska ohälsan hos adopterade personer jämfört med befolkningen i övrigt. Reger-

³ Statens institutionsstyrelse (1996), *Adoptivbarn, ungdom och omhändertagen. Dokumentation från en konferens i Linköping den 15 april 1996, arrangerad av Folösa behandlingshem. Allmän SiS-rapport 1996:4.*

⁴ A. Hjern (1998), *Migration till segregation - en folkhälsovrapport om barn med utländskt ursprung i Stockholm, Centrum för barn- och ungdomshälsa. Samhällsmedicin, Stockholms läns landsting.*

⁵ A. Hjern, F. Lindblad och B. Vinnerljung (2002), Suicide, psychiatric illness, and social maladjustment in intercountry adoptees in Sweden: a cohort study. *The Lancet*. Vol. 360, nr 9331, 10 August 2002, s. 443–448. *Läkartidningen*. Vol. 100, nr 9, 2003, s. 707–709.

⁶ Dir. 2001:93 *Internationella adoptioner m.m.*

⁷ SOU 2003:49 *Adoption till vilket pris? Volym 2 Sammanställning av adoptionsforskning*, s. 11 ff.

⁸ Intervju med den särskilda utredaren för 2003 års adoptionsutredning 2024-02-20.

ingen gav därför Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga hur hälso- och sjukvården och socialtjänsten möter adoptionsspecifika behov hos adopterade personer. Socialstyrelsen konstaterar i sin rapport från 2022 att de allra flesta personer som har adopterats internationellt har en positiv, social, kognitiv och emotionell anpassning, samtidigt som forskning visar att de som grupp har högre risk än andra för allvarlig psykisk och social ohälsa samt suicid. Orsaker till detta har enligt Socialstyrelsen koppling till uppväxtförhållanden innan adoptionen samt adoptivföräldrarnas beredskap och tillgång till adekvat stöd för den som har adopterats.⁹ Även Socialstyrelsens intervjuer med organisationer för adopterade, adoptionsorganisationer och företrädare för professionen visade att adopterade personer har en ökad sårbarhet på grund av uppbrott, separationer och andra händelser som kan medföra olika typer av trauma. Det kan i sin tur leda till anknytningsproblematik som påverkar den adopterade personen under hela livet. Om barnet inte fått sina behov tillgodosedda, kan det leda till exempelvis psykisk ohälsa, riskbruk, beroendeproblematik och självskadebeteenden i vuxen ålder.¹⁰

År 2021 gav Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) i uppdrag åt forskarna Anders Hjern och Bo Vinnerljung att genomföra en registerbaserad studie om hälsa och sociala livsvillkor hos internationellt adopterade personer i vuxen ålder. Syftet var att följa upp de studier som gjordes 20 år tidigare och som visade att personer som adopterats internationellt hade påtagligt ökade risker för psykiatrisk vård och självmord under ungdomsåren och som ung vuxen. I studien jämförs internationellt adopterade personer med gruppen flyktingar samt infödda svenskar med svensk bakgrund. Resultaten av studien visar att internationellt adopterade personers ökade behov av psykiatrisk vård fortsätter upp i vuxen ålder. Jämfört med flyktingar och svenskfödda hade internationellt adopterade personer oftare behandlats inom psykiatrisk vård efter 18 års ålder. Internationellt adopterade personer var överrepresenterade vad gällde såväl depressioner, missbruk, psykossjukdomar och självmordshandlingar som andra självskador. Studien visade dessutom att personer som har adopterats internationellt har svårare än andra att etablera och vidmakthålla parrela-

⁹ Socialstyrelsen (2022), *Hur hälso- och sjukvården och socialtjänsten möter adoptionsspecifika behov hos adopterade*, s. 7 ff.

¹⁰ Socialstyrelsen (2022), s. 56 ff.

tioner och lever oftare ensamma i vuxen ålder, vilket ökar risken för depression och självmord. Studien visar enligt forskarna på behov av statligt stöd till både adoptivfamiljer och adopterade personer.¹¹

Personer som har adopterats har upplevt fler riskfaktorer för psykisk ohälsa än andra

Vår psykiska hälsa påverkas av en mängd faktorer såsom ärftlig sårbarhet, villkor under uppväxten, hur vi har det ekonomiskt och socialt, vanor och beteenden, förmåga att hantera påfrestningar med mera.¹² Faktorer som påverkar den psykiska hälsan kallas ibland för skyddsfaktorer och riskfaktorer. Ju fler riskfaktorer man utsätts för desto större risk att drabbas av psykisk ohälsa.¹³

Forskning om Adverse Childhood Experiences (ACE) visar att svåra händelser under barndomen medför ökad risk för fysisk och psykisk ohälsa senare i livet.¹⁴ ACE medför ökad risk för sjukdom och för tidig död i en rad folksjukdomar, såsom svår psykisk ohälsa, cancer, hjärt-kärlsjukdom och diabetes. Ju fler negativa barndomsupplevelser desto större risk för negativa följder. Att negativa barnomsupplevelser tidigt i livet kan ha så allvarliga följder hänger samman med den allvarliga, så kallade toxiska stress som påverkar barnets centrala nervsystem och andra organ under utvecklingen till vuxen. Negativa barndomsupplevelser har en omfattande negativ påverkan på människors liv och hälsa långt upp i åren och kan även påverka nästa generation.¹⁵

Många personer som har adopterats internationellt har upplevt flera svåra händelser tidigt i livet, som till exempel att separeras från sina föräldrar, byten av omvårdnadspersoner samt psykisk och fysisk vanvård. Många vittnar dessutom om rasism, diskriminering och

¹¹ A. Hjern och B. Vinnerljung (2022), *Hälsa och sociala livsvillkor hos internationellt adopterade i vuxen ålder*, s. 42 ff.

¹² <https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/psykisk-halsa-och-suicidprevention/vad-paverkar-var-psykiska-halsa/>. Hämtad 2024-12-20.

¹³ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/psykisk-halsa-och-suicidprevention/vad-paverkar-var-psykiska-halsa/>. Hämtad 2024-12-20.

¹⁴ Centers for Disease Control and Prevention (2021), *Adverse Childhood Experiences Prevention Strategy*. Atlanta, GA: National Center for Injury Prevention and Control, Centers for Disease Control and Prevention.

¹⁵ S-O. Andersson et al. (2021), *Adverse Childhood Experiences are associated with choice of partner, both partners' relationship and psychosocial health as reported one year after birth of a common child. A cross-sectional study*.

utanförskap som börjar i skolan och följer med upp i vuxen ålder. Att adopterade personer ofta har utsatts för flera sådana riskfaktorer ger en ökad sårbarhet, som kan göra sig påmind i olika skeden av den adopterade personens liv, till exempel i samband med förändringar eller livskriser. Att bli tonåring, etablera ett parförhållande, att bli förälder eller förlora en nära anhörig är några exempel på sådant som kan innebära extra påfrestningar för en adopterad person. Tillgång till professionellt stöd i sådana livssituationer minskar risken för framtida ohälsa.

9.3.2 Visst adoptionsspecifikt stöd erbjuds redan i dag

I dag erbjuds visst adoptionsspecifikt stöd av socialtjänsten, hälso- och sjukvården och MFoF. Även Adoptionscentrum (AC) och organisationer för adopterade erbjuder stöd till adopterade personer.

Socialtjänsten har enligt 5 kap. 1 § punkt 9 SoL¹⁶ ett särskilt utpekad ansvar att ge stöd och hjälp till adopterade barn och deras familjer efter en adoption. De ska tillgodose adoptivfamiljers behov av stöd och rådgivning. Socialtjänstens särskilda ansvar för stöd till adopterade omfattar dock inte vuxna adopterade. Såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården har därutöver ett övergripande ansvar att erbjuda det stöd och den vård som den enskilde behöver. Därmed har exempelvis primärvården, elevhälsan, ungdomsmottagningarna och BUP ett övergripande ansvar att utifrån sina respektive uppdrag tillgodose det stöd och den vård som adopterade och deras familjer behöver. Socialtjänsten har inte något särskilt ansvar vad gäller stöd till ursprungssökning, men bör enligt MFoF:s allmänna råd erbjuda råd och stöd när en adopterad person begär att få ta del av uppgifter om sin adoption. Socialtjänsten bör också ge information om vart man kan vända sig för att få veta mer om sitt ursprung.¹⁷ MFoF har publicerat en vägledning vid ursprungssökning för landets kommuner för att stärka socialtjänstens kompetens och möjlighet att stödja internationellt adopterade personer i ursprungssökning.

¹⁶ 18 kap. 10 socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89 *En förebyggande socialtjänstlag - för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*.

¹⁷ MFoF (2022), *Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption*.

MFoF har sedan 2020 haft två regeringsuppdrag som riktar sig till vuxna adopterade. Det ena är ett tillfälligt uppdrag att tillhandahålla adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade personer över 15 år, från och med 2022 även till adoptivföräldrar. Efter upphandling har samtalsstödet erbjudits via Apoteksgårdens Kognitiva Center AB. Samtalsstödet är kostnadsfritt och består av individuella psykoterapeutiska stödsamtal samt gruppsamtal som utförs av legitimerade psykoterapeuter och legitimerade psykologer. Stödet ska vara ett komplement till den ordinarie hälso- och sjukvården och innebär alltså inte någon behandling utan vägledande samtal.¹⁸

Det andra uppdraget MFoF har är att erbjuda individuellt stöd till ursprungssökning. Myndigheten har haft tillfälliga regeringsuppdrag sedan 2020, men under 2023 blev det klart med en långsiktig finansiering och kostnaderna för stöd vid ursprungssökning ingår numera i myndighetens ordinarie anslag. Detta stöd är kostnadsfritt och begränsat till personer över 18 år. Stödet avser i första hand ett vägledande stöd i sökprocessen, det vill säga hjälp till självhjälp.¹⁹

Auktoriserade adoptionsorganisationer erbjuder också stöd till vuxna adopterade. AC har arbetat med PAS i 30 år, utan statligt stöd. AC erbjuder samtal för adopterade personer om känslor och tankar kring att vara adopterad, dock inte terapeutiskt samtalsstöd. Enligt AC tar de emot cirka fem samtal per dag. Vad gäller ursprungssökning anordnar AC workshops om röttersökning samt visst individuellt stöd vid utlämnande av adoptionshandlingar och stöd inför en återresa. AC arrangerar också gruppåterresor för adopterade och adoptivfamiljer som vill söka sitt biologiska ursprung eller vill lära känna sitt ursprungsland.²⁰ Även adoptionsorganisationen Barnen Framför Allt (BFA) har i vissa fall hjälpt personer som adopterats via dem att etablera kontakt med aktuella myndigheter, barnhem och organisationer på plats i ursprungslandet i samband med återresa.²¹

¹⁸ MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar*. Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024, s. 3, 6, 12; Möte med Apoteksgården den 14 juni 2024.

¹⁹ MFoF (2022), *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning*. Slutrapport januari 2022. Regeringsuppdrag S2019/05315/RS (delvis); MFoF (2024), *Slutrapport. Stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning*. Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis) Januari 2024.

²⁰ Möte med AC 2023-10-23; MFoF (2022), *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning*; s. 26.

²¹ <https://www.bfa.se/adopterad/>. Hämtad 2024-10-21.

Adoptionsorganisationen Familjeföreningen för Internationell Adoption (FFIA) har en stiftelse varifrån adopterade personer (i första hand de som adopterats genom FFIA) har möjlighet att ansöka om stipendium för återresa.²²

Även flera organisationer och nätverk för adopterade har samlat information om hur adopterade personer kan söka sitt ursprung på sina webbplatser och flera organisationer bistår enskilda med råd och stöd vid ursprungssökning. Det gäller bland annat Svenska koreaaadopterades nätverk (SKAN), Organisationen för vuxna adopterade och fosterbarn (AFO) och Chileadoption.se.

9.3.3 Det nuvarande stödet är otillräckligt

Min bedömning är att det stöd som i dag erbjuds internationellt adopterade personer inte är tillräckligt. Socialtjänsten och hälso- och sjukvården har inte tillräcklig kompetens om adoptionsrelaterade frågor för att kunna bemöta internationellt adopterade personer på ett adekvat sätt och ge det stöd som behövs. Dessutom är det adoptionsspecifika stöd som MFoF i dag erbjuder inte tillräckligt. Det finns blandade uppfattningar om det samtalsstöd som myndigheten i dag erbjuder via Apoteksgården. Det finns vissa problem med förtroende för stödet och stödet behöver bli mer tillgängligt. Det stöd i ursprungssökning som MFoF har gett har inte alltid varit tillräckligt konkret och hjälpsamt. Dessutom känner långt ifrån alla internationellt adopterade till att stödet finns.

Det befintliga stödet inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården möter inte de behov som finns

Socialstyrelsens övergripande bedömning utifrån sin kartläggning 2022 var att det stöd och de insatser som erbjuds till adopterade personer och adoptivföräldrar inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården inte möter de behov som finns. Socialstyrelsens kartläggning visar att stödet är fragmentariskt och att det saknas en helhetsbild av hur de adoptionsspecifika behoven kan mötas. Det saknas också i stor utsträckning uppföljning och stöd efter en adoption, behoven uppmärksammas därför ofta först i skolan eller senare i

²² <http://www.ffa.se/om-ffias-stiftelse/stipendier-och-bidrag.aspx>. Hämtad 2025-04-06.

tonåren och kan då ha utvecklats till olika svårigheter. Kartläggningen visar att det är svårt för kommuner och regioner att upprätthålla adoptionsspecifik kompetens och att det blir svårare med allt färre adoptioner. Det leder till en erfarenhetsbrist vilket i sin tur leder till kunskaps- och kompetensbrist både inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Socialstyrelsens rapport visar att socialtjänsten ser ett behov av kompetensutveckling inom adoptionsområdet medan hälso- och sjukvården anser att kunskap om anknytningsproblematik eller diagnoser (depression, adhd etc.) ofta är tillräckligt för att behandla adopterade personer med psykisk ohälsa. BUP och barnhabiliteringen har inte något specifikt stöd för adopterade personer, utan tar utgångspunkt i personens diagnos. De adoptionsspecifika behoven som BUP identifierat är anknytningsproblematik och sårbarhet.²³ Värt att påpeka är att svensk hälso- och sjukvård generellt är sjukdoms- och diagnosstyrd. Det kan göra det svårare för hälso- och sjukvården att fokusera på sådant som inte är en sjukdom eller diagnos – exempelvis adoption. Enligt Socialstyrelsen upplevdes det inom socialtjänsten som otydligt vilken hjälp, vård och stöd socialtjänsten ska ge. Det delade huvudmannskapet mellan socialtjänsten och BUP är ett annat problem som innebär att enskilda slussas mellan olika verksamheter och att det ofta tar lång tid innan de får hjälp och stöd.²⁴

I maj 2024 presenterade psykiatrikern och forskaren Mattias Strand och ST-läkaren i psykiatri Natte Hillerberg en intervjustudie om transnationellt adopterade personers erfarenheter och önskemål om vård och stöd. I studien framkommer att det finns behov av ökad kunskap hos terapeuter och annan vårdpersonal, bland annat om hur adoptionstrauma, rasism och andra post-adoptionsfaktorer inverkar på adopterade personers hälsa. Flera deltagare framhöll att det finns behov av kompletterande psykoterapeutiska tillvägagångssätt utöver KBT. Ett annat problem som lyftes fram av deltagarna i studien var okunskap och ointresse hos vårdpersonal att tala om adoption samt en ”färgblindhet” och ovilja att prata om rasism.²⁵

Även i våra intervjuer har adopterade personer samt psykologer, psykoterapeuter och forskare framfört att det finns för lite kunskap

²³ Socialstyrelsen (2022), s. 10.

²⁴ Socialstyrelsen (2022), s. 60 ff.

²⁵ M. Strand och N. Hillerberg (2024), Transnational adoptees in healthcare: barriers, resources, and needs. *Front. Public Health*. Vol. 12, 22 August 2024.

om adoptionsrelaterade frågor hos de yrkesgrupper inom hälso- och sjukvården som möter individer med adoptionserfarenhet, till exempel mödra- och barnhälsovården, BUP, ungdomsmottagningar, primärvården och den specialiserade vården samt inom den kommunala hälso- och sjukvården. Bland annat framkommer att psykiatrin behöver bättre kunskap om trauma, rasism och förståelse för hur man kan bemöta adopterade personer.

Olika uppfattningar om MFoF:s befintliga samtalsstöd

MFoF:s utvärdering av stödet visar att de som tagit del av stödet är nöjda. Resultaten från Apoteksgårdens webbenkätundersökning till samtliga som tagit del av stödet, visar på en hög tillfredsställelse med stödet.²⁶ En del av dem vi har intervjuat har också framhållit att de tycker att samtalsstödet har fungerat bra och att de fått det stöd de efterfrågat.

Andra är dock mer kritiska till stödet. Föreningar för adopterade har i en skrivelse till Adoptionskommissionen framfört att många adopterade personer är missnöjda med stödet.²⁷ Det framkommer också i en enkät som Chileadoption.se genomförde bland sina medlemmar 2023.²⁸ Ett problem har varit att Apoteksgården haft ett bristfälligt förtroende bland en del internationellt adopterade, vilket till stor del handlat om att ägaren och grundaren av Apoteksgården har en koppling till adoption som uppfattas som partisk.²⁹ Även i våra intervjuer har flera uttryckt missnöje med samtalsstödet, det har exempelvis handlat om bristande kompetens och tillgänglighet. En återkommande invändning har också varit att vägledande samtal inte alltid räcker, utan att vissa behöver kunna erbjudas terapi och behandlande samtal.

²⁶ MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar*, s. 3, 8 och 13.

²⁷ Skrivelse inkommen till Adoptionskommissionen 2024-02-25.

²⁸ Chileadoption.se. Rapport från enkät till medlemmar i Chileadoption.se. Inkom till Adoptionskommissionen 2024-01-15.

²⁹ Intervju med Apoteksgården 2024-06-14; M. Strand och N. Hillerberg (2024).

Adopterade personer önskar mer stöd i ursprungssökning än vad som erbjuds i dag

Företrädare för MFoF beskriver att de har kunnat hjälpa adopterade personer i ursprungssökning och återföreningar med ursprungsfamiljer. MFoF uppfattar också att adopterade personer är nöjda med att det är en statlig myndighet som hjälper till.³⁰ I sina slutrapporter lyfter MFoF också fram behov av utveckling och förbättring av detta stöd.³¹ I våra intervjuer och i underlag vi fått in har det framkommit att det behövs mer stöd i ursprungssökning än vad MFoF kan erbjuda i dag. Vissa internationellt adopterade personer är kritiska till MFoF:s stöd i ursprungssökning och det är många som inte känner till att myndigheten erbjuder sådant stöd.

I våra intervjuer har det framkommit olika uppfattningar om AC:s stöd i ursprungssökning. Vissa adopterade personer upplever att de fått bra hjälp av AC. Andra är kritiska, bland annat till att AC kräver medlemskap för att stötta i ursprungssökning och tar betalt för en begränsad insats. Flera har också upplevt motstånd från AC när de har velat söka sina rötter.

En del adopterade personer har också haft svårt att hitta sina adoptionshandlingar och navigera i olika arkiv. De efterfrågar enklare tillgång till sina adoptionsdokument och vägledning till var handlingar finns.

Det behövs fler ”neutrala” forum för adopterade personer att mötas, utbyta erfarenheter och stötta varandra

Många internationellt adopterade personer efterfrågar ett informellt stöd, i form av forum där adopterade kan fungera som ett stöd för varandra. Bara att mötas och få spegla sig i varandras erfarenheter beskrivs som värdefullt. En del lyfter främst fram betydelsen av de sociala aspekterna och att få samlas kring en aktivitet. Andra efterfrågar mer uppstyrda samtalsträffar med olika teman med koppling till adoption. Adopterades föreningar och adoptionsorganisationer har ordnat träffar för adopterade och adoptivfamiljer, så vissa forum för erfarenhetsutbyte finns redan i dag. MFoF ger i

³⁰ Möte med MFoF 2022-02-10; Möte med MFoF 2023-05-31.

³¹ MFoF (2022), *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning. Slutrapport januari 2022*; MFoF (2024), *Slutrapport Stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). Januari 2024.

dag statsbidrag till adopterades föreningar för att främja denna typ av verksamhet. Det behövs dock mer. Flera adopterade personer har i våra intervjuer och fokusgrupper uttryckt att det är en fördel om det är en så neutral part som möjligt som anordnar sådana forum.

I dag finns inget ekonomiskt stöd till DNA-test och återresa

Många internationellt adopterade personer lägger ned mycket pengar på att få hjälp med adoptionsrelaterade insatser. Detta visar både våra intervjuer och fokusgrupper samt den intervjustudie om transnationellt adopterade personers erfarenheter och önskemål om vård och stöd som Mattias Strand och Natte Hillerberg publicerade 2024.³² Det samtalsstöd och stöd i ursprungssökning som MFoF ger i dag är kostnadsfritt. En del väljer att gå till en privatpraktiserande psykoterapeut, bland annat på grund av bristande kompetens i den ordinarie vården eller för att kunna välja en psykoterapeut som själv är adopterad eller rasifierad. Även ursprungssökning, DNA-test och återresor kostar mycket pengar. Vi har träffat många internationellt adopterade personer som av ekonomiska skäl inte kan göra ordentliga eftersökningar av sitt ursprung eller få den psykosociala hjälp de behöver. Det finns i dag inget ekonomiskt stöd för DNA-undersökning eller återresa till ursprungslandet. Såväl MFoF³³ som BFA³⁴ och AC har påtalat behovet av att adopterade får ekonomiskt stöd för en återresa till ursprungslandet, något som i många fall är nödvändigt för att finna sitt ursprung.

9.3.4 Sammanfattning av hur stödet behöver förbättras

- Personer som adopterats internationellt behöver få bättre kännedom om vilket stöd som erbjuds och det bör finnas en enkel och tydlig väg in till stödet, så att det når alla som behöver stöd.

³² M. Strand och N. Hillerberg (2024).

³³ MFoF (2022), *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning*, s. 27; MFoF (2024), *Slutrapport. Stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). Januari 2024, s. 17.

³⁴ BFA (2018), *Ge relevant stöd till adopterade och deras familjer*.

<https://www.bfa.se/medlem/adoptionernas-framtid/bfa-stallningstagande-2018/>.

Hämtad 2025-04-08.

- Samtalsstödet behöver bli mer tillgängligt genom möjlighet till fysiska samtal på fler orter i landet och det behöver finnas en större möjlighet att välja mellan olika utförare. Den adoptions-specifika kompetensen hos den som ger samtalsstöd behöver säkerställas.
- Stödet i ursprungssökningen behöver bli mer konkret och hjälpsamt. Den som ger stöd behöver dra nytta av andra aktörer för att kunna ge ett bättre och mer praktiskt inriktat stöd.
- Det behövs fler neutrala forum för adopterade att mötas och utbyta erfarenheter.
- Adopterade personer behöver få enklare tillgång till sina adoptionsdokument och vägledning till var handlingar kan finnas.
- Det behövs en nationell DNA-databas och ett offentligt finansierat ekonomiskt bidrag för DNA-undersökning.
- Det behövs ett offentligt finansierat ekonomiskt bidrag för adopterade personers återresa till sitt ursprungsland.
- Det behövs en kompetenshöjning av de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade i sitt yrke, samt inhämtande av ny kunskap.

9.4 Ett resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor

Utredarens förslag: Regeringen ska inrätta ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor, som samlar och samordnar det adoptionsspecifika stöd som staten erbjuder. Resurscentrumet ska vara en tydlig väg in för de adopterade personer som behöver stöd, men även för de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer. Även adoptivföräldrar och adopterades övriga familj bör kunna få ett visst stöd. Resurscentrumet ska vända sig till både nationellt och internationellt adopterade.

Ett resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor bör erbjuda såväl ett direkt stöd till adopterade personer som ett kunskapshöjande stöd till närstående, allmänhet och inte

minst till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade. Det direkta stödet till adopterade personer bör innehålla ett utvecklat samtalsstöd, stöd i ursprungssökning och stöd vid misstankar om oegentligheter, men också en informativ och vägledande webbportal samt möjlighet till allmän rådgivning via telefon, exempelvis i frågor om arkiv, DNA och juridiska frågor. Ett resurscentrum bör därutöver erbjuda mötesplatser och forum för erfarenhetsutbyte för adopterade personer. Det kompetenshöjande stödet till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade bör ges genom kunskapsförmedling på webbportalen, telefonrådgivning samt särskilda kompetenshöjande insatser.

Centrumet bör vara nationellt styrt och samordnat, samtidigt som vissa delar som samtalsstödet bör finnas utspritt och tillgängligt på olika orter i landet. Resurscentrumet bör tillvarata befintlig kompetens och erfarenheter i verksamhetens olika delar och inte minst adopterade personers kompetens. De kan exempelvis bidra genom att hålla i erfarenhetsutbyten och ordna mötesplatser, eller att stötta i ursprungssökning. Till Resurscentrumet knyts också ett rådgivande organ, där såväl forskare som personer som är internationellt adopterade bör ingå.

9.4.1 Det har länge efterfrågats ett "centrum" där adoptionsspecifik kompetens samlas

Redan 2003 års adoptionsutredning föreslog ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum. Utredningens förslag innebar att adopterade personers uppväxt- och livsvillkor skulle förbättras genom bättre kunskapsunderlag för de professionella som arbetade med adoptionsanknutna frågor.³⁵ Som vi tidigare beskrivit genomfördes inte förslaget. Även Socialstyrelsen bedömde i sin kartläggning 2022 att det behövs en struktur för att samla in, strukturera och förmedla den kunskap som finns om adopterade personer och adoption i syfte att stärka kunskapsstyrningen inom socialtjänst och hälso- och sjukvård.³⁶ Delar av det stöd som resurscentrumet enligt mitt förslag kommer att erbjuda, är sådant som MFoF erbjuder i dag. Det ska fortsättningsvis erbjudas av resurscentrumet.

³⁵ SOU 2003:49.

³⁶ Socialstyrelsens skriftliga svar, inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-14; Socialstyrelsen (2022).

Det är dock viktigt att det nya resurscentrumet drar nytta och lärdomar av MFoF:s tidigare arbete.

I de intervjuer och fokusgrupper som vi genomfört har det funnits en samsyn om att det adoptionsspecifika stödet borde samlas på en plats, i ett nationellt kompetens- eller resurscentrum. Det har funnits en enighet om att en viktig uppgift för ett sådant centrum skulle vara att sammanställa och sprida kunskap inom adoptionsområdet till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade samt vid behov initiera ny forskning och utveckling inom området. Det har också funnits en enighet om att ett renodlat kunskaps- eller kompetenscentrum inte är tillräckligt, utan att det behövs ett direkt stöd till i första hand personer som adopterats internationellt. Det direktstöd som efterfrågas är samtalsstöd, mötesplatser och forum för erfarenhetsutbyten, stöd vid ursprungssökning och DNA-sökning samt juridisk rådgivning. Även i den intervjustudie som Mattias Strand och Natte Hillerberg publicerade 2024 framkom att många av deras deltagare efterlyser ett samlat kunskapscentrum där olika aspekter och behov som rör transnationell adoption finns under samma tak, bland annat stöd och behandling, ursprungssökning och allmän juridisk rådgivning, till exempel i frågor om namnbyte, dubbla medborgarskap och arvstvister.³⁷

Att samla allt stöd under ett ”tak” kan öka möjligheterna att de som behöver stöd hittar och kan få stöd. Det är viktigt att det är enkelt att hitta, att det upplevs vara ”låg tröskel” för att ta kontakt, att stödet erbjuds i olika former, på olika platser och utan alltför långa väntetider. I dag finns en stor risk att de som har störst behov av stöd, inte får del av något stöd. Det är också betydligt fler kvinnor än män som söker stöd och många män drar sig för att söka stöd även om de skulle behöva. Många vittnar också om att adopterade personer och adoptivföräldrar ofta väntar för länge med att söka stöd. Många har dåliga erfarenheter av att inte ha fått bra stöd inom den ordinarie vården. För andra har det dröjt länge innan de hittat ett stöd som passar. Adopterade personer har statistiskt sett en högre risk för självmord än övriga befolkningen. Det ökar betydelsen av att adopterade personer får tillgång till bra stöd i tid, och att stödet är lättillgängligt. MFoF:s erfarenhet är att för den stora majoriteten fungerar det med stöd på distans. Med bra digital tillgänglighet blir tillgången lika för alla i hela landet och även för

³⁷ M. Strand och N. Hillerberg (2024).

svenska adopterade personer som i dag bor utomlands.³⁸ En informativ och vägledande webbportal är en viktig del i att samla och sprida kunskap samt ”sänka trösklarna” för att ta emot information och stöd. Det ger internationellt adopterade personer en väg in till att själva läsa på om adoptionsrelaterade frågor, det stöd staten erbjuder och andra tips och kontakter. Webbportalen ger också allmänheten, närstående och personer som möter internationellt adopterade personer i sitt yrke en ingång och kunskap. Det är viktigt att en sådan webbportal blir känd för såväl allmänheten, de yrkesverksamma samt målgruppen själv.

Vårt förslag tillgodoser merparten av det som flera organisationer för adopterade har framfört till Adoptionskommissionen i ett gemensamt ställningstagande. De efterfrågar ett nationellt kunskapscenter som stimulerar forskning och som förmedlar kunskap genom bland annat utbildning och rådgivning, samordnar ursprungssökning och DNA-frågor och stöttar adopterade personer och deras närstående efter adoption. De föreslår att ett resurscentrum för internationellt adopterade personer även bör samla nationellt adopterade, familjehemsplacerade, barn tillkomna genom olika metoder för assisterad befruktning med donerade celler samt ensamkommande flyktingar. Ett alternativ som de föreslår är att resurscentrumet samverkar med och skapar synergieffekter med motsvarande centrum för de frågorna.³⁹ Det är möjligt att utvidga mitt förslag till att gälla fler målgrupper.

9.4.2 Liknande centrum inrättas i andra länder

I Nederländerna, inrättades 2023 ett expertcentrum för internationella adoptioner; Expertisecentrum interlandelijke adoptie, förkortat INEA. INEA beskriver sitt uppdrag som att de är den centrala platsen dit alla internationellt adopterade kan vända sig för att få stöd med frågor om internationell adoption, med särskilt fokus på de personer som upplever problem kring sin adoption. Även adoptivföräldrar och andra familjemedlemmar samt ursprungs-

³⁸ Inkomna synpunkter från MFoF på textutkast 2025-04-01.

³⁹ Adopterades organisationers presentation i riksdagen 2023-05-23; Skrivelse till Adoptionskommissionen från Chileadoption.se, TAR, AEF, AKF, nätverket SKAN och AFO ”Gemensamt dokument till Adoptionskommissionen gällande inrättande av kunskapscentrum för adopterade”, inkom till Adoptionskommissionen 2024-09-16.

föräldrar kan vända sig till INEA med vissa frågor.⁴⁰ INEA samlar in och tillgängliggör forskning inom adoptionsområdet samt vägleder internationellt adopterade personer när det gäller vart de kan vända sig för att söka sitt ursprung, göra DNA-sökning, hitta sin adoptionsakt eller få juridiskt stöd. Sedan 2025 erbjuder INEA direktstöd till familjer i form av "Video home training" samt individuella samtal och gruppsamtal.⁴¹ INEA arbetar även med att bygga upp nätverk för adopterade personer och bjuder in till olika typer av evenemang.⁴²

Det finns förslag på att inrätta ett kompetenscentrum i Norge, i den rapport som den norska folkhälsomyndigheten lämnade 2021. Kompetenscentrumet ska enligt förslaget bland annat ansvara för att alla adoptivfamiljer erbjuds möjlighet att träffa en psykolog med kunskap om adoption under den första tiden efter adoptionen, samt driva en telefontjänst bemannad av vårdpersonal med erfarenhet av adoptivfamiljer och adoptionsrelaterade frågor och utmaningar.⁴³

9.4.3 Kompetenscentrum är en etablerad form för att samla kunskap och erbjuda stöd

Kompetenscentrum är i dag en etablerad och relativt vanlig form för att samla kompetens inom ett visst område. Den huvudsakliga uppgiften är vanligtvis att samla och sprida kunskap till yrkesverksamma som i sitt arbete möter den berörda målgruppen. Det finns dock kompetenscentrum som även ger direktstöd till målgruppen, exempelvis Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK).

Vi har kartlagt åtta nationella kompetenscentrum i Sverige, för att se vilka lärdomar som går att dra från dessa.⁴⁴ Några framgångsfaktorer som framkom i undersökningen är att det bör finnas ett tydligt och avgränsat uppdrag, en stabil finansiering, rätt kompe-

⁴⁰ <https://inea.nl/over-inea/>. Hämtad 2025-01-16.

⁴¹ E-post till Adoptionskommissionen från INEA den 27 februari 2025.

⁴² Möte med INEA i Houten 2023-10-03.

⁴³ Folkhelseinstituttet (2021), *Bedre føre var OG etter snar. Utvelgelse og oppfølging av adoptivfamiljer: Erfaringer og anbefalinger*, s. 12.

⁴⁴ Nationellt kompetenscentrum för äldreomsorg (NKÄ), Nationellt kompetenscentrum för suicidforskning och prevention (NASP), Nationellt kompetenscentrum anhöriga (NKA), Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK), Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (NCH), Barnafrid (BARNAF), Svenskt Demenscentrum (SDC) och Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer (VKV).

tens, att centret placeras hos en befintlig vårdorganisation samt att det finns en trovärdighet hos målgruppen och hög tillgänglighet.

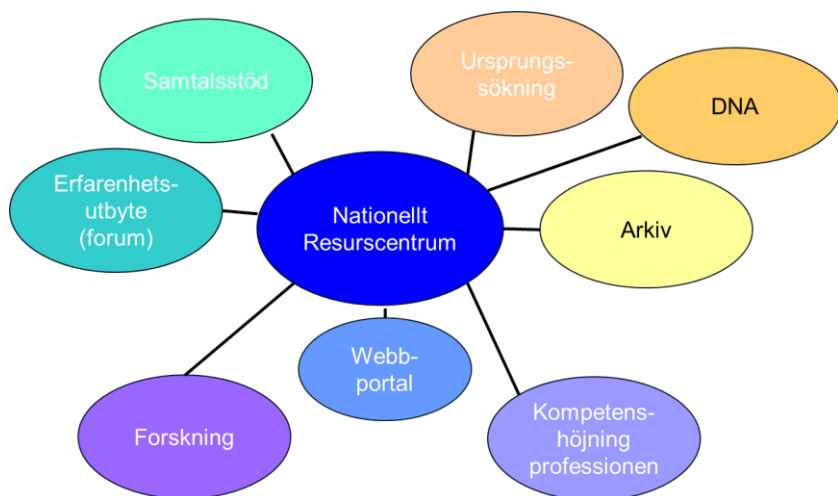
Kompenscentrum drivs ofta med en region, myndighet eller universitet som vårdorganisation, men det finns även de som drivs i form av en egen stiftelse. Antalet medarbetare är ofta mellan 10 och 30 årsarbetare. Samtliga kompetenscentrum som ingått i vår kartläggning lyfter betydelsen av tvärfunktionella arbetslag med olika bakgrund. För att uppnå trovärdighet är det viktigt att centrumet är lyhört och har ett mottagarperspektiv. Ett sätt att säkra kunskapscentrumets relevans och få feedback är att använda brukarmedverkan eller fokusgrupper. Finansieringen av ett kompetenscentrum sker oftast genom anslag via en myndighets regleringsbrev, men kan även ske genom externa medel för forskning och enskilda projekt. Att söka externa medel kräver dock extra resurser och administration, vilket tar tid från huvuduppdraget. Stabil finansiering med flerårigt upplägg anges som viktigt för att ett kompetenscentrum ska etableras och fungera långsiktigt. Därutöver behöver ett kompetenscentrums uppdrag vara tydligt såväl internt som externt. Internt behöver medarbetarna förstå sin roll och sitt mandat. Externt behöver andra aktörer förstå kompetenscentrumets uppdrag och målgrupp. Kompetenscentrum som erbjuder direktstöd till individer kräver mer resurser samt mer praktisk, emotionell och juridisk kompetens än de kompetenscentrum som enbart riktar sig till professionen.⁴⁵

9.4.4 Det adoptionsspecifika stödet bör samlas i ett nationellt resurscentrum

Utifrån vad som framkommit i vår utredning, i tidigare utredningar och studier samt jämförelser med andra länder och andra politikområden, är min bedömning att ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor bör inrättas. Det ska samla och samordna det adoptionsspecifika stöd som staten erbjuder. Figuren nedan visar vilka delar som ett sådant centrum ska omfatta.

⁴⁵ Governo. Kartläggning av nationella kompetenscentrum i Sverige, 2024-01-30.

Figur 9.1 Sammanfattande bild över vilket stöd som ett resurscentrum ska erbjuda



Ett resurscentrum ger förutsättningar för ett lättillgängligt och kompetent stöd

Det är viktigt att säkerställa att de som behöver stöd har kännedom om detta resurscentrum och vilket stöd som erbjuds, samt att stödet är lättillgängligt. Resurscentrumet blir en tydlig väg in för de adopterade personer som behöver stöd samt för de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer. Även adoptivföräldrar, adopterades övriga familj och närstående bör kunna få ett visst stöd.

Några viktiga utgångspunkter har varit att stödet ska vara lättillgängligt, väl uppstyrt och erbjudas med hög och bred kompetens. Min bedömning är därför att resurscentrumet bör vara nationellt styrt och samordnat, samtidigt som vissa delar som samtalsstödet bör finnas utspritt och tillgängligt på olika orter i landet. Resurscentrumet bör tillvarata befintlig kompetens och erfarenheter i verksamhetens olika delar och inte minst adopterade personers kompetens. De kan exempelvis bidra genom att hålla i erfarenhetsutbyten och ordna mötesplatser, agera ”jourhavande kompis”, ”kulturtolk” eller att stötta i ursprungssökning. Ytterligare ett sätt att tillvarata den kompetens och erfarenheter som finns är att det vid resurscentrumet inrättas ett rådgivande organ, där bland annat forskare

samt personer som är adopterade eller har annan relevant erfarenhet och kompetens ingår. Adopterade personers kompetens och erfarenheter kan tillvaratas och de får även möjlighet att påverka verksamheten. Ett rådgivande organ ger forskare möjlighet att få vetskap om vilka kunskapsbehov som finns, och kan utifrån det bistå i att bedöma vad som kan tillgodoses genom sammanställning av befintlig forskning och på vilka områden det behövs nya studier.

Ett resurscentrum bör samla både kunskapshöjande stöd och direktstöd till målgruppen

Jag anser att ett resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor bör erbjuda såväl ett direkt stöd till internationellt adopterade personer som ett kunskapshöjande stöd till närstående, allmänhet och inte minst till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade. Det direkta stödet till adopterade personer bör innehålla ett utvecklat samtalsstöd och stöd i ursprungssökning, men också en informativ och vägledande webbportal samt möjlighet till allmän rådgivning via telefon, exempelvis i frågor om arkiv, DNA och juridiska frågor. Ett resurscentrum bör därutöver erbjuda mötesplatser och forum för erfarenhetsutbyte för adopterade. Det kompetenshöjande stödet till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade bör ges genom kunskapsförmedling på webbportalen, telefonrådgivning samt särskilda kompetenshöjande insatser.

Utgångspunkten har varit att i möjligaste mån lämna förslag som utgår från och stärker befintliga verksamheter och strukturer inom statlig styrning. Förslaget är delvis en vidareutveckling av de stödinsatser som MFoF ger i dag, där både ett kunskapshöjande stöd och direktstöd erbjuds. Ett alternativ till att samla stödet till internationellt adopterade i ett resurscentrum med både kunskapshöjande stöd till yrkesverksamma och ett direktstöd till målgruppen, är att förlita sig mer på de ordinarie strukturer som finns inom kommuner och regioner. Då skulle det direkta stödet till adopterade personer ges inom socialtjänsten och befintlig hälso- och sjukvård. Olika yrkesverksammas adoptionsspecifika kompetens skulle höjas genom att använda befintliga strukturer för kunskapsstyrning i staten, där Socialstyrelsen kunskapsstyr både socialtjänst och hälso- och sjukvård. Denna struktur skulle kunna kompletteras med ett renodlat kompetenscentrum med uppgift att erbjuda kunskaps-

höjande insatser för relevanta professioner, främja forskning inom området, erbjuda forum och erfarenhetsutbyten samt även i övrigt sprida information och kunskap om adoptionsfrågor.

Jag bedömer dock att dessa alternativ inte skulle vara tillräckliga för att möta de behov som finns, vare sig på kort eller lång sikt. På kort sikt finns en risk att många adopterade inte alls får det stöd de behöver. På lång sikt kan kunskap och kompetens visserligen byggas upp på olika håll, men det är en utmaning eftersom internationellt adopterade personer är en förhållandevis liten grupp. Till skillnad mot en aktör som har internationellt adopterade personer som sin huvudsakliga målgrupp, är det svårt för personal inom såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården att få tillräckligt med erfarenhet och kompetens för att ge adekvat stöd och hjälp. Att förlita sig på ordinarie verksamheter skulle varken ge tillräckligt goda resultat eller vara kostnadseffektivt. Jag bedömer att både en generell och en riktad kompetenshöjning inom ordinarie verksamheter är viktig, men att det inte är tillräckligt för att möta de behov som finns hos adopterade personer och för att uppfylla de krav som ställs enligt 1993 års Haagkonvention.

En invändning mot att staten ska erbjuda direkt stöd till enskilda är att det kan bli problematiskt att ge en ”gräddfil” till just den här gruppen. Men Sverige har ett särskilt ansvar för de personer som adopterats internationellt. Enligt HCCH måste staterna göra allt i sin makt för att fullgöra denna skyldighet och tillgodose behoven hos både adopterade personer och deras familjer.⁴⁶ Detta uppfylls inte i dag.

En risk med att samla stödet till adopterade personer i ett resurscentrum kan vara att den ordinarie vården och socialtjänsten avhänder sig sitt ansvar genom att i stället hänvisa adopterade personer som söker vård och stöd till ett resurscentrum. Stödet ska dock vara ett komplement och ska inte ersätta kommunernas och regionernas ansvar. Vissa adopterade personer som vänder sig till resurscentrumet kan komma att bli hänvisade till den ordinarie vården – där det så småningom bör kunna finnas fler yrkesverksamma som genomgått kompetensutveckling vid resurscentrumet och ökat sin adoptionsspecifika kompetens. Andra personer som först vänt sig till primärvården kan få tips om resurscentrumet, om vårdpersonalen bedömer att problemen är adoptionsrelaterade.

⁴⁶ HCCH (2008), s. 125.

Socialtjänsten har ett ansvar att ge stöd och hjälp till adopterade barn och deras familjer efter en adoption, men inte något specifikt ansvar för vuxna adopterade. Där fyller resurscentrumet en lucka. Socialtjänsten har inte heller något särskilt ansvar vad gäller stöd till ursprungssökning, men bör, enligt MFoF:s allmänna råd, erbjuda råd och stöd när en adopterad person begär att få ta del av uppgifter om sin adoption samt få information om vart han eller hon kan vända sig för att få veta mer om sitt ursprung.⁴⁷ Det är rimligt att socialtjänsten då kan lotsa vidare till resurscentrumet.

En fördel med ett statligt finansierat nationellt resurscentrum är att det säkerställer resurser till adoptionsspecifikt stöd och att ett mer likvärdigt stöd kan erbjudas internationellt adopterade personer.

9.5 Resurscentrumet ska erbjuda ett samtalsstöd med hög kompetens och tillgänglighet som bygger på valfrihet

Utredarens bedömning: Det samtalsstöd som tillhandahålls i dag genom MFoF uppfyller inte i tillräcklig grad de krav på adoptionspecifik kompetens, tillgänglighet och valfrihet som efterfrågas. Även om flera av dem som nyttjat samtalsstödet är nöjda, så finns det också de som är missnöjda och de som av olika skäl inte vill använda samtalsstödet. Det innebär en risk att enskilda personer som är i behov av stöd väljer att inte ta del av det stöd som erbjuds.

Utredarens förslag: Det nationella resurscentrumet ska etablera ett adoptionsspecifikt samtalsstöd till internationellt och nationellt adopterade som bygger på valfrihet. Stödet ska vara långsiktigt och erbjuda bred och hög adoptionspecifik kompetens med hög tillgänglighet. Stödet ska omfatta individuellt samtalsstöd och samtalsgrupper till adopterade personer och adoptivföräldrar. Till skillnad mot i dag ska stödet kunna erbjudas till adopterade personer även under 15 år efter individuell bedömning. Stödet ska vara kostnadsfritt.

⁴⁷ MFoF (2022), *Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption*.

9.5.1 Det finns ett stort behov av adoptionsspecifikt samtalsstöd

Det finns ett stort behov av adoptionsspecifikt samtalsstöd bland adopterade personer. Det visar de intervjuer och fokusgrupper som vi genomfört, men också de utvärderingar som MFoF gjort av det befintliga samtalsstödet.⁴⁸ Många adopterade personer delar liknande erfarenheter och svårigheter, exempelvis en upplevelse av ensamhet, rädsla för att bli lämnad och svårigheter i nära relationer. Många har också upplevt rasism och rasifiering i olika former. I våra intervjuer och fokusgrupper återkommer även andra teman. Det handlar till exempel om upplevelse av tacksamhetsskuld, utanförskap och mellanförskap, diskriminering och sexuella trakasserier. Medierapporteringen om oegentligheter i internationella adoptioner till Sverige har också väckt frågor om identitet, ursprung och tillhörighet som många adopterade personer tidigare inte konfronterats med och som de behöver bearbeta. Ytterligare ett växande behov är stöd i samband med ursprungsresor.

Samtidigt som adopterade personer delar liknande erfarenheter och svårigheter har alla unika erfarenheter och upplevelser, bland annat beroende på händelser både före och efter adoptionen. Behovet av samtalsstöd är därför mycket individuellt. Adoption är dessutom en livsprocess och behovet av stöd kan därför variera under olika livsfaser, både när det gäller hur stort behovet av stöd är och vilken typ av stöd som behövs. I våra intervjuer och fokusgrupper framgår att stöd kan vara särskilt viktigt i samband med vissa livsfaser eller särskilda händelser i livet, till exempel under tonåren, när man är gravid eller nybliven förälder, när relationer påbörjas eller tar slut, när en förälder dör eller när man själv blir svårt sjuk eller är i livets slutskede. Att återförenas med sin ursprungliga familj kan också vara en komplex process som kan väcka olika tankar och känslor. Reaktionen kan komma långt efter en återförening. Även adoptivföräldrar kan vara i behov av stöd, vilket våra fokusgrupper visar. Det kan handla om att få stöd i sitt föräldraskap och att vara ett bra stöd till sitt barn. Det kan också uppstå behov av stöd till adoptivföräldrar om oegentligheter framkommer.

⁴⁸ MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar*, s. 8 ff.

9.5.2 Dagens samtalsstöd genom MFoF

Samtalsstöd till adopterade personer över 15 år och till adoptivföräldrar

MFoF erbjuder sedan 2020 ett professionellt samtalsstöd till adopterade personer från 15 år och uppåt. Från 2022 erbjuds även stöd till adoptivföräldrar. Stödet riktar sig både till internationellt och nationellt adopterade personer. MFoF har genom upphandling kontrakterat Apoteksgårdens Kognitiva Center AB som erbjuder stödet. Samtalsstödet består av individuella psykoterapeutiska stöd-samtal samt gruppsamtal som utförs av legitimerade psykoterapeuter och legitimerad psykolog. Stödet är ett komplement till den ordinarie hälso- och sjukvården och omfattar vägledning, inte behandling, samtal. Det innebär att personer med behov som bedöms vara mer omfattande än det samtalsstödet kan erbjuda hänvisas vidare till ordinarie hälso- och sjukvård. Gruppsamtalen består av sex träffar utifrån olika teman. De individuella samtalen har till största del erbjudits digitalt men det har också varit möjligt att boka fysiska möten på några få orter. Det har inte funnits någon gräns för antal individuella samtal mer än att den enskilde erbjuds maximalt ett samtal per vecka. Tillgängliga resurser och den enskildes behov har styrt omfattningen på samtalsstödet. Det är inte möjligt att få individuella samtal och samtidigt delta i gruppsamtal. Samtalsstödet är kostnadsfritt.⁴⁹

Från att samtalsstödet började erbjudas den 1 september 2020 och fram till och med den 31 oktober 2024 har totalt 792 adopterade personer och 136 adoptivföräldrar fått samtalsstöd. Fler kvinnor än män har nyttjat samtalsstödet. Det framgår inte av statistiken hur många barn som fått samtalsstöd. Totalt har 18 individer i åldersgruppen 15–22 år fått stöd. Av de totalt 173 individer som sökte stöd under 2024 har 20 hänvisats vidare till annan vård. Det genomsnittliga antalet samtalstillfällen är 6,8 per individ. Genomsnittligt antal kontakter för adopterade kvinnor är 6,7 och för adopterade män 7,1.⁵⁰ Att det inte finns något maxtak på antal samtal har enligt företrädare för Apoteksgården medfört att det skapas kö till

⁴⁹ MFoF. *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar*. Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024.

⁵⁰ MFoF. *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar*. Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024; Möte med Apoteksgården den 14 juni 2024.

samtalsstödet. I juni 2024 var kön enligt uppgift från Apoteksgården 1–1 1/2 månad.⁵¹

Varierande uppfattningar om MFoF:s befintliga samtalsstöd

Det finns olika uppfattningar om det samtalsstöd som erbjuds av MFoF genom Apoteksgården. MFoF:s utvärdering av stödet visar att de som tagit del av stödet är nöjda. Resultaten från Apoteksgårdens egen webbenkätundersökning till samtliga som tagit del av stödet, visar på en hög tillfredsställelse med stödet, särskilt när det gäller relationen med terapeuterna och samtalsmetoderna. Många betonade betydelsen av terapeutens adoptionsspecifika kompetens. Deltagarna framhöll stödet som viktigt för deras välmående och relationshantering samt för förståelse och bearbetning av adoptionens känslomässiga utmaningar. Vissa deltagare önskade dock mer struktur och ansikte-mot-ansikte-möten samt efterfrågade mer flexibilitet i samtalstiderna.⁵²

Företrädare för adopterades föreningar och enskilda adopterade personer har i en skrivelse till Adoptionskommissionen framfört sin syn på samtalsstödet som erbjuds genom Apoteksgården. Där framgår att flera adopterade personer som fått del av samtalsstödet anser att stödet varit både problematiskt, oprofessionellt och ibland har skadat mer än det läkt. Flera har upplevt att de behövt ”utbilda” terapeuterna om adoption och rasism, och ibland också fått förklara och övertyga om att rasism existerar. Det upplevs som problematiskt att företaget ägs och drivs av en adoptivförälder och att MFoF, trots att myndigheten är medveten om kritiken som riktats mot Apoteksgården, har valt att ge dem fortsatt förtroende. Flertalet deltagare anser även att utvärderingarna av samtalsstödet varit mycket bristfälliga.⁵³ Chileadoption.se genomförde i november 2023 en enkät till sina medlemmar som visade att det fanns ett stort missnöje bland de 18 personer som hade tagit del av samtalsstödet.⁵⁴ I Mattias Strand

⁵¹ Intervju med Apoteksgården 2024-06-14.

⁵² MFoF. *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar*. Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024, s. 3, 8 och 13.

⁵³ Skrivelse inkommen till Adoptionskommissionen 2024-02-25. Samverkansgrupp Adopterades föreningar och enskilda personers misstro och obefintliga tillit till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF). Skrivelsen är undertecknad av bland annat företrädare för AEF, AFO, chileadoption.se, TAR, AKF och SKAN samt enskilda personer.

⁵⁴ Chileadoption.se ”Rapport från enkät till medlemmar i Chileadoption.se”. Inkom till Adoptionskommissionen 2024-01-15.

och Natte Hillerbergs intervjustudie om transnationellt adopterade personers erfarenheter och önskemål om vård och stöd 2024, framhöll flera deltagare i studien att vetenskapen om att adoptionsorganisationer och adoptivföräldrar är involverade i stödinsatser påverkar deras förtroende för stödet.⁵⁵

Även i våra intervjuer och fokusgrupper har det framkommit blandade uppfattningar om samtalsstödet. De personer som varit positiva har upplevt att samtalsstödet har fungerat bra, att de fått bra ”verktyg” och hjälp med att exempelvis bearbeta känslor av övergivenhet. De upplever också att de fått den tid och de tillfällen för stöd som de behövt. Andra personer uttrycker missnöje med samtalsstödet. De har upplevt bristande kompetens eller förståelse för de problem adopterade upplever. Kritiken har också handlat om bristande tillgänglighet – att man fått vänta för länge, erbjudits för få samtal och att samtalsstödet endast erbjuds digitalt eller fysiskt på några få orter i Sverige. En återkommande invändning har också varit att vägledande samtal inte alltid räcker, och att vissa behöver kunna erbjudas terapi och behandlande samtal. En del har också framfört den kritik som beskrivits ovan om att Apoteksgården har för stark anknytning till adoptivföräldrar och att det kan vara ett skäl till att inte vända sig dit för stöd.

Företrädare för Apoteksgården bekräftar i en intervju att de inledningsvis fick mycket kritik från vissa adopterade personer för att någon som själv var adoptivförälder inte borde ge samtalsstöd till adopterade personer. Enligt Apoteksgården kommer dock kritiken från personer som inte tagit del av samtalsstödet, utan endast haft en inledande kontakt om själva samtalen.⁵⁶

Sammantaget är vår bild att de personer som tagit del av samtalsstödet genom Apoteksgården i många fall uppskattar stödet. Andra personer väljer dock att inte använda sig av samtalsstödet på grund av att de har ett bristande förtroende för Apoteksgården. Det är olyckligt eftersom det kan innebära en risk att enskilda personer som är i behov av stöd väljer att inte ta del av det stöd som erbjuds.

⁵⁵ M. Strand och N. Hillerberg (2024).

⁵⁶ Intervju med Apoteksgården 2024-06-14.

9.5.3 Ett framtida samtalsstöd ska vara långsiktigt och erbjuda hög kompetens och tillgänglighet samt bygga på valfrihet

Ett framtida samtalsstöd ska erbjuda en högre och bredare kompetens än i dag, ha en högre tillgänglighet och ge dem som ska nyttja stödet möjlighet att välja bland fler leverantörer. Stödet ska vara långsiktigt och erbjuda kontinuitet.

Samtalsstödet i Danmark ger målgrupperna möjlighet att välja bland flera PAS-rådgivare som finns i olika delar av landet

I våra intervjuer med adopterade personer och legitimerade psykoterapeuter med erfarenhet av att erbjuda samtalsstöd till adopterade, har flera pekat på det PAS-stöd (samtalsstöd) som erbjuds genom Ankestyrelsen i Danmark. Principen för det danska stödet är att det ska vara kvalificerat, flexibelt och erbjuda valfrihet i olika delar av landet.

PAS-stödet som erbjuds genom Ankestyrelsen etablerades 2007. Stödet omfattar i dag samtalsstöd till individer över 18 år samt samtalsgrupper för vuxna och för barn under 18 år. De erbjuder också stöd till adoptivföräldrar och stöd till professionen. Stödet erbjuds både till nationellt och internationellt adopterade personer. Det ersätter inte regionernas ansvar för behandlande vård, utan är ett adoptionsspecifikt komplement. För samtalsstödet till vuxna adopterade sattes till en början en gräns på 8 samtal per individ, men undantag har getts och ges och det finns personer som fått upp till 20 samtal eller mer.

Samtalsstödet erbjuds genom cirka 25 PAS-rådgivare som finns i olika delar av landet. PAS-rådgivarna är psykoterapeuter eller psykologer med erfarenhet av barns utvecklingsmässiga behov och adopterade barns adoptionsspecifika behov (exempelvis när det gäller anknytning, trauma med mera). Av de 25 rådgivare som i dag är kontrakterade är fem själva adopterade och fem är adoptivföräldrar. PAS-rådgivaren får 1 000 kronor i ersättning per rådgivningstillfälle genom Ankestyrelsen och den enskilde betalar 100 kronor.

Målgrupper för ett framtida samtalsstöd

Det adoptionsspecifika samtalsstödet ska erbjudas till internationellt och nationellt adopterade personer.

Individuellt samtalsstöd ska erbjudas för adopterade personer. Till skillnad mot i dag ska samtalsstöd även kunna erbjudas till adopterade personer under 15 år. Resurscentrumet får bedöma i varje enskilt fall vilket stöd som är lämpligt att erbjuda utifrån barnets mognad. Barns egna åsikter och önskemål är en viktig utgångspunkt i bedömningen. Stödet ska omfatta max 12 samtal per individ under en sammanhängande period. Fler samtal ska kunna erbjudas efter särskild prövning. Eftersom stödet ska vara livslångt, ska den enskilde kunna komma tillbaka för nya samtal. I en ny livsfas eller i samband med en viss händelse kan nya frågeställningar och behov av stöd uppstå. Utöver det individuella samtalsstödet ska även samtalsgrupper för vuxna och barn erbjudas.

Stödet ska precis som i dag även omfatta stöd till adoptivföräldrar.

Det har också efterfrågats samtalsstöd för barn till adopterade personer. Bedömningen är dock att det är viktigt att resurserna i första hand går till adopterade och adoptivföräldrar eftersom de har störst behov av ett stöd. Stödbehovet hos adopterades barn kan också fångas upp genom erfarenhetsutbyten och forum som resurscentrumet ska erbjuda.

Ett framtida samtalsstöd ska erbjuda en bredare och djupare adoptionsspecifik kompetens och högre tillgänglighet

Bredare och djupare adoptionsspecifik kompetens

Behovet av ett samtalsstöd är enligt våra intervjuer och fokusgrupper stort. Ett samtalsstöd måste kunna erbjuda adoptionsspecifik kompetens inom flera olika områden och frågeställningar, exempelvis anknytning, trauma, identitet och tillhörighet, utanförskap och mellanförskap, rasism och rasifiering. Det är svårt för en enskild leverantör att kunna möta alla behov, vilket samtalsstödet som i dag erbjuds genom MFoF och Apoteksgården visar. Lösningen är, precis som i Danmark, att i stället låta flera leverantörer med olika adoptionsspecifik kompetens och erfarenhet erbjuda stödet. På så sätt

kan samtalsstödet som helhet erbjuda en både bredare och djupare adoptionsspecifik kompetens.

När vi här talar om kompetens menar vi kompetens att bemöta de olika frågeställningar och utmaningar som enskilda kan ha, exempelvis om anknytning, trauma och rasism. Det avser inte vilken utbildning enskilda leverantörer eller de som erbjuder samtalsstödet ska ha. I Danmark är PAS-rådgivarna legitimerade psykoterapeuter och psykologer. Kravet på legitimerad personal bör gälla även för det samtalsstöd som här föreslås. För att garantera ett kvalificerat samtalsstöd ska ett krav på leverantören vara att de som håller i samtalen har en av Socialstyrelsen utfärdad legitimation i ett vårdyrke. Legitimationen är en garanti för att personen som erbjuder samtalsstöd har adekvat utbildning och förmåga att göra bedömning av när samtalsstödet inte är tillräckligt och då kunna remittera personen vidare för mer kvalificerade vårdinsatser. Legitimerad vårdpersonal har eget personligt ansvar för hur de utför sitt arbete. Grunden i det egna yrkesansvaret är att arbeta utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet. Yrkesansvaret innebär också att hälso- och sjukvårdspersonal ska rapportera vårdskador och risker för vårdskador till vårdgivaren. Av våra intervjuer har det även framkommit olika uppfattningar om betydelsen av att de leverantörer och legitimerad personal som erbjuder stödet själva ska ha erfarenhet av att vara adopterade. Vissa menar att det är viktigt, medan andra i stället ser en fördel i att få tala med någon som inte har sådan erfarenhet. En viktig uppgift för resurscentrumet blir därför att ta fram bra kravställningar med relevanta kompetens- och erfarenhetskrav för de leverantörer som ska erbjuda samtalsstödet. Företrädare för målgruppen bör involveras i denna process.

Precis som i Danmark ska samtalsstödet vara ett adoptions-specifikt komplement till den ordinarie vård som hälso- och sjukvården erbjuder. Jag är medveten om att det efterfrågas ett samtalsstöd som också omfattar traumaterapi och djupgående psykoterapi. Regionerna har dock det övergripande ansvaret för hälso- och sjukvården och ska verka för en god hälsa hos befolkningen. Därtill har kommunerna ansvar för viss hälso- och sjukvård. Det finns risker med att staten skulle ta över en viss del av hälso- och sjukvårdsansvaret för adopterade personer. Dels för att det kan medföra att regioner och kommuner avhänder sig sitt ansvar och i stället hänvisar adopterade personer till resurscentrumet, dels för att ett stat-

ligt resurscentrum inte ingår i den kunskapsutveckling och i det erfarenhetsutbyte som sker inom den ordinarie hälso- och sjukvården. I förlängningen kan det leda till sämre vård för adopterade personer. En annan invändning är att det kan stå i strid med hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och den etiska plattformen för etiska prioriteringar, att de personer som har störst behov ska prioriteras högst i sjukvården.

Högre tillgänglighet

Ett framtida samtalsstöd måste också ha en högre tillgänglighet än vad som erbjuds i dag, så att fler kan ta del av stödet. Tillgänglighet är en viktig princip i den danska modellen och kan erbjudas på olika sätt. Ett sätt är geografisk tillgänglighet, det vill säga, att stödet finns fysiskt på flera platser i landet. Det uppnås genom att samtalsstödet erbjuds genom flera leverantörer i olika delar av landet. Tillgänglighet kan även uppnås genom digitalt stöd, som också erbjuds i dag genom Apoteksgården. Ytterligare ett sätt att öka tillgängligheten är att fler leverantörer erbjuder samtalsstöd, för att på så sätt minska risken för att det som i dag bildas köer när fler efterfrågar stödet. Även kravet på tillgänglighet blir en viktig fråga att hantera för resurscentrumet.

Långsiktighet och kontinuitet

Ytterligare en viktig aspekt för ett framtida samtalsstöd är att stödet permanentas för att på så sätt ge ökad kontinuitet både för de som nyttjar stödet och de leverantörer som erbjuder stödet. Det samtalsstöd som sedan 2020 har erbjudits genom MFoF utgår från uppdrag i myndighetens regleringsbrev som regeringen beviljat särskilda medel för. MFoF har behövt förhålla sig till detta både i budgetering och upphandling, vilket ger en kortsiktighet. Att erbjuda adoptionsspecifikt samtalsstöd ska därför vara en permanent uppgift i instruktionen för den myndighet som blir värdmyndighet för resurscentrumet.

9.5.4 Samtalsstödet ska bygga på valfrihet

Dagens samtalsstöd genom MFoF erbjuds genom en upphandlad leverantör som i sin tur erbjuder flera terapeuter som målgruppen kan välja mellan. Även om flera som använt stödet är nöjda så har det också framförts synpunkter på att stödet inte är tillräckligt kvalificerat och tillgängligt. Det har också skapats köer och väntetider hos leverantören när efterfrågan på stöd ökat. Detta visar på sårbarheten med att enbart ha en leverantör.

De cirka 25 PAS-rådgivare som ingår i det danska samtalsstödet är inte upphandlade av Ankestyrelsen utan de väljs ut genom en rekryteringsprocess. Myndigheten har fått undantag från upphandlingsreglerna för att kunna åstadkomma ett PAS-stöd som är kvalificerat, flexibelt och som erbjuder valfrihet i olika delar av landet. Rådgivare som erbjuds ingå i PAS-programmet skriver kontrakt med Ankestyrelsen för en viss tid och får ersättning för de rådgivningstimmar som de anlitas. Kontraktet kan förlängas.

Viktiga parametrar för urval av leverantörer i ett framtida samtalsstöd är leverantörernas adoptionsspecifika kompetens och var de geografiskt finns i landet. Leverantörerna ska samlat (inte varje enskild) kunna erbjuda de olika adoptionsspecifika kompetenser som behövs och också erbjuda stöd i olika delar av landet. Resurscentrumet ska genom sin webbportal informera om vilka leverantörer och legitimerad personal som ingår, var de finns och vilken kompetens och erfarenhet de har så att den enskilde kan välja det som passar bäst.

Ytterligare en aspekt som kan ha betydelse för hur valfrihet bäst kan åstadkommas är möjligheterna att kunna samla leverantörerna och den legitimerade personal som erbjuder samtalsstöd för erfarenhetsutbyte och gemensamt lärande. Detta är en viktig del i den danska modellen där en samordnare vid Ankestyrelsen regelbundet samlar PAS-rådgivarna för handledning, utbildning och kunskapsutbyte. Gruppen har på så sätt utvecklat en gemensam metod- och kunskapsbas som ägs av PAS-programmet vid Ankestyrelsen. En förutsättning för att kunna göra detta är att antalet leverantörer inte är alltför stort.

Valfrihet kan uppnås på två olika sätt

För att klargöra förutsättningarna för att erbjuda ett samtalsstöd har vi varit i kontakt med Upphandlingsmyndigheten och en upphandlingsexpert vid Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Slutsatsen utifrån dessa kontakter är att det inte, som i Danmark, går att undvika annonsering och konkurrensutsättning för att etablera ett samtalsstöd med ett flertal externa leverantörer. En annan slutsats är att det inte finns några hinder för att erbjuda valfrihet genom flera leverantörer. Den lösning som MFoF valt med upphandling av en leverantör är alltså inte det enda alternativet. Tvärtom så finns flera sätt att åstadkomma valfrihet. Det blir en viktig uppgift för resurscentrumet att pröva och välja lämplig lösning för att på bästa sätt åstadkomma ett framtida samtalsstöd som uppfyller kraven på kompetens, tillgänglighet och valfrihet.

Nedan redogör vi för de två modeller som kan användas för att åstadkomma valfrihet liksom för- och nackdelarna med de båda modellerna.

Resurscentrumet upphandlar samtalsstödet och väljer leverantörer som samlat erbjuder en bred och djup kompetens samt geografisk spridning

Denna modell utgår från lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och innebär en ramavtalsupphandling där resurscentrumet väljer ut ett antal leverantörer som uppfyller urvalskraven och sluter ramavtal. Genom att använda fördelningsnyckeln ”den enskilde väljer leverantör” i upphandlingen ges den enskilde möjlighet att välja fritt inom ramavtalet. Resurscentrumet kan inom ramar välja kontraktslängd och det går att häva såväl ramavtal som enskilt kontrakt i förhållande till en leverantör som väsentligt bryter mot villkor.

Fördelar med denna lösning är att resurscentrumet utifrån upphandlingskrav och kriterier kan välja ut ett lämpligt antal leverantörer som sammantaget kan erbjuda den kompetens och tillgänglighet som efterfrågas. Ett krav är att leverantörerna och de som erbjuder samtalsstödet ska ha legitimation för ett vårdyrke. Det får inte finnas risk att oseriösa leverantörer och olegitimerad personal erbjuder samtalsstöd. Ramavtalet kan konstrueras på ett sådant sätt (genom fördelningsnycklar när ett enskilt kontrakt inom ramavtalet

avropas) att den enskilde kan välja fritt bland leverantörerna som ingår i ramavtalet. Med ett lämpligt antal leverantörer kan resurscentrumet också samordna de personer som erbjuder samtalsstödet och utveckla en gemensam metod- och kunskapsbas och på så sätt utveckla stödet utifrån gruppens behov enligt den danska modellen.

Nackdelar med denna modell är att den ställer stora krav på resurscentrumet att ställa upp bra urvals- och tilldelningskriterier för att få den kompetensmässiga bredd och tillgänglighet som eftersträvas. Det kan finnas en risk att resurscentrumet ”missar” bra leverantörer genom att begränsa antalet leverantörer inom ramavtalet. Det finns också vissa oklarheter i hur man genom urvals- och tilldelningskriterier åstadkommer geografisk tillgänglighet i olika delar av landet.

De som nyttjar stödet väljer bland de leverantörer som uppfyller kraven och som vill erbjuda samtalsstöd

Denna modell utgår från lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). LOV är ett alternativ till upphandling enligt LOU. LOV innebär fri etablering av privata utförare efter ansökan och godkännande och innebär att de enskilda personer som nyttjar stödet får välja bland de leverantörer som ingår i systemet för samtalsstöd. Resurscentrumet sätter, med utgångspunkt i LOV, upp krav på leverantörerna och vad som ska erbjudas inom samtalsstödet. Alla leverantörer som uppfyller kraven får vara med och erbjuda samtalsstöd.

Fördelar med modellen är att den bygger helt på principen om valfrihet där den enskilde kan välja fritt bland de leverantörer som uppfyller kraven. Resurscentrumet gör inget urval utan alla leverantörer som uppfyller kraven får ansluta till systemet. Det kan öppna upp för fler leverantörer med olika adoptionsspecifik kompetens och eventuellt också stöd i fler delar av landet.

Nackdelar är att det finns en risk att det blir svårare för resurscentrumet att kvalitetssäkra de leverantörer som ingår och som erbjuder stöd. Som vi beskrivit ovan är det centralt att de som erbjuder stödet är legitimerade. Utöver prövning mot krav i förfrågningsunderlaget och möjligheter till uteslutning kan resurscentrumet inte välja eller välja bort leverantörer. Om många leverantörer vill erbjuda stöd blir det också svårare för resurscentrumet att sam-

ordna leverantörerna för att utveckla metoder inom ramen för samtalsstödet. Enligt LOV finns en skyldighet att lämna information om samtliga leverantörer som myndigheten ingått avtal med. Informationen ska enligt 9 kap. 1 § LOV bland annat vara saklig, det vill säga konkurrensneutral och inte vara till fördel för någon eller några leverantörer. Det skulle innebära att resurscentrumet inte skulle kunna välja ut och samla de leverantörer och den legitimerade personal som erbjuder stödet och som efterfrågas mest, för att erbjuda handledning och kunskapsutbyte och på så sätt utveckla stödet utifrån gruppens behov. Resurscentrumet behöver också erbjuda ett ickevalsalternativ, som dock kan vara upphandlat. Det finns även vissa oklarheter om ett samtalsstöd kan omfattas av LOV.

9.6 Det nationella resurscentrumet ska erbjuda forum och mötesplatser för adopterade personer och deras familjer

Utredarens bedömning: Det finns ett stort behov av olika forum och mötesplatser för adopterade personer och deras familjer. Att träffa andra personer som delar samma erfarenheter kan stärka känslan av tillhörighet och sammanhang och förebygga psykisk ohälsa. De mötesplatser och forum för adopterade som finns i dag är inte tillräckliga.

Utredarens förslag: Det nationella resurscentrumet ska erbjuda olika former av fysiska och digitala forum och mötesplatser för adopterade och deras familjer. Det kan till exempel handla om att anordna föreläsningar och träffar utifrån olika teman samt erbjuda mötesplatser för social samhörighet. Det är viktigt att resurscentrumet särskilt beaktar barns och ungas behov och önskemål av erfarenhetsutbyte och social gemenskap.

9.6.1 Det finns ett stort behov av mötesplatser för adopterade personer och deras familjer

Våra intervjuer visar att det finns ett stort behov av olika forum för adopterade personer och deras familjer att få mötas och dela erfarenheter med andra. Att få träffa andra personer som delar erfarenheten av att vara adopterad kan stärka känslan av tillhörighet och sammanhang och förebygga psykisk ohälsa. Även om både AC och flera organisationer för adopterade erbjuder olika typer av föreläsningar och sociala mötesplatser finns det ett behov av forum som inte förutsätter medlemskap i en organisation. Förslaget är därför att resurscentrumet ska erbjuda olika former av lättillgängliga fysiska och digitala forum och mötesplatser för adopterade och deras familjer.

Det nationella resurscentrumet ska erbjuda en positiv och trygg plats där adopterade personer kan stärkas i sin identitet och ges utrymme att känna stolthet över sitt ursprung i gemenskap med andra. Resurscentrumet kan anordna föreläsningar och träffar utifrån olika teman där deltagarna kan dela med sig av sina egna erfarenheter och höra om andras. Sådana träffar kan utformas på olika sätt, till exempel utifrån ålder, ursprungsland eller kontinent. Resurscentrumet kan anordna språkkaféer eller mötesplatser för adopterade personer som vill lära sig ett visst språk samt tipsa om språkutbildningar. Resurscentrumet kan även erbjuda mötesplatser för social samhörighet där man umgås, exempelvis genom aktiviteter som inte har något alls med adoption att göra. Det är, som beskrivs ovan, viktigt att det finns forum att träffas på som är positiva, konstruktiva och framtidsytande. Det är viktigt att resurscentrumet särskilt beaktar barns och ungas behov och önskemål av erfarenhetsutbyte och social gemenskap.

Kultur har en stor betydelse för människors hälsa och välbefinnande och därför bör resurscentrumet även samla adoptionsrelaterad kultur inom till exempel musik, dans, skapande konst, teater, skrivande, film och fotografering.

Resurscentrumet kan även fylla en viktig funktion genom att samordna och sprida information om träffar och mötesplatser som andra aktörer anordnar.

9.6.2 Fysiska och digitala mötesplatser

I våra intervjuer och fokusgrupper har både yngre och äldre adopterade personer efterfrågat fysiska mötesplatser. En ung intervju-person anser att det viktigaste stödet för adopterade ungdomar skulle vara att få känna gemenskap, att kunna spegla sig i andra adopterade personer och ta del av andras upplevelser. Personen önskar att det fanns en plats man kan gå till för att möta andra adopterade barn och ungdomar, hänga och lära känna varandra samt ta del av information och fakta om adoption, få kunskap om adoptionsprocessen och hur man söker sina rötter. Det kan finnas bibliotek med böcker med fakta och självbiografier, lek- och pysselrum, samtalsrum och vilrum. Personen för fram ett förslag om att det kan samlas i ett "Adopterades hus". Men det skulle även kunna vara på fritidsgårdar eller inom en organisation som till exempel Bris. Den personal som möter ungdomarna bör själva vara adopterade och inte allt för långt ifrån i ålder. Det kan både vara unga vuxna utan särskild utbildning samt utbildad personal, som till exempel kuratorer. De som erbjuder stöd bör förutom att vara adopterade även vara kunniga, engagerade, aktiva och uppsökande. Man ska kunna ställa frågor om adoption och få svar och ha möjlighet till fördjupat stöd. Organisationer för adopterade har i en gemensam skrivelse fört fram att det finns behov av ett bibliotek för litteratur, forskning och även konstnärligt material kopplat till frågor om adoption.⁵⁷

Även om det finns ett starkt önskemål om fysiska mötesplatser finns det även ett behov av digitala mötesplatser. Dels för att vissa föredrar det digitala mötet, dels av praktiska tillgänglighetsskäl.

9.6.3 Volontärt arbete som en "adopterads kompis"

Det finns möjligheter för resurscentrumet att engagera oavlönade volontärer i sin verksamhet (se avsnitt 9.7.6). I Belgien startade 2018 projektet A-buddy för och med adopterade och etablerat och understött av organisationen Adoption Support Center. Projektet realiserar med stöd från Flanders Care och NetWerk Onlinehulp Vlaanderen, som båda är finansierade av flamländska myndigheter.

⁵⁷ Chileadoption.se, TAR, AEF, AKF, nätverket SKAN och AFO. *Gemensamt dokument till Adoptionskommissionen gällande inväntande av kunskapscentrum för adopterade*. Inkom till Adoptionskommissionen 2024-09-16.

A-buddy kan beskrivas som en kompisverksamhet där adopterade kan få chatta eller boka möten med någon som också är adopterad. Grundtanken är att det kan vara annorlunda att få stöd och utbyta erfarenheter med någon som också är adopterad, snarare än med en kurator. Personalen består av volontärer och arbetsinsatsen sker ideellt, med undantag för ersättning för utlägg och volontärförsäkring.⁵⁸

Det har tidigare funnits verksamhet i Sverige där adopterade personer på liknande sätt har fungerat som ”jourhavande kompis” åt andra adopterade personer. Flera adopterade har i våra intervjuer varit positiva till detta. En annan idé som lyfts fram är att använda sig av mentorskap, där en äldre adopterad person kan fungera som mentor till en yngre. Att hjälpa andra kan vara ett sätt att själv läka.

9.7 Det nationella resurscentrumet ska bistå adopterade personer med ursprungssökning

Utredarens bedömning: Det stöd i ursprungssökning som adopterade personer erbjuds i dag genom flera olika aktörer är inte tillräckligt för att möta de behov som finns och för att leva upp till de bestämmelser som finns i internationell och svensk rätt rörande adopterades rätt till sitt ursprung och sin identitet. MFoF har löpande utvecklat sitt stöd i ursprungssökning utifrån de resurser och andra förutsättningar som funnits, men det finns fortsatta utvecklingsbehov. Stödet behöver bli mer konkret och hjälpsamt. Den som ger stöd behöver dra nytta av fler aktörers erfarenheter för att kunna ge ett mer kompetent och utvecklat stöd.

Utredarens förslag: Resurscentrumet för adopterade personer och adoptionsfrågor får i uppdrag att vara en samlad väg in för de internationellt adopterade personer som vill söka sitt ursprung. Resurscentrumet bör bygga upp en generell struktur för sökandet och specifika ”paket” för hur man söker sitt ursprung i olika ursprungsländer.

⁵⁸ Governo. *Analys av adoptionsspecifikt stöd. Uppdrag för Adoptionskommissionen*. 2025-02-13, s. 13.

De svenska utlandsmyndigheterna ska vara skyldiga att biträda det nationella resurscentrumet vid ursprungssökning. Utlandsmyndigheterna bör exempelvis förse det nationella resurscentrumet med aktuell information om vilka möjligheter som adopterade har att söka sitt ursprung enligt lagstiftningen i landet samt vilka myndigheter och organisationer som ansvarar för vilka delar i processen och hur de kan bistå.

Det är viktigt att resurscentrumet breddar kompetensen och drar nytta av den kunskap och de erfarenheter som finns av ursprungssökning hos både MFoF, adoptionsorganisationerna, adopterades föreningar och enskilda personer. Kompetensen kan tillvaratas genom tidsbegränsade anställningar eller uppdrag. Resurscentrumet bör också möjliggöra för civilsamhället att bidra till ursprungssökningen.

9.7.1 Adopterade personer behöver erbjudas ett bättre stöd i ursprungssökning än vad som finns i dag

Dagens stöd genom MFoF

MFoF har sedan 2020 haft i uppdrag att erbjuda adopterade personer ett individuellt stöd i ursprungssökning. Innan MFoF fick uppdraget 2020 fanns inget statligt stöd i ursprungssökning i Sverige. Stödet har utvecklats löpande under den tid det erbjudits, utifrån de resurser och tidsperspektiv som funnits. MFoF:s återrapportering till regeringen visar att många viktiga delar ingår i det stöd MFoF ger. MFoF kan exempelvis hjälpa till med att skapa en struktur i sökandet, ge stöd i att förstå adoptionshandlingar, söka information som kan vara värdefull för ett fortsatt sökande eller få information om olika sök- och kontaktvägar i ursprungslandet. Stödet kan enligt MFoF även vara praktiskt, som exempelvis att hjälpa till med att formulera en text att skicka till en myndighet eller organisation i ursprungslandet, bedöma vilka uppgifter eller dokument som kan vara lämpliga att bifoga vid en ansökan eller stöd i samband med kontakt med andra länders myndigheter. I viss mån erbjuds ekonomiskt stöd, genom möjligheten att få adoptionshandlingar översätta från ursprungslandets språk till svenska och möjlighet till tele-

fontolk vid den första kontakten i samband med en återförening.⁵⁹

Företrädare för MFoF anser att de har kunnat ge flera adopterade personer ny och bättre information kring sin bakgrund och adoption samt att de hjälpt till med återföreningar. MFoF uppfattar också att adopterade personer är nöjda med att det är en statlig myndighet som hjälper till eftersom många har en misstro gentemot adoptionsorganisationerna.⁶⁰ MFoF har i sina del- och slutrapporter framfört att stödet fyller en del av de behov som adopterade kan ha kring ursprungssökning, men också lyft fram områden där stödet behöver vidareutvecklas. Bland annat skulle det enligt MFoF behövas olika typer av juridisk hjälp, till exempel för att få tillgång till handlingar eller att tolka lagstiftning i ursprungslandet, samt en utökad möjlighet till översättning och tolkhjälp efter att en adopterad person har hittat sin ursprungsfamilj.⁶¹

MFoF har framhållit att det är viktigt att den enskilde är motiverad och delaktig i sin ursprungssökning och själv ges möjlighet att kontrollera processen. Dessutom är det inte heller möjligt i alla länder att en tredje part utför sökningen, utan den ska göras av den adopterade själv.⁶²

De adopterade personer som deltagit i våra intervjuer och fokusgrupper önskar mer stöd i ursprungssökning än det som MFoF i praktiken erbjuder. Vissa uttrycker en besvikelse över det stöd som MFoF ger. Exempelvis har MFoF endast gett tips på vilka man kan kontakta, inte hjälpt till med att boka eller delta vid möten med myndigheter i ursprungslandet. Det har också framkommit att vissa internationellt adopterade personer inte vill vända sig till MFoF eftersom de saknar förtroende för myndigheten. De uppfattar inte att myndigheten ”står på de adopterades sida”. En del som efterfrågar stöd i ursprungssökning känner dessutom inte till att MFoF har ett uppdrag att bistå i detta.

En samverkansgrupp för adopterades föreningar och enskilda personer har inkommit med en skrivelse där de beskriver att MFoF inte erbjuder det stöd som de enligt webbsidan ska ge. De beskriver

⁵⁹ MFoF (2022), *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning*; MFoF (2024), *Slutrapport. Stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning*. Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). Januari 2024.

⁶⁰ Möte med MFoF 2022-02-10.

⁶¹ MFoF (2022), *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning*; MFoF (2024), *Slutrapport. Stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning*. Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). Januari 2024.

⁶² MFoF. Kommentarer på kapitel 9. Inkom 2025-04-01.

att flertalet adopterade vittnar om att de bemötts med svalt intresse, fått knapphändiga svar och enbart fått kontakt via epost och telefon samt att arbetsgången är oerhört långsam och byråkratisk. Vissa adopterade vittnar även om att ha mötts av dåligt bemötande.⁶³ Samverkansgruppen framhåller också att MFoF varit oflexibla och inte sökt alternativa vägar, inte varit behjälpliga under hela sökandeprocessen och inte bistått med att ringa ambassader i Sverige eller i ursprungsländerna. Det underlag med exempel på mailkonversation mellan en adopterad person och utredaren på MFoF som de bifogar sin skrivelse bekräftar problembilden. Samverkansgruppen beskriver vidare att MFoF erbjudit tolkhjälp via översättningsappar, som i en del fall gett missvisande och felaktig information och lett till förödande konsekvenser för den adopterade i sin ursprungssökning.

MFoF framför att det under de senaste åren inte varit några dröjsmål för uppstartande av ursprungssökningar och att svar på frågor har hanterats skyndsamt. Har en person velat byta kontaktperson så har detta varit möjligt, men inga sådana önskemål har inkommit. MFoF framhåller att processen för en sökning är olika lång för olika länder, vilket de informerar enskilda om. När det gäller Colombia kan det ta drygt två år att få en återkoppling på sin ansökan till centralmyndigheten ICBF. När det gäller Indien är det inte säkert att det kommer något svar eller återkoppling från myndigheter, utan man kan behöva söka via barnhem. MFoF framhåller också att kraven ser olika ut beroende på i vilket land som en enskild söker sitt ursprung. I vissa länder, exempelvis Sydkorea och Colombia önskar myndigheterna att det är den adopterade själv som ansöker om stöd. I andra länder är det ett krav att ansökan kommer från centralmyndigheten. När myndigheter från ursprungsländer önskat boka in möten eller samtal med enskilda, har personen ibland hört av sig till MFoF och då har myndigheten bistått med tolkstöd samt erbjudit sig att delta i mötet, för att ge stöd och ta anteckningar från mötet. Har en person velat genomföra mötet på egen hand har MFoF erbjudit avstämning efter samtalet. MFoF framhåller också att de resurser myndigheten fått för uppdraget att ge stöd i ursprungssökning har varit en begränsande faktor för omfattningen av praktiskt stöd.⁶⁴

⁶³ Skrivelse inkommen till Adoptionskommissionen 2024-02-25. Samverkansgrupp Adopterades föreningar och enskilda personers misstro och obefintliga tillit till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF).

⁶⁴ MFoF. Kommentarer på kapitel 9. Inkom 2025-04-01.

Dagens stöd genom adoptionsorganisationer

Auktoriserade adoptionsorganisationer erbjuder också ursprungssökning. AC anordnar workshops där adopterade personer får möjlighet att diskutera och resonera om frågor relaterade till röttersökning. AC erbjuder också individuellt stöd vid ursprungssökning genom att lämna ut kopior av adoptionshandlingar och ge förberedande råd och stöd inför en återresa. För att starta röttersökningen behöver man dock vara medlem i AC, och möjligheten till stöd genom hela processen är begränsad till sju länder.⁶⁵ Utöver kostnaden för medlemskap kan ytterligare kostnader tillkomma vid röttersökning. Sedan mitten av 1980-talet har AC arrangerat gruppåterresor för adopterade och adoptivfamiljer som vill söka sitt ursprung eller lära känna sitt ursprungsland. AC har hittills arrangerat resor till Sydkorea, Chile, Colombia och Indien. Inför återresor anordnar AC två träffar som de som vill resa behöver delta i. AC har ibland haft samtal inför möten med biologiska familjer samt säkerställt att de får stöd inför första mötet.⁶⁶ Även BFA har i vissa fall hjälpt personer som adopterats via dem att i samband med återresa etablera kontakt med aktuella myndigheter, barnhem och organisationer i ursprungslandet.⁶⁷ Adoptionsorganisationen FFIA har en stiftelse varifrån adopterade personer har möjlighet att ansöka om stipendium för återresa. Ett bidrag på upp till maximalt ett halvt basbelopp kan lämnas, och personer som adopterats genom FFIA ges prioritet.

I våra intervjuer med personer som adopterats internationellt framkommer olika uppfattningar om framför allt AC:s stöd i ursprungssökning. Flera adopterade personer är kritiska till att AC kräver medlemskap för att få hjälp med att söka sitt ursprung och att AC tar betalt för en begränsad insats. Flera har också upplevt motstånd från AC när de har velat söka sina rötter.⁶⁸ Andra anser att de har fått bra hjälp av AC, till exempel i samband med återförening med sin ursprungsfamilj och hur man kan förbereda sig inför kontakt och möten med ursprungsfamiljen.

⁶⁵ Sydkorea, Colombia, Sydafrika, Serbien, Montenegro, Filippinerna och Vietnam.

⁶⁶ Möte med AC 2023-10-23; MFoF (2022), *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning*, s. 26.

⁶⁷ <https://www.bfa.se/adopterad/>. Hämtad 2024-10-21.

⁶⁸ Se även L. Wool-Rim Sjöblom (2016), *Palimpsest*.

Stöd genom adopterades organisationer

Flera organisationer och nätverk för adopterade har samlat information om hur adopterade personer kan söka sitt ursprung på sina webbplatser och flera organisationer bistår enskilda med råd och stöd vid ursprungssökning. Bland annat har SKAN sammanställt informationshäftet "Att söka rötter i Sydkorea" som innehåller information om ursprungssökning i Sydkorea. SKAN har även sammanställt en lista över barnhem i Sydkorea. AFO har upparbetat ett kontaktnät som kan hjälpa till vid sökande efter ursprung i andra länder. Chileadoption.se samarbetar med den ideella chilenska organisationen Hijos y Madres del Silencio, som arbetar med att återförena adopterade med sina förstafamiljer. Detta stöd har av flera upplevts som värdefullt, men en del påpekar att detta är ett ansvar som borde ligga på staten. Adopterade personer efterfrågar ett professionellt stöd av en statlig och neutral aktör. Samtidigt är det flera som framhåller vikten av att den som hjälper till med ursprungssökning har kulturell förståelse, eller knyter till sig personer som har det. Flera adopterade personer berättar att de har fått värdefull hjälp i ursprungslandet av andra personer, bland annat andra adopterade, som erbjudit stöd i ursprungssökning.

9.7.2 Resurscentrumet ska erbjuda stöd i ursprungssökning

Resurscentrumet för adopterade personer och adoptionsfrågor ska enligt mitt förslag ges i uppdrag att vara en samlad väg in för de internationellt adopterade personer som vill söka sitt ursprung. Resurscentrumet bör bygga upp en generell struktur för sökandet med vägledning till i vilka arkiv man hittar sina adoptionshandlingar, hjälp med översättning och att förstå innehållet i adoptionshandlingarna, en checklista eller guide till hur man går vidare i sin ursprungssökning utifrån var i sökandeprocessen man befinner sig. Därtill bör resurscentrumet bygga upp specifika "paket" för hur man söker sitt ursprung i olika ursprungsländer. Det kan handla om tips på fungerande tillvägagångssätt från andra som sökt sitt ursprung från samma land och tips på kontakter i Sverige och ursprungslandet som kan hjälpa en att ta sig vidare i sökandet. Det kan också handla om tips på tolkar, vägledning i hur man får tillgång till sina adoptionshandlingar i det specifika landet och tips på

aktörer i ursprungslandet som kan ge praktisk hjälp i ursprungssökning eller har kulturell kompetens om det aktuella landet. Resurscentrumet bör också bistå med att ta kontakt med centralmyndigheten i ursprungslandet för att få fram dokumentation som finns i ursprungslandet. MFoF har delvis samlat sådan information i sin interna kunskapsbank om de olika länderna. Ibland har de kunnat delge adopterade denna typ av information i individuella samtal.⁶⁹ Den informationen bör kunna användas som ett underlag för att bygga upp de specifika ”paket” för ursprungssökning i olika länder som bör finnas tillgängligt för dem som vill söka sitt ursprung.

Det behov av psykosocialt stöd som kan uppstå i samband med ursprungssökning, återresa, återförening, erbjuds via resurscentrumets samtalsstöd.

Det finns dock en gräns för vad en myndighet kan göra vid ursprungssökning. MFoF framhåller att de inte kan använda samma kontaktvägar som exempelvis organisationer för adopterade, och kontakterna måste gå via centralmyndigheten eller andra myndigheter i det andra landet.⁷⁰

Även barn ska efter en individuell bedömning kunna erbjudas stöd vid ursprungssökning

Det stöd i ursprungssökning som MFoF erbjuder i dag omfattar endast adopterade personer över 18 år. Även AC rekommenderar att inte inleda en ursprungssökning innan dess att den adopterade har fyllt 18 år. Bakgrunden enligt AC är att långt ifrån alla adopterade kommer att ha förutsättningar att söka efter och hitta sin ursprungliga familj, till exempel för att det saknas tillräckligt med bakgrundsinformation för att starta en sökning eller för att ursprungslandets sekretesslagstiftning förhindrar en sökning. Det kan också vara så att den ursprungliga familjen inte vill ha kontakt. Det måste finnas ett utarbetat stöd som kan möta de situationer och känslor som den adopterade kan hamna i och som kan vara både oväntade och chockartade.⁷¹ Jag har därför övervägt att stöd vid ursprungssökning, som i dag, endast ska erbjudas adopterade personer över 18 år. Vuxna adopterade har enligt 26 kap. 8 § offent-

⁶⁹ MFoF, Kommentarer på kapitel 9. Inkom 2025-04-01.

⁷⁰ Möte med MFoF 2025-02-24.

⁷¹ AC:s kommentarer till kapitel 9 Adoptionsspecifikt stöd. Inkom 2025-04-02.

lighets- och sekretesslagen (2009:400) rätt att få ut uppgifter om förhållanden av betydelse för att denne ska få vetskap om vilka hans eller hennes biologiska föräldrar är. Även ett adopterat barn kan dock få tillgång till sina adoptionshandlingar efter socialnämndens prövning.⁷² I artikel 22 2008 års Europarådskonvention framgår bland annat att det adopterade barnet har rätt att ta del av information om sitt ursprung från behöriga myndigheter och att lämplig vägledning bör ges till adopterade barn som inte uppnått myndig ålder. Jag bedömer därför att även barn ska kunna erbjudas ett stöd från resurscentrumet vid ursprungssökning. Resurscentrumet får bedöma i varje enskilt fall vilket stöd som är lämpligt att erbjuda utifrån barnets mognad. Barns egna åsikter och önskemål är en viktig utgångspunkt i den bedömningen. Det behov av psykosocialt stöd som kan uppstå i samband med ursprungssökning erbjuds via resurscentrumets samtalsstöd.

9.7.3 Överväganden vad gäller breddning av kompetens och gränsdragningen mellan aktörerna

Vi har övervägt olika sätt att bredda kompetensen och tillvarata olika aktörers kompetens för att kunna ge ett bra stöd i ursprungssökning. En princip som varit vägledande är att stödet ska hållas ihop av en statlig aktör så att det blir en tydlig väg in för de adopterade som vill söka sitt ursprung, men att det inte är tillräckligt att endast några få anställda på en svensk myndighet har denna uppgift. Vi har sökt lösningar för att såväl enskilda personer som organisationer ska kunna bidra med sin kompetens och sina erfarenheter, och få ersättning för detta. En enskild person som exempelvis själv är adopterad, har egen erfarenhet av ursprungssökning, har god kännedom om ursprungslandet och som hjälpt andra att söka sina rötter ska kunna projektanställas för att bistå resurscentrumet i att bygga upp ett landspecifikt stöd i ursprungssökning. En enskild person eller förening ska även kunna bidra med sin kompetens genom ett särskilt uppdrag. Det kan exempelvis handla om att aktörer med kulturell kompetens om ett specifikt land kan fungera som ”kulturtolk” inför en adopterad persons återresa. Organisationer som redan har

⁷² MFoF (2022), *Internationell adoption. Handbok för socialtjänsten*, s. 117.

erfarenhet av att stötta adopterade personer i ursprungssökning ska därutöver kunna söka statsbidrag.

9.7.4 Svenska utlandsmyndigheter ska bistå vid ursprungssökning

Som framgår i kapitel 8 föreslår jag att de svenska utlandsmyndigheterna ska vara skyldiga att biträda MFoF med utredning i ärenden som rör tillstånd till internationell adoption. Jag bedömer att utlandsmyndigheterna även har en viktig roll i ärenden som gäller ursprungssökning. Även om de svenska utlandsmyndigheterna inte har haft något särskilt utpekat ansvar i den internationella adoptionsverksamheten så har de i praktiken spelat en stor roll, såväl på en övergripande diplomatisk nivå som i enskilda ärenden. Det gäller särskilt i de länder som Sverige har adopterat många barn från. Det är därför rimligt att de svenska utlandsmyndigheterna nu även tar ett ansvar att bistå adopterade personer som söker sitt ursprung. Som jämförelse så har Danmark, enligt beslut från social- och bostadsministeriet (Social- og Boligministerium) genomfört ett pilotprojekt med en särskild utsänd person på den danska ambassaden i Santiago de Chile. Projektet, som startade i augusti 2022 och avslutades i juli 2024, syftade till att stötta danska adopterade personer att söka sitt ursprung. Det har inte gjorts någon särskild utvärdering av projektet men det övervakades av social- och bostadsministeriet. Enligt den danska ambassaden i Santiago har åtta personer begärt bistånd under projekttiden. Som ett resultat av projektet utarbetade ambassaden en guide för adopterade från Chile som vill söka efter sina adoptionsdokument och sin ursprungliga familj i Chile.⁷³ Enligt MFoF har även svenska ambassader i olika länder bistått MFoF med information i flera fall och i något fall har det inneburit att ursprungsfamiljen har hittats.⁷⁴

Jag anser att den nya bestämmelsen i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen som jag föreslår, även ska omfatta en skyldighet för utlandsmyndigheterna att biträda resurscentrumet vid ursprungssökning. Uppdraget bör bland annat innefatta att förse det nationella resurscentrumet med aktuell information om vilka möjligheter som adopterade har att söka sitt

⁷³ E-post till Adoptionskommissionen från Ankestyrelsen den 26 februari 2025.

⁷⁴ MFoF. Kommentarer på kapitel 9. Inkom 2025-04-01.

ursprung enligt lagstiftningen i landet och vilka myndigheter och organisationer som ansvarar för vilka delar i processen och hur de kan bistå. De svenska utlandsmyndigheterna kan även, på samma sätt som de biträder svenska socialnämnder vid utredning i ärenden som rör fastställande av faderskap, bistå vid provtagning för DNA-undersökning.

9.7.5 Resurscentrumet behöver involvera den kompetens som finns i civilsamhället i verksamheten med ursprungssökning

Vid utvecklingen av verksamheten med ursprungssökning är det viktigt att det nationella resurscentrumet tar vara på den kompetens och den erfarenhet som finns hos föreningar för adopterade, adoptionsorganisationer och enskilda personer. Samtidigt är det viktigt att säkerställa kvaliteten på det stöd som erbjuds av civilsamhället och enskilda individer.

Vi har träffat flera adopterade personer som i dag på ideell basis bistår andra adopterade personer med tips och praktisk hjälp. Det finns även andra aktörer inom civilsamhället⁷⁵ som kan bidra med viktig kunskap och erfarenhet, till exempel Röda Korsets verksamhet med att efterforska saknade anhöriga (Restoring Family Links). Röda Korset har framfört till Adoptionskommissionen att de kan ta emot förfrågningar från adopterade personer om hjälp med efterforskning ”case by case”. Grundförutsättningarna är att separationen orsakades av krig, konflikt eller naturkatastrofer, att ärendet faller inom ramen för den aktuella nationella föreningens kriterier för efterforskning samt att viss minimiinformation kring den efterforskade personen finns, som till exempel namn, senast kända adress och ungefärlig ålder. Om dessa uppgifter finns, kan Röda Korset göra en bedömning av om de kan gå vidare med ärendet och om det finns ett mervärde att Röda Korset involveras. Röda Korset kan även bistå med att kontakta andra nationella Röda Korset-föreningar och fråga om de i sin tur kan hänvisa till ideella

⁷⁵ Civilsamhället kan definieras som en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen. Det civila samhällets aktörer beskrivs vidare agera utifrån ett huvudsakligen ideellt syfte, vilket innebär att de inte delar ut vinst till medlemmar, ägare eller annan person, utan återinvesterar eventuell vinst i verksamheten, se prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*, s. 28.

organisationer i landet. Röda Korset kan även dela information kring hur möjligheterna ser ut för efterforskning i den mån de har sådan information.⁷⁶ Resurscentrumet kan också dra nytta av Röda Korsets erfarenheter och kontakter i sitt arbete med att ta fram landspecifika ”paket”. Det kan dock variera stort mellan länderna hur mycket information de har som kan vara till hjälp i ursprungssökningen.

Internationellt finns flera exempel på samarbete med civilsamhället för stöd till adopterade personer

Nederländernas expertcentrum INEA har ett pilotprojekt som heter ”reconnecting home”. Det omfattar ett stöd som är riktat till de fem länder som Joustra-kommittén utredde särskilt. INEA kan bevilja stöd på upp till 50 000 euro till föreningar som företräder adopterade personer från dessa länder för att ta fram en modell för hur ursprungssökning kan gå till i respektive land.⁷⁷

Under åren 2022 till 2024 har den schweiziska organisationen Back to the Roots fått offentliga medel från kantonerna för att bistå personer som adopterats till Schweiz från Sri Lanka under 1970-talet till 1990-talet att söka sitt ursprung. Back to the Roots kan bistå med att utreda vilka möjligheter som finns att söka, vilka myndigheter som varit ansvariga samt hitta adoptionsdokument både i Schweiz och i Sri Lanka. Den adopterade personen kan även få hjälp att hitta personer i Sri Lanka genom olika organisationer, till exempel ISS eller Röda Korset. Allt finansieras av kantonerna till en maxkostnad av 250 000 CHF per år (drygt 300 000 svenska kronor).⁷⁸

⁷⁶ E-post till Adoptionskommissionen från Svenska Röda Korset (enheten Skydd och efterforskning), inkom 2025-03-04.

⁷⁷ Möte med INEA i Houten 2023-10-03.

⁷⁸ S. Bitter (2024), ”Switzerland take first steps to deal with illegal intercountry adoptions” I E. Loibl och D. M. Smolin (editors) (2024), *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 202.

9.7.6 Det finns möjligheter att involvera civilsamhället och enskilda i det adoptionsspecifika stödet

Det finns olika möjligheter för hur ett resurscentrum kan involvera organisationer och enskilda adopterade vid exempelvis ursprungssökning, återresor och erfarenhetsutbyten.

Tidsbegränsade anställningar och uppdrag

Enligt Arbetsgivarverket bör statliga myndigheter vara återhållsamma med att i större utsträckning förlita sig på volontärer för att utföra verksamhetens arbetsuppgifter. Om det handlar om mer än enstaka uppgifter eller uppdrag innebär en tidsbegränsad anställning att både arbetsgivaren och arbetstagaren faller in i ett system som tydliggör rättigheter och skyldigheter avseende omfattning, regler och ansvar för försäkringar, företagshälsovård och liknande.⁷⁹

En arbetstagare inom staten har en anställning med rätt till lön, förmåner och arbetsrättsligt skydd enligt lagar och kollektivavtal. Arbetsgivaren styr arbetets utförande och ansvarar för arbetsmiljön. Tidsbegränsade anställningar som skulle kunna bli aktuella är till exempel särskild visstidsanställning och projektanställning. Arbetsgivaren behöver inget skäl för tidsbegränsad anställning. Efter 12 månader inom fem år övergår den till en tills vidareanställning. Projektanställning används för tidsbegränsade uppdrag med externa eller avskilda interna budgetmedel med koppling till det aktuella projektet. Projektanställning kräver att arbetsuppgifterna är tillfälliga och utanför den ordinarie verksamheten. En pågående projektanställning kan förlängas upp till fyra år om projektet fortsätter.

En uppdragstagare är självständig och utför ett uppdrag utan att vara anställd. De kan vara egenföretagare men måste inte vara det. Uppdragstagare omfattas inte av kollektivavtal eller anställningsskydd och ansvarar själva för skatter och sociala avgifter. Om en person inte är anställd, och den utför tjänster åt det nationella resurscentrumet mot ersättning är det sannolikt fråga om ett upphandlingspliktigt köp, det spelar ingen roll om uppdragstagaren har en registrerad firma eller inte för att upphandlingslagarna ska bli tillämpliga. Vilket upphandlingsförfarande som ska användas beror bland annat

⁷⁹ Governo. *Analys av adoptionsspecifikt stöd. Uppdrag för Adoptionskommissionen*. 2025-02-13, s. 9.

på värdet av upphandlingen, exempelvis kan en tjänst direktupphandlas om värdet understiger direktupphandlingsgränsen.

Statliga myndigheter får engagera oavlönade volontärer i sin verksamhet

Ett annat sätt för resurscentrumet att dra nytta av adopterade personers egna erfarenheter är att möjliggöra volontärt arbete för att stötta andra adopterade personer. Det finns exempel på statliga myndigheter som engagerar enskilda personer i sin verksamhet, till exempel bedriver Polismyndigheten en verksamhet med oavlönade volontärer.⁸⁰

9.8 Det nationella resurscentrumet ska bistå vid misstankar om oegentligheter i adoptioner

Utredarens bedömning: Sverige har ett ansvar för att utreda misstankar om oegentligheter och ge adopterade personer som misstänker oegentligheter i sin adoption stöd. Det kommer finnas behov av information och stöd till adopterade personer och deras familjer vad gäller frågor om oegentligheter under lång tid framöver.

Utredarens förslag: Det nationella resurscentrumet för adopterade personer och adoptionsfrågor ska ansvara för MFoF:s nuvarande uppdrag att vara nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter. Resurscentrumet ska även erbjuda individuell stöd till adopterade personer som misstänker oegentligheter i sin adoption.

⁸⁰ Governo. *Analys av adoptionsspecifikt stöd. Uppdrag för Adoptionskommissionen*. 2025-02-13, s. 6.

9.8.1 Misstankar om oegentligheter ska utredas och drabbade ska få stöd

I det gemensamma uttalandet om olagliga adoptioner som flera av FN:s särskilda människorättsrapportörer publicerade i september 2022 står att offer för olagliga adoptioner har rätt att få veta sanningen och staterna har ett ansvar att se till att alla offer får den hjälp de behöver för att få vetskap om sitt ursprung. Staterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att alla fall av olagliga internationella adoptioner utreds på ett fullständigt, opartiskt, omsorgsfullt och effektivt sätt, även om det inte finns något formellt klagomål. Staterna ska se till att de myndigheter som utreder olagliga internationella adoptioner har tillgång till all relevant dokumentation, arkiv och annan information så att de kan genomföra utredningen på ett effektivt sätt. Staterna ska också förse de institutioner som är involverade i utredningen av olagliga internationella adoptioner med tillräckliga ekonomiska och tekniska resurser samt kvalificerad personal för att kunna utföra sitt arbete snabbt och effektivt. Staterna ska även föra statistik över antalet olagliga adoptioner, inklusive datum för adoptionen och antalet personer vars verkliga identitet har återupprättats.⁸¹

Även HCCH anser att staterna måste utreda misstankar om oegentligheter i internationella adoptioner. HCCH har konstaterat att när det inte blir några konsekvenser av oegentliga ageranden kan de regler som omgärdar adoptionsverksamheten bli ineffektiva och strafffrihet kan leda till ytterligare överträdelser. Enligt HCCH är det svårt att förbättra befintliga förebyggande åtgärder utan att göra grundliga utredningar av vilka olagliga ageranden som förekommer.⁸² I HCCH:s vägledning för att förhindra oegentliga adoptioner står att staterna ska utveckla tillgängliga och effektiva system för att göra det möjligt för adopterade personer att rapportera missbruk samt söka rättvisa och gottgörelse. Staterna ska samordna och stödja de insatser som görs av myndigheter och organ som arbetar för att upptäcka, ta emot och hänvisa fall av olagliga adoptioner. Vidare ska staterna bistå adopterade personer, ursprungsföräldrar och adoptivföräldrar som drabbats av olagliga ageranden

⁸¹ United Nations Human Rights Treaty Bodies (2022), *Joint statement on illegal intercountry adoptions*, s. 11, 13 och 15.

⁸² HCCH (2023), *Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption*, s. 16.

vid internationella adoptioner. Det kan handla om att tillhandahålla information i ärendet samt information om vilka olika tjänster och stöd som finns.⁸³

Det finns en skyldighet att återupprätta barnets identitet

Rätten till identitet är en fundamental mänsklig rättighet och den slås fast bland annat i artikel 8 barnkonventionen. Europakonventionen skyddar inte uttryckligen rätten till identitet. Däremot har Europadomstolen erkänt denna rättighet som en integrerad del av rätten till privatliv enligt artikel 8. Länder har blivit fällda i Europadomstolen för att de brutit mot artikel 8 i Europakonventionen när de inte i tillräcklig utsträckning beaktat den adopterade personens rätt till sitt ursprung.⁸⁴

Om ett barn olagligt berövas en del av eller hela sin identitet ska barnet ges lämpligt stöd och skydd i syfte att snabbt återupprätta barnets identitet. Detta följer av artikel 8.2 barnkonventionen. Åtagandet gäller oavsett om ett barn berövats en del av eller hela sin identitet. Det innebär att om ett barn av någon anledning berövas endast sitt namn ska en stat ge lämpligt stöd och skydd i syfte att återupprätta barnets namn. Motsvarande gäller om ett barn berövas sitt medborgarskap, sina släktförhållanden eller någon annan del av sin identitet. Vad som avses med lämpligt stöd och skydd i syfte att snabbt återupprätta ett barns identitet framgår inte av artikeln eller av förarbetena till konventionen. Formuleringen lämnar ett utrymme för respektive stat att avgöra vilket stöd och skydd som ska ges, med den enda begränsningen att stödet och skyddet måste vara lämpligt för syftet och så pass effektivt att återupprättandet sker snabbt. Vad som avses med ”snabbt” definieras emellertid inte heller av konventionen. Barnrättskommittén har uttalat att om ett barns identitetshandlingar har upprättats åt barnet på olagligt vis, och barnet begär återställande av sina identitetshandlingar, bör en stat vidta åtgärder bland annat genom att utfärda korrigerade dokument.⁸⁵

⁸³ HCCH (2023), s. 35.

⁸⁴ Godelli mot Italien no. 333783/09 den 25 september 2012.

⁸⁵ SOU 2020:63 *Barnkonventionen och svensk rätt*, s. 389.

Barnets bästa vid återupprättande av identitet

Staterna är skyldiga att genomföra processen med att återupprätta barnets identitet på ett sätt som förhindrar, eller åtminstone minimerar, all skada på barnets känslomässiga eller psykologiska utveckling.⁸⁶ Att häva en adoption och återlämna barnet till sin ursprungliga familj kan vara till barnets bästa i de fall där de olagliga omständigheterna upptäcktes kort efter det att adoptionen skett eller där barnet var äldre vid placeringen. Om barnet däremot var litet vid adoptionen och har bott i sin adoptivfamilj under en viss tid och vant sig vid den nya miljön, kan ett åtskiljande från adoptivfamiljen sannolikt orsaka (ytterligare) trauma. I praktiken finns det bara ett fåtal rapporterade fall, där ett adopterat barn återförts till sina ursprungsföräldrar efter en olaglig adoption.⁸⁷ Det gäller både fall där adoptivfamiljen frivilligt återlämnat barnet till den ursprungliga familjen och fall där en domstol beslutat att barnet ska återlämnas. Till exempel har barn lämnats tillbaka från USA till sina familjer i Vietnam, efter det så kallade operation babylift 1975.⁸⁸

Belgien och Danmark har riktlinjer för utredning av oegentligheter i historiska adoptioner

I Belgien har den flamländska regeringen antagit riktlinjer för att hantera tidigare oegentligheter i internationella adoptioner. En person som misstänker oegentligheter i en adoption (adopterad, adoptivförälder eller biologisk förälder) kan rapportera sitt ärende till den flamländska centralmyndigheten (VCA)⁸⁹ via en online-tjänst. VCA intervjuar den som anmält ett ärende och ger sedan skriftlig återkoppling till den berörda personen om vilka möjligheter som finns att utreda ärendet. Om den som anmält ärendet och VCA beslutar att ärendet ska utredas vidare upphandlar VCA en extern aktör i ursprungslandet för vidare efterforskningar. Om det framkommer att brott har begåtts (till exempel förfalskning,

⁸⁶ J. Tobin (2019), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, s. 303.

⁸⁷ E. Loibl (2021), "The aftermath of transnational illegal adoptions: Redressing human rights violations in the intercountry adoption system with instruments of transitional justice." *Childhood* 2021, Vol. 28(4), s. 482 f.

⁸⁸ D. M. Smolin (2024). Introduction. I E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 44 f.

⁸⁹ Vlaams Centrum voor Adoptie (Flemish Centre for Adoption).

av dokument eller bortförande av minderårig) är VCA skyldig att rapportera detta till Åklagarmyndigheten.⁹⁰

Under 2019 utarbetade den danska centralmyndigheten Ankestyrelsen en rapport för hantering av misstankar om oegentligheter i adoptionsärenden. Med stöd av riktlinjerna utredde Ankestyrelsen misstankar om historiska oegentligheter i fem adoptionsärenden från Chile, Bangladesh, Colombia, Sri Lanka och Indonesien. Utifrån de fem undersökningarna har Ankestyrelsen uppdaterat riktlinjerna. Adopterade som misstänker oegentligheter i sin adoption kan vända sig till Ankestyrelsen. Ankestyrelsen kan:

- Granska de handlingar som finns tillgängliga och utifrån det uttala sig om hur den aktuella adoptionen förhåller sig till de regler och den praxis som fanns vid den aktuella tidpunkten. Det kan bidra till att beskriva den kontext i vilken adoptionen ägde rum och därmed bidra till den adopterade personens förståelse av sin egen adoptionsprocess
- Informera den adopterade personen om eventuella brister och misstänkta oegentligheter.
- Hänvisa den adopterade personen till organisationer som kan hjälpa adopterade personer att söka sitt ursprung.

Adopterade personer i Danmark kan beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet ansöka om att få adoptionen hävd i ursprungslandet, begära att adoptionen förklaras ogiltig om det finns bevis för oegentligheter och anmäla brottsliga handlingar.⁹¹

9.8.2 MFoF har ett tillfälligt uppdrag att vara nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter

MFoF har sedan 2022 ett tillfälligt regeringsuppdrag att vara nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter inom internationella adoptioner. Uppdraget har förlängts och ska slutredovisas

⁹⁰ Vlaams Centrum voor Adoptie. *Diensverlening betreffende preventieve en aanpak (mogelijke) illegal adopties*. 2025.

⁹¹ Ankestyrelsen (2022), *Adopterades ret til egen identitet. Erfaringer med håndteringen af uregelmæssigheder i internationale adoptionssager*. September 2022.

senast i februari 2027.⁹² Enligt uppdragsbeskrivningen ska myndigheten kunna hänvisa vidare till rätt aktör och erbjuda stöd och hjälp inom ramen för myndighetens ansvar. Som kontaktpunkt ska MFoF hålla sig uppdaterad om relevanta utredningar både i Sverige och internationellt, inklusive brottsutredningen i Chile om bortförande av barn och oegentligheter inom internationella adoptioner från landet under 1970–1990-talet. Vidare ska myndigheten informera sig om utmaningar och frågeställningar hos adopterade personer från Chile, men även hos personer som adopterats från andra länder där det finns misstankar eller uppgifter om oegentligheter. Myndigheten ska aktivt sprida information om uppdragets funktion till berörda målgrupper i Sverige samt internationellt till centralmyndigheter och andra aktörer som bedöms vara av betydelse. Vad gäller den del av uppdraget som gäller att hänvisa vidare till rätt aktör samt att erbjuda stöd och hjälp inom ramen för myndighetens ansvar, har MFoF avgränsat uppdraget till att tillhandahålla information om tillgängliga kontaktvägar i ursprungsländerna, samt genom stöd vid ursprungssökning och samtalsstöd.⁹³ MFoF har valt att avgränsa uppdraget till att inte utreda misstankar om oegentligheter i enskilda fall.

Under uppdragstiden har myndigheten samlat och tillgängliggjort relevant information för adopterade personer som har misstankar eller uppgifter om oegentligheter, dels genom direktkontakt med adopterades föreningar, dels genom att lansera en särskild webbportal på myndighetens webbplats. I portalen finns bland annat information om uppdraget som kontaktpunkt, om några av de länder som är av särskilt intresse för adopterade personer samt om olika typer av stöd som finns att tillgå. I dialog med adopterades föreningar har myndigheten inom uppdraget kunnat arbeta riktat vid aktuella händelser samt bilda sig en uppfattning om vilka behov som finns hos adopterade personer som berörs av uppgifter om oegentligheter gällande adoptioner. Ett flertal informationsinsatser har genomförts i syfte att sprida kännedom om uppdraget och det stöd till adopterade personer som myndigheten tillhandahåller.⁹⁴

⁹² Socialdepartementet (2025). *Uppdrag till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd att ge stöd till internationellt adopterade och adoptivföräldrar*. S2025/00113.

⁹³ MFoF (2024), *Slutrapport Nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter inom internationella adoptioner*. Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024, s. 4 och 15.

⁹⁴ MFoF (2024), *Slutrapport Nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter inom internationella adoptioner*. Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). Februari 2024, s. 3.

MFoF anser att uppdraget som nationell kontaktpunkt bör utvidgas och permanentas

I en rapport av uppdraget om nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter, beskriver MFoF att de har avgränsat uppdraget till att hänvisa vidare till rätt aktör samt att erbjuda stöd och hjälp inom ramen för myndighetens ansvar att tillhandahålla information om tillgängliga kontaktvägar i ursprungsländerna, samt genom stöd vid ursprungssökning och samtalsstöd. MFoF anser dock att det finns behov att undersöka behovet av och tänkbara former för ett individuellt stöd även vid frågor om oegentligheter. MFoF anser att bättre förutsättningar för ett långsiktigt arbete skulle kunna ges, genom exempelvis ett tillägg i myndighetsinstruktionen eller genom att myndighetens uppdrag som nationell kontaktpunkt förlängs och att finansieringen utökas.⁹⁵

9.8.3 Resurscentrumet ska erbjuda individuellt stöd till adopterade personer som misstänker oegentligheter i sin adoption

De senaste åren har flera länder som Belgien, Chile, Danmark, Norge, Frankrike, Schweiz, Sverige och Sydkorea tillsatt utredningar för att utreda förekomst av oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten. Det är troligt att fler länder kommer att följa i dess spår. Jag bedömer därför att det fortsatt kommer finnas ett stort behov hos adopterade personer och deras familjer att få information och stöd i frågor som gäller misstankar om oegentligheter i den egna adoptionen.

MFoF har ett tillfälligt uppdrag att vara nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter inom internationella adoptioner. Det arbete som MFoF gjort inom ramen för kontaktpunktsuppdraget, bland annat webbportalen, bör fortsätta utvecklas och breddas av det nationella resurscentrumet. Vidare föreslås att resurscentrumet ska erbjuda individuellt stöd till adopterade personer som misstänker oegentligheter i sin adoption. Härvid kan det stöd som centralmyndigheterna i Belgien och Danmark erbjuder enskilda som har misstankar om oegentligheter i sina adoptioner tjäna som väg-

⁹⁵ MFoF. *Slutrapport Nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter inom internationella adoptioner*. Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). Februari 2024, s. 3 och 15 f.

ledning. Resurscentrumet bör samla in och tillgängliggöra den information som finns i ärendet och informera den enskilde om hur processen borde ha sett ut enligt såväl Sveriges som ursprungslandets lagar och rutiner samt vilka eventuella brister som finns i det aktuella ärendet. Resurscentrumet bör vidare informera om vilka möjligheter som finns att till exempel återupprätta den adopterade personens identitet, återupprätta medborgarskap och göra en polisanmälan. Resurscentrumet ska även informera om det adoptionsspecifika stöd som finns att tillgå, till exempel samtalsstöd.

Även barn ska, efter en individuell bedömning, kunna erbjudas stöd vid misstankar om oegentligheter

Eftersom resurscentrum, efter en individuell bedömning, ska kunna erbjuda stöd vid ursprungssökning till barn, bedömer jag att även barn bör kunna erbjudas individuellt stöd vid misstanke om oegentligheter. Det är viktigt inte minst utifrån skyldigheten enligt artikel 8.2 barnkonventionen att ge lämpligt stöd och skydd om ett barn olagligt berövats en del av eller hela sin identitet. Resurscentrumet får bedöma i varje enskilt fall vilket stöd som är lämpligt att erbjuda utifrån barnets mognad. Barns egna åsikter och önskemål är en viktig utgångspunkt i bedömningen. Behovet av psykosocialt stöd som kan uppstå erbjuds via resurscentrumets samtalsstöd.

9.9 MFoF och Rättsmedicinalverket ska utreda förutsättningarna för en nationell DNA-databas

Utredarens bedömning: Det är inte rimligt att adopterade personer, bland annat till följd av brister i adoptionsdokumenten, ska vara hänvisade till kommersiella företag för att få mer information om sitt ursprung. Sverige bör i egenskap av ett av de största mottagarländerna i världen hörsamma FN:s uppmaning att upprätta en nationell DNA-databas för att underlätta ursprungssökning och i förekommande fall återställande av identitet.

Utredarens förslag: Rättsmedicinalverket och MFoF ska ges i uppdrag att utreda de praktiska och juridiska förutsättningarna för inrättande av en nationell DNA-databas för adopterade personer.

9.9.1 Adopterade personer efterfrågar gratis DNA-test och en nationell DNA-databas

Det finns ingen nationell DNA-databas för adopterade personer i Sverige i dag. Adopterade personer som vill söka sitt ursprung genom DNA måste därför använda sig av de privata företag som erbjuder DNA-test för att hitta anknytningar till levande släktingar. I ett gemensamt ställningstagande har flera organisationer för adopterade framfört att Sverige snarast ska skapa möjligheter för adopterade personer att kostnadsfritt göra DNA-tester och att dessa samlas i en nationell databas, alternativt att de skickas till berörda svenska ambassader och konsulat som i sin tur skickar testerna vidare för matchning i den adopterade personens ursprungsland. De önskar vidare att Sverige ska uppmuntra de länder som Sverige samarbetat med att möta upp adopterade personers behov att matchas med familjemedlemmar, så att även dessa länder verkar för att DNA-testa personer i sina länder.⁹⁶ Bidrag till DNA-test och en nationell DNA-databas som säkerställer skyddet för de registrerades integritet, har även lyfts i våra fokusgrupper och intervjuer. Även AC framhåller att de stödjer de adopterades önskan i båda dessa delar.⁹⁷

9.9.2 FN:s människorättsorgan uppmanar staterna att skapa DNA-databaser för att återförena familjer

I det gemensamma uttalandet om olagliga adoptioner som flera av FN:s särskilda människorättsrapportörer publicerade i september 2022 uppmanade de staterna att säkerställa att alla offer för olagliga adoptioner får den hjälp de behöver för att få veta sitt ursprung. Staten ska spela en aktiv roll i arbetet med att söka efter och loka-

⁹⁶ Gemensamt uttalande från AEF, AFO, AKF, Chileadoption.se, SKAN och TAR vid riksdagsseminarium i maj 2023.

⁹⁷ Uttalandet antaget vid Adoptionscentrums Förbundsmöte i Malmö den 28 maj 2023.

lisera försvunna barn. Till exempel ska staterna skapa en DNA-databas för alla fall av olovligt bortförande, påtvingat bortförande, eller förfalskning av identitet som har rapporterats i syfte att återupprätta identiteten hos offer för olagliga internationella adoptioner.⁹⁸ Vi känner endast till två länder som inrättat någon form av nationell DNA-databas för adopterade personer: Chile och Sydkorea⁹⁹, se vidare volym 2 kapitel 12.

9.9.3 Förutsättningarna för inrättande av en nationell DNA-databas för adopterade personer ska utredas

Jag anser att svenska staten har ett ansvar att bistå adopterade personer som vill försöka söka sitt ursprung genom DNA. Såväl föräldrabalken som barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention betonar rätten att så långt möjligt få kännedom om sitt ursprung. Det är inte rimligt att adopterade personer, bland annat till följd av brister i adoptionsdokumenten, ska vara hänvisade till kommersiella företag för att få mer information om sitt ursprung. Sverige bör i egenskap av ett av de största mottagarländerna i världen hörsamma FN:s uppmaning att upprätta en nationell DNA-databas för att underlätta ursprungssökning och i förekommande fall återställande av identitet.

Det kommer att ta tid att bygga upp en nationell databas och den kommer inte heller att kunna ge träffar annat än för helsyskon som finns i Sverige. En nationell DNA-databas fyller därför inte det kortsiktiga behovet för adopterade personer som söker sitt ursprung. Samtidigt kan det inte vara ett skäl för att Sverige inte ska påbörja ett långsiktigt arbete med att tillskapa en databas som på sikt kan ge möjlighet att matcha en svensk adopterads DNA mot DNA-databaser i andra länder. För att det ska vara möjligt att matcha prover från andra länders nationella DNA-databaser krävs att länderna använder sig av samma genetiska markörer. Det krävs således en viss internationell samordning, till exempel liknande den som Interpols DNA-databas, för att komma överens om vilka markörer som ska användas.

⁹⁸ United Nations Human Rights Treaty Bodies. *Joint statement on illegal intercountry adoptions*, publicerat den 28 september 2022, p. 15.

⁹⁹ Möjligtvis har Argentina någon form av DNA-databas som syftar till att återförena familjer som separerats under militärdiktaturen.

Rättsmedicinalverket (RMV) har framfört till Adoptionskommissionen att DNA-prov kan analyseras av RMV eller av regionerna, men att det kan vara en annan statlig aktör i Sverige som är ansvarig för själva DNA-databasen. RMV är central förvaltningsmyndighet för rättsgenetik och ansvarar bland annat för att genomföra faderskaps- och släktutredningar åt kommuner, domstolar och Migrationsverket. RMV genomför även faderskaps- och släktskapsutredningar på uppdrag av enskilda. Jag anser därför att RMV både har kompetens och tekniska förutsättningar att ansvara för analys av prover från adopterade personer. Jag anser vidare att det ligger närmast till hands att MFoF ska vara huvudman för den databas som innehåller analysresultaten från de prov som RMV analyserat. Jag föreslår därför att RMV och MFoF ges i uppdrag att utreda de praktiska och juridiska förutsättningarna för inrättande av en nationell DNA-databas för adopterade personer. Det handlar till exempel om vilka genetiska markörer som krävs för att kunna matcha prover från andra länders nationella DNA-databaser och hur den internationella samordningen kan göras samt behovet av nya regler om sekretess och personuppgiftsbehandling. En nationell DNA-databas ska endast få innehålla DNA-profiler från personer som samtyckt till att lämna prov. I statens kostnadsansvar ska både kostnader för provtagning och för analyser av proven ingå. Det ska alltså vara helt kostnadsfritt för de adopterade personer som vill lämna ett DNA-prov att ingå i den svenska nationella DNA-databasen.

Både medarbetare vid RMV och MFoF har framfört att RMV redan i dag kan bistå med DNA-undersökning för att verifiera släktskap i de fall en adopterad person vill säkerställa släktskap med en potentiell förälder eller ett syskon. Det kan till exempel handla om att man fått en träff genom något av de privata DNA-företagen eller att man på annat sätt hittat en förälder eller ett syskon. Vi har övervägt ett ekonomiskt bidrag från staten för en rättsgenetisk undersökning hos RMV i syfte att verifiera släktskap med en förälder eller ett syskon. Jag bedömer dock att det inte är en framkomlig väg. I dag kostar nämligen en utredning genom RMV av två DNA-prover 19 000 svenska kronor. Bidraget skulle vara begränsat till de personer som redan har en match som de vill få bekräftad. Det går dessutom inte att spara provresultatet (DNA-profilen) eftersom det ännu inte finns någon nationell DNA-databas. Sammantaget

anser jag att det skulle innebära en mycket begränsad nytta till stor kostnad. Det är bättre att de resurserna läggs på att bygga upp en nationell databas och därefter erbjuda kostnadsfria DNA-prover.

9.10 Vägledning till arkivsökning

Utredarens bedömning: Personer som adopterats internationellt behöver få bättre vägledning och stöd i att hitta sina adoptionshandlingar. I dag finns adoptionshandlingar i flera olika arkiv och det finns inte någon tydlig vägledning om var handlingar finns, vilket försvårar sökandet och gör att inte alla får del av de handlingar som rör deras adoption. Det är problematiskt att privatpersoner som förmedlat adoptioner förvarar adoptionshandlingar och att enskilda adopterade därmed inte kan ta del av sina adoptionsdokument.

Utredarens förslag: För att i högre grad än i dag förvara adoptionakter samlat bör MFoF förvara de adoptionshandlingar som rör enskilda personer hos Riksarkivet. Det innebär att de akter som i dag förvaras i MFoF:s arkiv i Skellefteå i stället bör förvaras på Riksarkivet. Vidare innebär det att när BFA och AC avslutat sin förmedlingsverksamhet och därmed ska överlämna sin dokumentation till MFoF enligt 8 b § LIA, bör de akter som i dag förvaras på Riksarkivet vara kvar där och de akter som förvaras i AC:s närarkiv flyttas till Riksarkivet. Syftet är att underlätta adopterade personers möjlighet att få tillgång till sina handlingar.

Resurscentrumet bör i samarbete med Riksarkivet, kommunala arkiv och tingsrättsarkiv utveckla en vägledning med råd och stöd till adopterade personer om var och hur man kan hitta sina adoptionshandlingar. Riksarkivet bör också i sitt arbete med den nationella arkivdatabasen (NAD) samla sökvägar för de olika arkiven och på så sätt underlätta för den enskilde att enklare finna sina adoptionshandlingar.

Jag vill rikta en stark uppmaning till de privatpersoner som förvarar handlingar från adoptionsförmedling som rör enskilda personer att lämna över handlingarna till Riksarkivet.

9.10.1 Ökad samordning av adoptionshandlingar och förbättrad vägledning till var handlingarna finns

Adopterade personer har rätt att ta del av sina adoptionsdokument. Många adopterade personer vittnar dock om att de har svårt att hitta och få tillgång till sina adoptionshandlingar. De som söker sina adoptionshandlingar behöver ofta vända sig till olika arkiv för att vara säkra på att de fått del av samtliga dokument: Riksarkivet – såväl i Täby som hos de olika regionala enheterna, kommunarkiv och tingsrättsarkiv i olika delar av landet. De kan även behöva vända sig till andra instanser som adoptionsorganisationer, Skatteverket och Migrationsverket. Ytterligare en orsak till att det kan vara svårt att veta var handlingar finns är att det hänger samman med var adoptivföräldrarna var folkbokförda vid tidpunkten för adoptionen. Man kan därför behöva inhämta uppgifter från folkbokföringen för att hitta sina adoptionsdokument. Tingsrätterna har i vissa fall omorganiserats och slagits ihop, vilket kan påverka var tingsrättsakter finns bevarade.

Många av de som vi intervjuat anser att adoptionsakter bör förvaras i ett statligt arkiv. Detta på grund av att de har känt sig motarbetade av AC när de begärt att få ta del av sina adoptionshandlingar och de är också osäkra på om organisationen lämnar ut alla handlingar. Flera har erfarenhet av att AC inte har lämnat ut alla dokument direkt, utan först när den adopterade personen återkommit och frågat om det finns mer. Adopterade har också framfört att AC har gallrat handlingar i samband med att material lämnats över till Riksarkivet. I ett gemensamt ställningstagande har flera svenska föreningar och nätverk för adopterade framfört till riksdagen att adopterade personer i dag är utlämnade åt adoptionsorganisationers och privatpersoners godtyckliga val av vad som ska sparas, slängas, delges eller undanhållas. De anser att adopterade personers adoptionsakter bör förvaras i ett samlat statligt arkiv – förslagsvis Riksarkivet.¹⁰⁰ Även AC anser att adoptionshandlingar bör förvaras på Riksarkivet.¹⁰¹ Det är viktigt att även inkludera den dokumentation som finns om enskilda adoptionsorganisationers

¹⁰⁰ Gemensamt uttalande från AEF, AFO, AKF, Chileadoption.se, SKAN och TAR vid riksdagsseminarium i maj 2023.

¹⁰¹ Möte med AC 2023-10-26 och Adoptionscentrums intressepolitiska program (IPP), <https://www.adoptionscentrum.se/app/uploads/2023/01/ipp-februari-2022.pdf>. Hämtad 2024-10-28.

förmedlingsverksamhet och inte enbart de enskilda akterna eftersom det ger värdefull information om hur verksamheten bedrevs. Detta är också ett krav enligt LIA.

9.10.2 Adoptionshandlingar bör förvaras hos färre aktörer och det måste finnas bra vägledningar

En del adopterade personer anser att samtliga adoptionsdokument bör samlas i ett statligt arkiv, så att adopterade endast behöver vända sig till en instans för att få ut samtliga dokument som rör adoptionen. Andra efterfrågar i stället att en aktör med kunskap om var adoptionshandlingar finns, vägleder den adopterade personen till att hitta adoptionsdokumenten. Jag bedömer att det skulle krävas mycket stora resurser att samla alla adoptionsakter, inklusive de akter som finns på kommunala arkiv och tingsrättsarkiv, på Riksarkivet. Jag anser därför att det inte är realistiskt att lämna ett sådant förslag. Det skulle dessutom strida mot gängse principer för arkivering i Sverige och internationellt, där handlingar ska hållas samman, förvaras och sökas hos den verksamhet i vilken de uppkommit. Däremot anser jag att det är rimligt att de adoptionshandlingar som i dag förvaras i MFoF:s arkiv i Skellefteå och som avser dokumentation från auktoriserade sammanslutningar som upphört, i stället förvaras på Riksarkivet. När BFA och AC avslutat sin förmedlingsverksamhet och därmed ska överlämna sin dokumentation till MFoF enligt 8 b § LIA, bör de akter som i dag förvaras på Riksarkivet vara kvar där och de akter som förvaras i AC:s närarkiv flyttas till Riksarkivet. På så sätt samlas de adoptionshandlingar som förmedlats genom NIA och auktoriserade sammanslutningar över tid hos en aktör, Riksarkivet.

Att adoptionshandlingarna fortsatt kommer att finnas på flera arkiv och på flera orter gör att det blir mycket viktigt att resurscentrumet tillsammans med Riksarkivet och andra arkiv vägleder adopterade personer till att få del av all den dokumentation som finns om deras adoption.

Riksarkivet har redan utarbetat en intern lathund för att kunna bistå adopterade personer som vill ta del av sina adoptionsdokument, och de besitter stor kunskap i att kunna hjälpa adopterade personer i sökandet. Riksarkivet har också tagit fram en första vägledning till arkiven som kan användas externt. Myndigheten kan

inom ramen för sitt serviceansvar ta fram lathundar och instruktioner om hur och var man kan hitta det man söker, exempelvis utifrån när och varifrån man har adopterats. För att säkerställa att adopterade personer får del av den senaste versionen av sådana manualer, bör arkiven själva hålla dem uppdaterade och resurscentrumet kan på sin webbportal länka vidare till arkiven och deras manualer eller lathundar. Resurscentrumet bör publicera en generell vägledning på sin webbportal och länka till de olika arkivens mer specifika manualer över hur man söker i deras arkiv. Därigenom säkerställs att vägledningen hålls uppdaterad med den senaste informationen.

Riksarkivet har också sedan 2024 i uppdrag att utveckla den nationella arkivdatabasen (NAD). NAD kan tyvärr inte länka samman eller koppla ihop olika arkiv (till exempel kommun och tingsrättsarkiv). Riksarkivet skulle dock genom NAD kunna samla länkar till olika arkiv som rör internationell adoption, för att på så sätt underlätta för enskilda att hitta i arkiven och själva kunna söka vidare efter information.

9.10.3 Privatpersoner som förmedlat adoptioner kan inte avkrävas att lämna dokumentation till Riksarkivet men de bör göra det

En del personer som varit delaktiga i att förmedla barn för adoption till Sverige har egna privata arkiv med uppgifter om de adoptioner som de förmedlat. Det gäller både personer som förmedlat adoptioner enskilt och via auktoriserade adoptionsorganisationer. När dessa personer inte vill lämna ut handlingarna får adopterade personer inte tillgång till den fullständiga dokumentationen om deras adoption och bakgrund. Eftersom dessa privatpersoners dokumentation inte omfattas av 8 c § LIA finns det ingen skyldighet för dem att lämna ut kopia på dessa dokument. Det finns exempel på försök att inhämta dokumentation från privatpersoner som varit involverade i internationell adoptionsverksamhet. År 2011 skickade MIA ett brev till enskilda personer som medverkat vid internationella adoptioner med en uppmaning att överlämna adoptionshandlingar till Riksarkivet. Riksarkivet skickade därefter ett brev till åtta förmedlare med ett erbjudande om att ta emot handlingar. Det var dock endast en person som lämnade in handlingar,

och det är fortfarande det enda privata arkiv som finns på Riksarkivet. Riksarkivet har därefter upprättat en förteckning över personer som kan ha enskilda arkiv med adoptionsdokument. Jag vill rikta en stark uppmaning till de privatpersoner som förvarar handlingar från adoptionsförmedling som rör enskilda personer att lämna över handlingarna till Riksarkivet.

9.11 Kunskapsstöd till yrkesverksamma

Utredarens bedömning: Kunskapen om adopterade personer och adoptionsrelaterade frågor behöver öka hos de yrkesverksamma i kommuner och regioner som i sitt arbete möter internationellt adopterade personer.

Utredarens förslag: Resurscentrumet för adopterade personer och adoptionsfrågor ska sammanställa befintlig kunskap om adoption, adopterade och andra relevanta områden såsom trauma, anknytning och rasism. Denna kunskap ska förmedlas till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer. Kunskapen bör förmedlas genom webbportalen (information och generella webbutbildningar), rådgivning per telefon samt riktade utbildningsinsatser. De yrkesverksamma som genomgått utbildningar och ökat sin adoptionsspecifika kompetens, bör på något sätt synliggöras i de ordinarie verksamheterna för att de adopterade personer som vill, ska kunna hitta och hänvisas dit.

Resurscentrumet bör nyttja Socialstyrelsens befintliga strukturer för kunskapsstyrning för att föra ut adoptionsspecifik kunskap inom socialtjänst och hälso- och sjukvård. Resurscentrumet bör även verka för att föra in adoptionsspecifik kunskap i andra närliggande verksamheter, exempelvis i relevanta strategier och kunskapsstöd samt stöddlinjer via telefon.

På sikt bör dock kunskapsluckor täppas till. Resurscentrumet ska identifiera behov av ny kunskap inom adoptionsområdet och utifrån en sådan behovsanalys främja den forskning och kunskapsutveckling som behövs. Resurscentrumet bör förmedla behovet av forskning till relevanta forskningsinstanser och forskningsfinansiärer. Regeringen och forskningsfinansiärer bör uppmärksamma adoptionsfrågan i kommande satsningar samt avsätta

medel för att stimulera forskning inom adoptionsområdet, förslagsvis genom utlysning om finansiering av forskningsprojekt inom adoptionsområdet.

9.11.1 Det behövs kunskapshöjande insatser till kommuner och regioner om adoptionsrelaterade frågor

Redan i den forskningshearing som 2003 års adoptionsutredning genomförde, lyfte deltagarna att man behövde förvalta och förstå den adoptionsrelaterade kunskap som redan samlats in. Samhället och professioner som möter adopterade personer måste i sin tur bli bättre på att använda de kunskaper och den forskning som finns. Många framförde behovet av ett nationellt kunskapscentrum eller resurscentrum för att kunna samla kunskap, kompetens och forskningsresultat om adopterade personer och adoptivfamiljer som underlag för stöd och rådgivning.¹⁰²

Socialstyrelsen konstaterade i sin kartläggning 2022 att det saknas samlad kunskap som skulle behöva komma adopterade, deras närstående och professionen till godo. Socialstyrelsen underströk att det behöver finnas kunskap och kompetens om adoptionsspecifika omständigheter och behov hos olika aktörer inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, och den behöver finnas vid olika tidpunkter i den adopterade personens liv. Flera aktörer i Socialstyrelsens studie uttryckte att kunskap om exempelvis rasism och diskriminering, trauma samt om adopterade personers identitetsutveckling måste finnas hos personer som i sitt yrke möter personer som har adopterats.¹⁰³

Även i Mattias Strand och Natte Hillerbergs intervjustudie från 2024 framkom behovet av ökad kunskap om adoptionsrelaterade frågor hos terapeuter och annan vårdpersonal. De visade att det behövs ökad kunskap inom flera områden, exempelvis hur adoptionstrauma, rasism och andra post-adoptionsfaktorer inverkar på adopterade personers hälsa. Flera deltagare i deras studie framhöll också att det finns behov av kompletterande psykoterapeutiska metoder utöver KBT.¹⁰⁴

¹⁰² SOU 2003:49, *Volym 2*, s. 363 ff.

¹⁰³ Socialstyrelsen (2022), s. 10; Underlag från Socialstyrelsen, inkom 2025-02-14.

¹⁰⁴ M. Strand och N. Hillerberg (2024).

I våra intervjuer har både internationellt adopterade personer och personer som i sitt yrke möter adopterade, lyft fram att kompetensen och kunskapen om adoptionsrelaterade frågor behöver öka. Det gäller generellt i samhället, men särskilt hos till exempel yrkesverksamma inom socialtjänsten, BUP och vuxenpsykiatri, övrig hälso- och sjukvård samt ungdomsmottagningar. De behöver mer kunskap om till exempel adoption och rasism. En del adopterade personer upplever att de ofta får utbilda andra och förklara hur adoptioner går till och att adopterade kan förhålla sig på olika sätt till sin adoption. I våra intervjuer har det också framkommit att det behövs ökad kompetens om adopterade, psykisk ohälsa och rasism inom förskola och skola, för att kunna stötta adopterade barn. Personal i skolan behöver förstå och vid behov fånga upp adopterade barn, eftersom adopterade är överrepresenterade när det gäller psykisk ohälsa. Många adopterade har varit med om trauman och olika psykiatriska besvär. Särskilt elevhälsan behöver ökad kompetens och medvetenhet om att man bör vara extra uppmärksam på adopterade barns mående eller beteenden, så att de kan få rätt vård och stöd. Personal inom skola och förskola behöver kunna prata om att vi ser olika ut och möta upp frågor om rasism.

Kunskapen och därmed yrkesverksammas möjligheter att fånga upp dessa behov är i linje med barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Till exempel framgår av artikel 6 att konventionsstaterna till det yttersta av sin förmåga ska säkerställa barnets överlevnad och utveckling, och i artikel 24 betonas barnets rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering, och att konventionsstaterna har en skyldighet att sträva efter att till fullo förverkliga denna rätt.

9.11.2 Det behövs ny kunskap och forskning inom adoptionsområdet

Redan 2003 års adoptionsutredning konstaterade att forskning och kunskapsutveckling om internationell adoption var ett eftersatt område som måste prioriteras. Det fanns inte heller någon offentlig aktör med uppgift att inventera forskningsbehov, samordna forskning och föra ut forskningsresultat till de professioner som möter adopterade personer och adoptivfamiljer. Utredningen föreslog därför att regeringen skulle inrätta ett nationellt forsknings- och

kunskapscentrum för internationella adoptionsfrågor. Regeringen inrättade dock inte något sådant kunskapscentrum.¹⁰⁵ Vår utredning visar att behovet av adoptionsrelaterad kunskap kvarstår.

Vi har gett Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) i uppdrag att undersöka om det finns forskning som visar hur olika insatser påverkar adopterade personers psykiska och fysiska hälsa. SBU konstaterar att det saknas välgjorda systematiska översikter som undersökt insatser och behov av insatser riktade specifikt till vuxna adopterade. Det finns heller inte några välgjorda systematiska översikter som studerat vilken betydelse de adopterade barnens olika bakgrund och förutsättningar har för behoven av insatser och insatsernas effekt. Däremot identifierade SBU välgjorda systematiska översikter som undersökt vilken effekt insatser till adoptivfamiljer och adoptivföräldrar har på adopterade personers psykiska hälsa och anknytning. Dock begränsades möjligheten att dra slutsatser kring effekten av stora skillnader mellan ingående primärstudier samt delvis låg studiekvalitet.¹⁰⁶

Utifrån intervjuer, fokusgrupper, underlag som lämnats in till Adoptionskommissionen samt tidigare studier har vi identifierat några områden där det finns behov av ny kunskap och forskning:

- mer kunskap för att förstå orsakerna till adopterade personers sämre fysiska och psykiska hälsa och sociala livsvillkor,
- vilka kunskapsbaserade och effektiva metoder för psykosocialt stöd till adopterade som finns,
- kunskap om trauma kopplat till adoption,
- äldre adopterade personer och deras behov av stöd, och
- vilka särskilda insatser som fungerar för adoptivfamiljer där barnet har neuropsykiatrisk problematik, och hur adoptivföräldrars psykiska och känslomässiga resurser påverkar de barn som adopterats.

¹⁰⁵ SOU 2003:49.

¹⁰⁶ SBU. *Sammanställning av systematiska översikter från SBU:s Upplysningstjänst. Interventioner rörande psykisk och fysisk hälsa hos adopterade barn och vuxna*. Kort svar från SBU:s upplysningstjänst Dnr 24-1024, 2025-02-28.

I analysen av forskningssammanställningen i 2003 års utredning problematiserades den befintliga forskningen. Forskarna efterfrågade bland annat fler longitudinella studier och studier som belyste olika faser i adopterade personers liv, förekomst och analys av riskfaktorer i ursprungsländerna och vilket utfall de gav, fler studier av identitetsutveckling, jämförande studier av adoptioner där det gått mycket dåligt och adoptioner där det gått mycket bra och studier som belyste effekter av pågående stöd- och behandlingsinsatser för adopterade personer och adoptivfamiljer.¹⁰⁷

9.11.3 Forskning inom adoptionsområdet bör stimuleras

Det råder, som vi visat ovan, enighet om att kunskapen och kompetensen om adoptionsrelaterade frågor behöver öka i samhället, särskilt viktigt är det hos de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade. För att åstadkomma det behöver ny kunskap tas fram, och befintlig kunskap behöver sammanställas och spridas. Det finns olika sätt att åstadkomma det.

För att få fram ny kunskap som är användbar för de yrkesverksamma som i sitt arbete möter internationellt adopterade personer, behöver relevant och tillämpbar forskning främjas. Jag har övervägt om det räcker att resurscentrumet knyter kontakt med forskare och forskningsfinansiärer och redogör för behovet av ny kunskap i syfte att främja forskning inom området. Min bedömning är dock att det inte skulle vara tillräckligt, utan att det behöver kompletteras med riktade medel för att stimulera forskning inom adoptionsområdet. Därför föreslår jag att regeringen även avsätter särskilda medel till lämplig forskningsfinansiär för utlysning om finansiering av forskningsprojekt inom adoptionsområdet. Det är bättre att regeringen ger öronmärkta medel för adoptionsrelaterad forskning till en forskningsfinansiär, än att resurscentrumet själv fördelar forskningsmedel. Resurscentrumet bör dock ha vissa medel för att kunna fördela medel för uppdrag att genomföra kunskapssammanställningar och utvärderingar inom adoptionsområdet.

Forskningsfinansiärer som Forte och Vetenskapsrådet har ibland utlysningar om finansiering av tematiska forskningsprojekt, exempelvis segregation, miljö och kvinnors hälsa. När det gäller området

¹⁰⁷ SOU 2003:49, Volym 2, s. 77 ff.

kvinnors hälsa gav regeringen först i uppdrag åt Forte att i samarbete med Vetenskapsrådet kartlägga och analysera forskningsbehov på området kvinnors hälsa och sjukdomar. De lämnade sedan en rapport över vilka forskningsbehov som finns samt förslag på en forskningssatsning på området.¹⁰⁸ I regeringens forskningsproposition december 2024 är kvinnors hälsa en av de utpekade satsningarna för åren 2025–2028, där regeringen avsatt särskilda medel till både Forte och Vetenskapsrådet för att bedriva forskning på området.¹⁰⁹ Adoptionsområdet skulle kunna vara ett sådant tema i framtiden. Om en liknande satsning genomförs på adoptionsområdet, bör resurscentrumets uppgift vara att informera om kunskapsbehoven till forskare och forskningsfinansiärer samt att därefter sammanställa och sprida den forskning som tas fram.

Ett alternativ som övervägts är att centrumet upprättar ett samarbete med ett visst lärosäte genom överenskommelser eller avtal. Det riskerar dock att bli för begränsande, med tanke på bredden i den forskning och kunskapsutveckling som kan behövas. Ett bättre alternativ är att som i vårt förslag låta behovet av ny kunskap vara styrande och ge olika lärosäten möjlighet till forskning så att den som är lämpligast i det aktuella fallet genomför forskningen.

9.11.4 Adoptionsspecifik kompetens bör synliggöras i ordinarie verksamheter

De yrkesverksamma som genomgått utbildningar och ökat sin adoptionsspecifika kompetens, behöver på något sätt synliggöras i de ordinarie verksamheterna för att de adopterade personer som vill ska kunna hitta dit och göra det enklare för andra yrkesverksamma att veta vart man kan hänvisa en person som vill möta någon med adoptionsspecifik kompetens. Det finns flera sätt att åstadkomma det. Vi har prövat olika alternativ för hur yrkesverksamma som kompetensutvecklat sig till en viss nivå hos resurscentrumet ska kunna synliggöras i de ordinarie verksamheterna. Ett sådant alternativ är certifiering, motsvarande hbtqi-certifiering. En certifiering innebär dock ofta en omfattande utbildningsprocess, kontroll av kvalifikationer innan certifiering ges samt krav på att certifikatet förnyas efter några år. Detta är eventuellt något som kan

¹⁰⁸ Forte (2023), *Kvinnors hälsa och sjukdomar. Kartläggning och analys av forskningsbehov*.

¹⁰⁹ Prop. 2024/25:60 *Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta*.

utvecklas på längre sikt. Inledningsvis är det dock bättre att de som genomgått resurscentrumets utbildningar får ett kursintyg som styrker deras adoptionsspecifika kompetens och intresse. Ett sådant intyg kan med fördel användas för att synliggöra kompetensen på verksamhetens webbsida etc. En möjlighet är också att resurscentrumet på sin webbplats har en förteckning över, eller länkar till, de personer som efter genomgången utbildning önskar finnas med där.

9.11.5 Utgångspunkten är att befintliga verksamheter och strukturer ska nyttjas

Resurscentrumet ska sammanställa befintlig kunskap om adoption, adopterade och andra relevanta områden såsom trauma, anknytning och rasism. Denna kunskap ska förmedlas till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer, bland annat inom socialtjänsten, psykiatri, skola, förskola och ungdomsmottagningar.

Min utgångspunkt har varit att i möjligaste mån lämna förslag som utgår från och stärker befintliga verksamheter och strukturer inom statlig styrning. Resurscentrumet bör arbeta vidare utifrån den kunskap och erfarenhet som MFoF har byggt upp i de uppdrag de hittills haft. Resurscentrumet ska tillhandahålla ett utvecklat kunskapsstöd och erbjuda allt från information och webbutbildningar på webbplatsen om frågor som rör adopterade och adoption, till riktade adoptionsspecifika utbildningar för olika yrkesgrupper. För att öka verkningsgraden är det viktigt att Socialstyrelsen vid behov kan bistå resurscentrumet i framtagandet av kunskapsstöd, samt att resurscentrumet och Socialstyrelsen samverkar i att föra ut kunskapshöjande stöd till yrkesverksamma inom socialtjänst och hälso- och sjukvård. Det ökar möjligheterna att stödet får genomslag i det praktiska arbetet ute i verksamheterna. Det är särskilt viktigt att Socialstyrelsen hjälper till att föra ut kunskapsstödet till hälso- och sjukvården, eftersom Socialstyrelsen redan har upparbetade strukturer och högre förtroende än andra aktörer i frågor som rör vård och omsorg.

Ett sätt att utgå från och stärka befintliga verksamheter och strukturer är att resurscentrumet verkar för att föra in adoptionsspecifik kunskap i andra närliggande verksamheter, exempelvis i befintliga stödlinjer och kunskapsstöd samt i genomförandet av

befintliga strategier. Det är bättre och mer effektivt än att resurscentrumet ska starta en egen samtalslinje för adopterade personer, eller att regeringen i samverkan med resurscentrumet tar fram en särskild nationell strategi för adoptionsfrågor. Resurscentrumet bör sprida adoptionsspecifik kunskap till befintliga stödlinjer, såsom den nationella stödlinjen för psykisk hälsa och suicidprevention, MIND:s självmordslinje och livslinje och BRIS stödlinje. Då kan också resurscentrumet hänvisa de adopterade personer som har ett mer akut behov av samtal dit. Resurscentrumet bör också verka för att synliggöra gruppen adopterade i genomförandet av exempelvis den nationella strategin för psykisk hälsa och suicidprevention. Adopterade nämns inte som en särskilt utsatt grupp i den strategin trots att adopterade personer har visat sig ha en förhöjd risk för psykisk ohälsa och självmord. Delmål 2 i denna strategi handlar om att stärka och utveckla förutsättningar för en god psykisk hälsa hos barn och unga, bland annat genom att bli bättre på att identifiera och uppmärksamma de barn som har upplevt trauma och kunna erbjuda dem tidiga insatser. Delmål 4 handlar bland annat om att utveckla det professionella bemötandet i offentliga verksamheter som möter personer med psykisk ohälsa eller suicidalitet samt att utveckla insatser för grupper med förhöjd risk för psykisk ohälsa. Resurscentrumet bör också sprida adoptionsspecifik kunskap till Nationellt centrum för suicidforskning och prevention (NASP) och deras regionala suicidsamordnare.

Även andra berörda myndigheter samt regioner och kommuner bör uppmärksamma adoptionsspecifika behov i aktuella satsningar, uppdrag och kunskapsstöd. Resurscentrumet bör se över vilka fler befintliga verksamheter som kan behöva stärka sin kunskap om adoptionsrelaterade frågor. Det skulle exempelvis kunna vara att synliggöra gruppen adopterade i genomförandet av den nationella strategin för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR). Adopterade personer nämns inte som en särskilt sårbar grupp i vare sig strategin eller handlingsplanen för SRHR. Forskning har visat att internationellt adopterade personer har svårare än andra att etablera och vidmakthålla parrelationer och därför lever ensamma i vuxen ålder, något som ökar risken för depression och självmord.¹¹⁰ Sexologen Anna Linde har i flera studier visat att SRHR kan vara en viktig del av internationellt adopterade personers psykiska hälsa.

¹¹⁰ A. Hjern och B. Vinnerljung (2022), s. 3 och 19 ff.

Hon visar att de har utsatts för kränkande behandling och exotisering, att de fått bristfälligt bemötande inom hälso- och sjukvården samt att SRHR-perspektivet ofta saknas när man diskuterar adopterade personers psykiska hälsa.¹¹¹

En möjlighet är att resurscentrumet genomför vissa uppdragsutbildningar som bekostas av beställaren. Bedömningen är dock att de utbildningar som tas fram i största möjliga mån bör vara kostnadsfria eller erbjudas till självkostnadspris för att regioner och kommuner ska ha möjlighet att använda och ta till sig utbildningarna, oavsett ekonomisk situation. Så har exempelvis Barnafrid valt att göra med sina utbildningar till yrkesverksamma.

9.12 Adopterade personer ska ha rätt till ekonomiskt bidrag för en resa till ursprungslandet

Utredarens bedömning: Rätten till identitet och kännedom om sitt ursprung är en grundläggande mänsklig rättighet. Mot bakgrund av de brister som finns i många personers adoptionsdokument har Sverige ett särskilt ansvar att bistå och underlätta för adopterade personer att, om möjligt, få kännedom om sitt ursprung. Ett ekonomiskt bidrag för en resa till ursprungslandet är en viktig del i detta.

Utredarens förslag: Adopterade personer ska kunna få ett ekonomiskt bidrag på upp till 25 procent av prisbasbeloppet för att möjliggöra en resa till sitt ursprungsland. Bidraget ska ersätta det nuvarande adoptionsbidraget som adoptivföräldrar kan få efter en adoption som förmedlats genom en auktoriserad adoptionsorganisation. Bidraget ska betalas ut i efterskott mot redovisning av utlägg och administreras av Försäkringskassan.

¹¹¹ Anna Lindes underlag från intervjustudie om adopterades sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter (SRHR), inkom till Adoptionskommissionen 2024-05-02; Anna Linde (2023), *International adoptees sexual health - To be seen or to be visible*. Masteruppsats, Malmö universitet, Fakulteten för Hälsa och samhälle.

9.12.1 Adopterade personer ska få ett ekonomiskt bidrag till återresa

Mot bakgrund av de brister som finns i många adopterade personers adoptionsdokument är det ofta inte möjligt att få kännedom om sitt ursprung genom dokumentationen. Även i de fall det finns ett namn på modern kan det vara mycket svårt att söka utan fler uppgifter att gå på. För att kunna få kännedom om sitt ursprung krävs därför ofta både sökning genom DNA och efterforskningar på plats i ursprungslandet. Att göra en återresa är ofta dyrt, särskilt i de fall det är fråga om ett land utanför Europa. I regel krävs även att den adopterade personen anlitar tolk på plats för att kunna kommunicera med myndighetspersoner och, i de fall det är fråga om en återförening, med den ursprungliga familjen.

Både adopterade personer, MFoF¹¹², BFA¹¹³ och AC¹¹⁴ efterfrågar ekonomiskt bidrag för att adopterade ska kunna göra en återresa till ett ursprungsland. För vissa handlar en återresa om att försöka hitta sin ursprungliga familj, andra vill göra en resa för att återknyta kontakten med landet, språket och kulturen. För vissa adopterade kan möjligheten att återvända till sitt ursprungsland ge en lättnad från utmanande existentiella frågor. En återresa kan hjälpa till att ge en mer komplett bild av den adopterades identitet och historia och även omskapa deras livshistoria och ge en känsla av sammanhang. Hur en person ser på sin livshistoria och känsla av sammanhang har en betydande roll för personens hälsa och välbefinnande. Flera adopterade personer betonar att en återresa inte är en semesterresa. Dels för att en återresa är förknippad med särskilda kostnader till exempel för tolk, besök på myndigheter och anlitan av personer som hjälper till praktiskt på plats i landet. Dels för att en resa till ursprungslandet handlar om identitet och kan vara känslomässigt omvälvande och smärtsam. Vissa vill därför även kunna få möjlighet att resa tillbaka tillsammans med sin familj.

¹¹² MFoF (2022), *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning*, s. 27; MFoF (2024), *Slutrapport Stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning*, s. 17.

¹¹³ BFA (2018), *Ge relevant stöd till adopterade och deras familjer*.
<https://www.bfa.se/medlem/adoptionernas-framtid/bfa-stallningstagande-2018/>.
Hämtad 2025-04-08.

¹¹⁴ Adoptionscentrums intressepolitiska program (IPP),
<https://www.adoptionscentrum.se/app/uploads/2023/01/ipp-februari-2022.pdf>.
Hämtad 2024-10-28.

Adoptivföräldrar får ett adoptionsbidrag men adopterade får inget ekonomiskt stöd vid sökandet av sitt ursprung

Flera av de personer som vi har intervjuat har framfört att adoptivföräldrar får ett adoptionsbidrag på 75 000 svenska kronor från Försäkringskassan. En förutsättning för att adoptionsbidrag ska betalas ut är att adoptionen har förmedlats av en auktoriserad adoptionsorganisation. Ett syfte med adoptionsbidraget är att förhindra att ekonomiskt svaga grupper utestängs från möjligheten att adoptera.¹¹⁵ Adopterade personer anser att om staten har lämnat ekonomiskt stöd till adoptivföräldrar för att adoptera barn bör även staten ge adopterade personer ekonomiskt stöd för att kunna söka sitt ursprung. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att många adopterade personer saknar, och ibland har felaktig, bakgrundsinformation i sina adoptionsdokument. Några för fram att ett alternativ kan vara att staten ger ett behovsprövat bistånd för att göra möjligheten till återresor mer jämlika. De som har störst behov av en återresa kanske har sämst ekonomiska förutsättningar att göra den.

Adopterade ska få ett resebidrag för att kunna göra en återresa till sitt ursprungsland

Eftersom staten aktivt har medverkat till den internationella adoptionsverksamheten anser jag att staten har ett ansvar för att de personer som har adopterats till Sverige, i de flesta fall utan att de själva haft möjlighet att ta ställning till adoptionen, ges möjlighet att en gång i livet göra en återresa till sitt ursprungsland. Jag föreslår därför att de personer som vill göra en återresa till sitt ursprungsland ska få ekonomiskt stöd för att kunna göra det. Behovet av ekonomiskt stöd till en återresa är stort och tiden för återförening håller på att rinna ut för många. Föräldrarna till de personer som adopterades på 1960-, 1970- och 1980-talen är äldre och kan snart vara borta. Det gäller även andra personer som kan ha kunskap och som kan bidra till ursprungssökningen. Avgörande information i ursprungsländerna försvinner allt eftersom åren går. Jag vill betona att resebidraget inte är en form av ekonomisk kompensation till personer som har drabbats av oegentligheter i sin adoption. Resebidraget är

¹¹⁵ Prop. 1988/89:3 om bidrag vid adoption av utländska barn, s. 6 och 8.

ett ekonomiskt stöd som riktar sig till alla personer som har adopterats från ett annat land.

Jag har övervägt en begränsning av resebidraget till de personer som saknar information om sitt ursprung i sin dokumentation. En sådan avgränsning skulle dock leda till svåra bedömningar i praktiken. Även om det finns ett namn på en förälder i adoptionsdokumenten kan det vara mycket svårt att söka utan andra uppgifter, till exempel ID-nummer eller bostadsort. Eftersom rätten till ursprung inte bara handlar om biologiskt ursprung utan även om kulturellt ursprung, anser jag att resebidraget ska omfatta alla adopterade personer, oavsett om de har information om sitt biologiska ursprung eller inte. För vissa adopterade är det biologiska ursprunget mycket viktigt medan det för andra är viktigare att få veta mer om det land som man härstammar från.

Jag har övervägt vilka kostnader resebidraget ska omfatta, till exempel resa, vaccinationer, boende, tolk och transport i landet. Jag anser även att det är viktigt att adopterade personer har möjlighet att resa tillsammans med en närstående vilket innebär ytterligare kostnader. Med beaktande av att antalet internationellt adopterade personer i Sverige uppgår till drygt 50 000 individer bedömer jag att resebidraget endast ska utgå för faktiska kostnader för själva resan till ursprungslandet, det vill säga inte kostnader för logi och andra omkostnader. Jag anser att det viktigaste är att resebidraget kan sänka tröskeln för att så många adopterade personer som möjligt ska ges ekonomiska förutsättningar att en gång i livet göra en återresa till sitt ursprungsland. Jag vill dock betona att det hade varit önskvärt om staten hade kunnat erbjuda ett resebidrag som täcker de kostnader som de facto är förenade med en återresa.

Jag har övervägt möjligheten att differentiera maxbeloppet utifrån land eller världsdel. I syfte att minska den administrativa hanteringen av bidraget föreslår jag dock att resebidrag ska utgå för faktiska kostnader för resa till och från den adopterades ursprungsland, upp till ett maxbelopp på 25 procent av prisbasbeloppet. Att beloppet knyts till prisbasbeloppet syftar till att värdesäkra resebidraget över tid. År 2025 skulle förslaget innebära ett resebidrag på upp till 14 700 svenska kronor.

9.12.2 Bidrag till återresa ska administreras av Försäkringskassan

Bestämmelserna om adoptionsbidrag finns i 21 kap. socialförsäkringsbalken. Adoptionsbidraget är en bosättningsbaserad förmån. Det innebär att den som är bosatt i Sverige är försäkrad för adoptionsbidrag (5 kap. 9 § socialförsäkringsbalken). I kapitel 8 föreslår jag att lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling ska upphöra att gälla. Som en följd av det förslaget ska även adoptionsbidraget tas bort. Jag föreslår att bidraget till ursprungssökning ska ersätta det nuvarande adoptionsbidraget i kap. 21 socialförsäkringsbalken och administreras av Försäkringskassan.

Bidrag till återresa ska kunna lämnas till personer över 18 år som har adopterats från utlandet till Sverige före 18 års ålder av någon med hemvist i Sverige. Bidraget ska kunna betalas ut till personer som har adopterats genom en auktoriserad adoptionsorganisation eller genom en privat eller enskild adoption. Bidrag för återresa ska lämnas till den som har adopterats enligt beslut av svensk domstol eller vars utländska beslut om adoption har godkänts i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer, lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption eller lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap. Bidrag till återresa ska inte lämnas till personer som har adopterats i ett annat nordiskt land eller som adopterats i adoptivföräldrarnas dåvarande hemvistland. Sökande måste kunna uppvisa en kopia av adoptionsbeslutet eller en annan handling som styrker adoptionen (på samma sätt som vid en ansökan om adoptionsbidrag). Eftersom bidraget syftar till att ge adopterade personer möjlighet att söka sitt ursprung ska personer som har adopterats av en släkting eller av en förälders make eller sambo inte ha rätt till bidrag för ursprungssökning.

Bidrag till återresa ska betalas ut i efterskott mot redovisning av utlägg. Nackdelen med utbetalning i efterskott är att den sökande måste lägga ut pengar själv tills resan är genomförd. Förskottsbetalning ställer dock betydligt större krav på såväl bedömning som

uppföljning och risk för en omfattande administrativ hantering av återkrav.

Bidragets takbelopp ska bara kunna utgå en gång per adopterad person men ska vara möjligt att ansöka om när som helst under livet efter att personen fyllt 18 år. För att bidrag till återresa ska lämnas krävs att ansökan om bidraget görs inom ett år från det att återresan genomfördes. Försäkringskassans beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (113 kap. 10 § socialförsäkringsbalken).

Försäkringskassan ska få meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av bidraget till återresa enligt 3 § förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan.

9.13 Statsbidrag till organisationer som bistår adopterade personer med ursprungssökning

Utredarens bedömning: Det finns en mycket stor kunskap och praktisk erfarenhet om ursprungssökning inom organisationer och nätverk för adopterade, adoptionsorganisationer och enskilda personer. Deras samarbete med olika aktörer i ursprungsländerna är ofta helt avgörande för att kunna hitta ursprungsfamiljer och möjliggöra återföreningar. Denna kompetens måste tas till vara. Som ett komplement till resurscentrumets verksamhet med ursprungssökning ska staten även finansiera, reglera och på andra sätt bidra till att verksamheter som bistår adopterade personer med ursprungssökning utvecklas. Etablerandet av sådana verksamheter bör ske stegvis och inledas med en försöksverksamhet.

Utredarens förslag: Regeringen ska besluta om en förordning om statsbidrag till en försöksverksamhet med organisationer som bistår adopterade personer med ursprungssökning.

MFoF ska bli ansvarig myndighet för beslut om bidrag och ska ges i uppdrag av regeringen att samordna och utvärdera försöksverksamheten.

9.13.1 Den kunskap om ursprungssökning som finns inom civilsamhället måste tas till vara

Vi har träffat många olika aktörer inom det civila samhället som bistår adopterade personer med ursprungssökning både i Sverige och i olika ursprungsländer. Det finns en stor samsyn i att staten behöver ta ett huvudansvar för att hjälpa och stödja adopterade personer med ursprungssökning men också att den kunskap och de erfarenheter som finns i organisationer, nätverk och hos enskilda personer måste tas till vara. Min uppfattning är att det finns en mycket stor kunskap och praktisk erfarenhet om ursprungssökning inom organisationer och nätverk för adopterade och adoptionsorganisationer i Sverige och att deras samarbete med olika aktörer i ursprungsländerna ofta är avgörande för att kunna hitta ursprungsfamiljer och möjliggöra återföreningar. Till exempel så samarbetar Chileadoption.se nära med den ideella chilenska organisationen Hijos y Madres del Silencio och AFO har ett kontaktnät som kan hjälpa till vid sökande efter ursprung i andra länder. Även AC har lång erfarenhet av stöd till adopterade vid ursprungssökning och har upparbetade kontakter i många länder. AC har även uttryckt till MFOF och Socialdepartementet att de anser att statsbidrag ska kunna utgå till adoptionsorganisationerna för deras PAS-arbete.¹¹⁶ Jag anser att den kompetens som finns inom civilsamhället måste tas till vara och att staten ska finansiera, reglera och på andra sätt bidra till att verksamheter med ursprungssökning för adopterade personer utvecklas och fungerar på bästa sätt.

Det finns flera exempel på statligt bidrag till aktörer som ger stöd och hjälp till enskilda

Det finns flera exempel på statligt bidrag till aktörer som ger stöd och hjälp till enskilda. Ett exempel är så kallade antidiskrimineringsbyråer som drivs av idéburna organisationer, men med bidrag från staten genom Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.¹¹⁷ Byråerna erbjuder kostnadsfri juridisk rådgivning och även utbildning till företag, föreningar, kommuner och regioner. Byråerna

¹¹⁶ AC. *Ansökan om statsbidrag för 2023 och önskemål om att förordningen SFS 2015:980 ses över*. 2023-01-13.

¹¹⁷ Förordningen (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering.

bedriver också ofta ett opinionsbildande arbete. De arbetar under tystnadslöfte och omfattas inte av offentlighetsprincipen. De har även ett samarbete med Diskrimineringsombudsmannen. Huvudmän för verksamheten är i samtliga fall ideella, icke vinstdrivande organisationer.¹¹⁸ Den 1 april 2025 trädde förordningen (2025:119) om försöksverksamhet med oberoende barnombud i kraft. Försöksverksamheten med oberoende barnombud från civilsamhällesorganisationer syftar till att ge stöd till barn i kontakt med myndigheter och domstolar för att stärka barnets röst och delaktighet i kontakterna. Det oberoende barnombudet ska även kunna hjälpa barnet att få information om de regler och rättigheter som gäller och som barnet har rätt till i olika situationer.¹¹⁹

9.13.2 Staten ska bidra till etablering av verksamheter inom civilsamhällesorganisationer som erbjuder stöd i ursprungssökning

En försöksverksamhet med organisationer som erbjuder stöd med ursprungssökning till adopterade personer

Jag anser att staten ska bidra till etablering av verksamheter inom civilsamhällesorganisationer som erbjuder stöd i ursprungssökning. Etablerandet av sådana verksamheter bör ske stegvis och inledas med en försöksverksamhet. Försöksverksamhetens syfte är att pröva verksamheten i en mindre skala, så att den sedan kan följas upp och utvärderas. Regeringen bör besluta om en förordning om statsbidrag till försöksverksamhet med organisationer som bistår adopterade personer med ursprungssökning. MFoF är lämplig statlig myndighet att besluta om och betala ut statligt bidrag enligt föreslagen förordning. MFoF ansvarar i dag för statsbidraget till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade. Verksamheten ska vara ett komplement till det stöd med ursprungssökning som resurscentrumet ska ansvara för. De organisationer som får statsbidrag kan bidra med ett mer konkret och praktiskt inriktat stöd än det mer generella stöd som resurscentrumet kan ge. Organisationerna ska kunna bistå med att

¹¹⁸ SOU 2023:40 *Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen* s. 517 ff.

¹¹⁹ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/02/oberoende-barnombud-ska-ge-stod-till-barn-i-utsatta-situationer/>. Hämtad 2025-04-07.

förklara informationen i adoptionsdokument såväl i Sverige som i ursprungslandet, ta kontakt med enskilda aktörer och organisationer i ursprungslandet, ge råd och stöd i sökandeprocessen och inför en återresa, samt förbereda den första kontakten i samband med en återförening. Det är viktigt att de organisationer som får statsbidrag samordnar sig med det nationella resurscentrumet avseende gränsdragning för vem som gör vad. Det ska vara kostnadsfritt för adopterade personer att få stöd i ursprungssökning från de organisationer som deltar i försöksverksamheten.

Jag bedömer att försöksverksamheten med civilsamhällesorganisationer som erbjuder stöd i ursprungssökning ska riktas mot personer över 18 år. Ursprungssökning är en process som kan väcka starka känslor och reaktioner och det är därför viktigt att en sådan process säkerställer att barnet inte far illa och att barnet får tillgång till det skydd och det stöd som barnet behöver. Jag anser det därför inte lämpligt att försöksverksamheten omfattar barn. Däremot bör frågan om barn ska omfattas av verksamheten ingå i bedömningen av en förlängning och utbyggnad av verksamheten.

Jag har valt att lämna förslag på en statsbidragsförordning som reglerar övergripande vad som är syftet med bidraget, vad en verksamhet med ursprungssökning ska göra och hur bidrag betalas ut. MFoF föreslås få rätt att utfärda föreskrifter avseende vilka krav som kan ställa på civilsamhällesorganisationerna för att erhålla det statliga bidraget. Detta kan bland annat innebära att närmare precisera vilka kvalitetskrav och kompetenskrav som ska ställas upp och hur enskilda personers integritet kan säkerställas. Här kan också föreskrivas närmare vilka uppgifter som myndigheten behöver i form av redovisning och dokumentation för att kunna betala ut medel och för att kunna utvärdera och samordna försöksverksamheten. I andra dokument kan MFoF ge ytterligare vägledning om så bedöms lämpligt av myndigheten.

Förordningen föreslås träda i kraft den 1 september 2026 och tillämpas första gången i fråga om statligt bidrag för år 2027.

Villkor för och finansiering av statsbidraget

I enlighet med de generella villkoren för bidrag till det civila samhällets organisationer¹²⁰ ska verksamheten med ursprungssökning bedrivas i ideella föreningar eller stiftelser utan vinstsyfte. Bidrag får ges till en etablerad verksamhet som har erfarenhet av att sedan minst två år tillbaka bedriva någon form av stödverksamhet för adopterade personer och deras familjer.

En ideell förening eller stiftelse som har tagit emot statligt bidrag enligt förordningen kan bli återbetalningsskyldig bland annat om organisationen genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp, om bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller använts för de ändamål som det har beviljats för eller om den redovisning som ska göras inte lämnats. Ansvarig myndighet ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget om mottagaren är återbetalningsskyldig. Om det finns särskilda skäl för det, får myndigheten efterge återkravet helt eller delvis.

Enligt regeringens proposition om en politik för det civila samhället ska ekonomiskt bidrag till föreningslivet ges som organisationsbidrag, verksamhetsbidrag, projektbidrag och uppdragsersättning.¹²¹ Jag anser att ett verksamhetsbidrag är den lämpligaste bidragsformen för den föreslagna verksamheten. Verksamhetsbidrag bör väljas när syftet är att stödja en organisation inom det civila samhället i dess roll att ge service till såväl medlemmar som allmänhet. Bidragsformen gör det också möjligt för staten att ställa tydliga krav på motprestation. Måluppfyllelsen ska bedömas utifrån organisationernas motprestation, vilket innebär att man bör kunna tillämpa resultatstyrning på liknande sätt som inom övrig statlig verksamhet.

Finansieringen av verksamheter med ursprungssökning behöver vara långsiktig för att det ska kunna etableras stabila verksamheter som kan hålla hög kvalitet över tid. Därför föreslår jag att beslut om statsbidrag ska kunna fattas för tre år men bidraget lämnas årligen och i mån av tillgång på medel. En förutsättning för detta är att riksdagen fattar beslut om ett så kallat beställningsbemyndigande vilket ibland förekommer för anslag som helt eller delvis fördelas

¹²⁰ Prop. 2009/10:55, s. 148.

¹²¹ Prop. 2009/10:55 s.141 f.

till det civila samhällets organisationer med syfte att skapa stabilitet och långsiktighet.¹²²

Organisationernas övriga arbete

En förening eller stiftelse som erhåller bidrag för att bedriva verksamhet med ursprungssökning ska ha möjlighet att parallellt med denna verksamhet bedriva annan verksamhet, till exempel opinions- och påverkansarbete och utbildningsinsatser. Det statliga bidraget som organisationen för verksamheten med ursprungssökning ska dock inte användas för dessa ändamål.

Regeringsuppdrag till MFoF att samordna, utveckla och följa upp försöksverksamheten

Jag föreslår att MFoF ges i uppdrag att samordna, följa upp och utvärdera genomförandet av en försöksverksamhet med organisationer som bistår adopterade personer med ursprungssökning. I uppdraget kan de närmare detaljerna om uppdragets genomförande och målsättningar specificeras. Den faktiska tiden för försöksverksamheten, det vill säga den tid som civilsamhällesorganisationerna erbjuder verksamheten bör pågå under tre år. Detta för att verksamheten ska bedrivas under tillräckligt lång tid för att kunna följas upp och utvärderas ordentligt. I uppdraget till MFoF bör ingå att sammanställa resultatet av regeringsuppdraget. Senast när ett år kvarstår av den treåriga operativa försöksverksamheten bör MFoF lämna en första delredovisning till regeringen. I detta ingår att lämna förslag på om och hur försöksverksamheten kan expandera i en förlängd försöksperiod alternativt om och hur den kan övergå till en permanent verksamhet.

Minst två olika ideella föreningar eller stiftelser bör beviljas bidrag genom förordningen. Detta för att få en viss bredd och dynamik i försöksverksamheten, vilket bedöms ge större förutsättningar till viktiga erfarenheter och slutsatser inför en förlängning och utbyggnad av verksamheten. MFoF bör göra en bred utlysning av möjligheterna att söka aktuellt statsbidrag och ingå i försöksverksamheten.

¹²² SOU 2023:40, s. 512.

I genomförandet av försöksverksamheten bör MFoF ge relevant och adekvat stöd till de organisationer som beviljas medel enligt förordningen. MFoF bör också inhämta åsikter och önskemål från organisationerna i fråga om vilket stöd de behöver och även i övrigt hur försöksverksamheten ska utformas och följas upp. MFoF bör också ansvara för att det tas fram och genomförs introduktions- och vidareutbildningar för organisationer som bedriver försöksverksamhet med stöd vid ursprungssökning för adopterade personer. Utbildningsinsatserna kan till exempel gälla handledning för personer som arbetar med att bistå enskilda vid ursprungssökning och etiska dilemman.

9.14 Placering av ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor

Utredarens bedömning: Ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor ska ha hög kompetens, tillgänglighet och förtroende. En viktig del i centrumets uppdrag är att erbjuda direktstöd till enskilda liksom kunskapsstöd till enskilda och yrkesverksamma. Detta ställer krav på var ett resurscentrum ska placeras både organisatoriskt och geografiskt. Resurscentrumet bör placeras vid en myndighet vars grunduppdrag ger förutsättningar för att uppfylla resurscentrumets uppdrag att ge direktstöd till enskilda och kunskapsstöd till enskilda och yrkesverksamma. Av de tre alternativ som prövats (Folkhälsomyndigheten, MFoF och Socialstyrelsen) bedöms MFoF vara den mest lämpliga myndigheten för att genomföra och fullfölja ett uppdrag om resurscentrum.

Utredarens förslag: Det nationella resurscentrumet för adopterade personer och adoptionsfrågor ska placeras vid MFoF, som en ny enhet med geografisk placering i Stockholm. En sådan lösning ger förutsättningar för resurscentrumet att erbjuda ett både fysiskt och digitalt direktstöd med hög tillgänglighet och hög adoptionsspecifik kompetens. För att stärka målgruppens delaktighet i resurscentrumets verksamhet ska ett rådgivande organ knytas till resurscentrumet.

9.14.1 Valet av placering är viktigt

I våra intervjuer och fokusgrupper har det lyfts fram att ett resurscentrum bör placeras där det ger legitimitet åt verksamheten. Det kan skapas genom att placera centrumet i anslutning till en befintlig statlig verksamhet som kan utföra uppdraget på ett bra sätt och har förtroende hos målgrupperna samt att centrumet är oberoende gentemot adoptionsorganisationerna. Ett medskick från expertgruppen är att kunskapsförmedlingen behöver knyta an till de befintliga statliga strukturerna för kunskapsstyrning.

9.14.2 Kompetenscentrum är placerade vid olika verksamheter och värdorganisationer

Vi har låtit göra en kartläggning av ett antal befintliga kompetenscentrum, hur centrumen är organiserade och var de är placerade.¹²³ Kartläggningen visar att det finns fördelar med att placera ett resurscentrum vid en befintlig verksamhet, inte minst av resurs- och effektivitetsskäl. Kompetenscentrum är i de allra flesta fall relativt små verksamheter där det inte är motiverat att bygga upp en egen administration och stödverksamhet. Med placering vid en befintlig värdorganisation finns möjlighet för centrumet att nyttja verksamhetens administrativa resurser men också befintlig kunskap och kompetens.

Kartläggningen visar att befintliga kompetenscentrum är placerade vid olika värdorganisationer, beroende på centrumets inriktning och uppgift. Vissa är placerade vid universitet och har en koppling till klinisk verksamhet vid ett sjukhus eller en region. Det gäller exempelvis Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK, vid Uppsala universitet och Region Uppsala samt Nationellt centrum för suicidforskning och prevention, NASP, vid Karolinska Institutet och Region Stockholm. Andra har enbart koppling till en region, som till exempel Nationellt centrum för anhöriga, NKA, som är inrättat vid Region Kalmar, och Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer, VKV, vid Västra Götalandsregionen. Det finns också centrum som enbart har koppling till ett universitet, som Barnafrid, BARNAF, vid Linköpings universitet. Flera centrum är placerade vid myndigheter som exem-

¹²³ Governo. *Kartläggning av nationella kompetenscentrum i Sverige*, 2024-01-30.

pelvis Nationellt kompetenscentrum för äldreomsorg, NKÄ, som är placerat på Socialstyrelsen och Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, NCH, som är placerat vid Länsstyrelsen Östergötlands län men som ska föras över till Jämställdhetsmyndigheten. Det finns också exempel på fristående centrum, som Svenskt Demenscentrum, SDC.

9.14.3 För- och nackdelar med olika placeringar

Kartläggningen, våra intervjuer med olika aktörer och synpunkter från vår expertgrupp och referensgrupp visar att det finns för- och nackdelar med olika placeringar av ett resurscentrum.

En placering vid universitet och region som till exempel NCK och NASP har fördelen att det möjliggör för centrumet att bedriva och ta del av forskning (särskilt klinisk forskning) och utbildning. Placeringen kan ge större frihet och en mindre hierarkisk administration än vid andra typer av statliga myndigheter. Placeringen vid ett universitet ger också legitimitet och trovärdighet. En nackdel med en region som värmyndighet är att regionen är politiskt styrd och påverkas av politiken och dess prioriteringar. Även placeringen vid ett universitet kan försvåra prioritering och styrning genom att universiteten är självständiga. Enligt uppgift finns också begränsningar för hur en region kan sprida kunskap och stöd till andra regioner, vilket kan begränsa tillgängligheten för ett resurscentrum.

Placering vid en annan myndighet än universitet har fördelen att det ger tillgång till kunskap och data och god förankring kring centrumets uppdrag. Det ger också legitimitet samt en stabil styrning och möjlighet att lyfta upp frågor som rör centrumets verksamhet till regeringen. En nackdel är att vårdorganisationen äger uppdraget och påverkar hur centrumet kan bedriva uppdraget. Placering vid en stor myndighet kan innebära att det tar längre tid att driva igenom och implementera olika frågor. Nackdelar med placering vid en länsstyrelse är att myndigheten hanterar ett stort antal frågor i sin verksamhet och inte har något uppdrag gentemot hälso- och sjukvården vilket gör det svårt för myndigheten att styra inom detta område.

En fristående verksamhet har fördelen att vara mer snabbfotad än exempelvis en större myndighet. En nackdel är att det kan vara svårt för ett fristående centrum att göra sin röst hörd och att bli accepterad av angränsande aktörer.

I slutändan är det centrumets sakområde, inriktning och uppdrag som måste vara avgörande för valet av placering. Vilket är resurscentrumets huvuduppdrag? Var ligger tyngdpunkten i uppdraget? Finns aktörer som har befintlig kompetens på området som kan tillföras resurscentrum? Var finns bäst förutsättningar för att skapa långsiktighet och tillgänglighet? Vilken placering ger legitimitet åt ett resurscentrum? Detta är frågor som måste besvaras för att avgöra den mest lämpliga placeringen.

9.14.4 Ett resurscentrum bör placeras på en myndighet

Tyngdpunkten i uppdraget för ett nationellt resurscentrum för adopterade och adoptionsfrågor är att erbjuda direktstöd till enskilda och kunskapsstöd till enskilda och till yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer. Centrumet ska inte bedriva egen forskning och särskilt inte klinisk forskning. Min bedömning är därför att en placering vid ett universitet eller region inte är aktuell. Placering vid en statlig myndighet som styrs på sedvanligt vis stämmer bättre överens med centrumets uppdrag och inriktning enligt ovan. En sådan lösning ger förutsättningar för en stabil verksamhet och styrning och att resurscentrumets frågor följs upp av regeringen och kan lyftas till regeringen.

Ett resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor ska utifrån ovanstående placeras vid en statlig myndighet men inte ett universitet. Det ger utifrån min bedömning bäst förutsättningar för att skapa långsiktighet, stabilitet och legitimitet för resurscentrumet.

9.14.5 Tre alternativ för placering av ett resurscentrum

Vi har prövat tre alternativ för placering av ett resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor: Folkhälsomyndigheten, MFoF och Socialstyrelsen. Valet av dessa myndigheter utgår från

att jag bedömt att de har grunduppdrag inom relevanta områden för resurscentrumet.

För att analysera förutsättningarna för att placera ett resurscentrum vid någon av myndigheterna har vi bitt myndigheterna att besvara ett antal frågeställningar. Det handlar om förutsättningar att ta om hand ett uppdrag om resurscentrum, myndighetens kompetens inom området, om myndigheten har erfarenhet av liknande uppdrag, var ett resurscentrum skulle kunna placeras inom myndigheten, för- och nackdelar med att placera ett resurscentrum vid myndigheten samt hur myndigheten ställer sig till ett uppdrag om resurscentrum. Myndigheterna har besvarat frågorna skriftligt och därefter har vi följt upp myndigheternas svar vid ett möte med företrädare för respektive myndighet. Undantaget är Folkhälsomyndigheten där vi bedömde att det skriftliga svaret räckte för att förstå myndighetens inställning till och förutsättningar för ett eventuellt uppdrag. Nedan redovisar vi vad som framkom i kontakterna med de tre myndigheterna.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten verkar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen, och fokuserar i sin verksamhet särskilt på grupper som löper störst risk att drabbas av ohälsa. Myndigheten har ingen kompetens att hantera frågor som rör enskilda individer och arbetar inte specifikt med adoptionsfrågor i sin verksamhet. Det enda område som har en koppling till adoptionsfrågor är myndighetens arbete som rör de yngsta barnen (0–2 år), där myndigheten utvecklar kunskap om hur samhället kan ge bästa möjliga stöd för förutsättningar till jämlik hälsa, och där adoption kan vara en omständighet som diskuteras i stället för familjehem. Myndigheten arbetar också med kunskapsstöd till barn och unga, men det handlar generellt om frågor som rör olika former av utsatthet och vad som påverkar eller främjar barns hälsa och utveckling på framför allt samhälls- och gruppnivå.

En fördel som myndigheten lyfter fram med att placera ett resurscentrum på Folkhälsomyndigheten är att de är en stor myndighet med erfarenhet av att ta fram och sprida kunskapsstöd, uppföljning och analys, framställande av statistik, samordning och fördelning av

statsbidrag. Nackdelen är att myndigheten saknar specifik kompetens om adoptionsfrågor och direkt närliggande frågor, liksom att handlägga ärenden som rör individer. Kompetenscentrumet kommer således att behöva byggas upp från grunden, och kommer att sakna en tydlig koppling till myndighetens övriga verksamhet.

Folkhälsomyndighetens samlade bedömning är att ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor inte bör placeras hos myndigheten. Det finns andra myndigheter som arbetar närmare med de frågor som rör resurscentrumet och där fördelarna och synergier med ett resurscentrum skulle vara tydligare och större.¹²⁴

MFoF

MFoF ska enligt sin instruktion bedriva och främja ett kunskapsbaserat arbete och ansvara för kunskapsförmedling inom föräldraskapsstöd, familjerådgivning och den familjerätt som omfattas av kommuners socialtjänst. I detta arbete ingår bland annat framtagandet av föreskrifter, allmänna råd, kunskapsstöd och verktyg. MFoF är centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention och ansvarar bland annat för att följa upp den internationella utvecklingen inom internationella adoptioner. Sedan 2020 tillhandahåller MFoF stöd vid ursprungssökning, adoptionsspecifikt samtalsstöd och utgör den nationella kontaktpunkten för frågor som rör oegentligheter inom internationella adoptioner. MFoF bedömer att ett resurscentrum ligger i linje med myndighetens uppdrag och kan ses som en förstärkning och vidareutveckling av det myndigheten redan kan och gör.

Fördelar som MFoF lyfter fram med att placera ett resurscentrum vid myndigheten är att det skulle ge ett tillgängligt, enhetligt och samordnat stöd till adopterade personer och deras familjer. MFoF är en etablerad aktör nationellt och internationellt och kan utifrån sitt befintliga uppdrag fortsätta att utveckla expertkompetens och stöd till adopterade personer, adoptivföräldrar och till professionen. MFoF har också erfarenhet av att arbeta med olika kanaler för att sprida kunskap, exempelvis webinarier, poddar,

¹²⁴ Folkhälsomyndighetens svar på frågor ang. nationellt resurscentrum för frågor om adopterade och adoption, 2025-02-11.

hemsida och genom skrifter och publikationer. Nackdelar med att placera ett resurscentrum på MFoF är enligt myndigheten att det finns enskilda personer som inte har förtroende för myndigheten genom att myndigheten historiskt ansvarat för auktorisation och tillsyn av internationella adoptioner. MFoF kunskapsstyr inte hälso- och sjukvården, vilket enligt myndigheten kan vara en begränsning men inget hinder mot att sprida kunskap även till hälso- och sjukvården.

MFoF bedömer att den erfarenhet som myndigheten byggt upp de senaste åren genom uppdragen ursprungssökning, samtalsstöd och nationell kontaktpunkt för oegentligheter tillsammans med rollen som centralmyndighet och kompetens inom kunskapsförmedling gör att myndigheten är lämpad för ett uppdrag om nationellt resurscentrum. MFoF bedömer att myndigheten har mycket goda förutsättningar att fullgöra ett uppdrag som resurscentrum och avdelningen för internationella adoptioner inom MFoF kan bli en del av ett nytt resurscentrum. MFoF ser dock behov av att förstärka kompetensen på myndigheten för att leverera bättre inom myndighetens alla olika uppdrag.¹²⁵

Socialstyrelsen

I Socialstyrelsens instruktion finns inte någon specifik arbetsuppgift vad gäller adoptionsfrågor, men det finns närliggande frågor. Exempelvis ger myndigheten stöd i frågor om nationella adoptioner som socialtjänsten arbetar med. Den verksamhet på Socialstyrelsen som närmast liknar det föreslagna resurscentrumet för adoptionsfrågor är Socialstyrelsens nationella kompetenscentrum för äldreomsorg (NKÄ). NKÄ erbjuder dock inte stöd till enskilda.

När det gäller arbetsuppgifterna för ett resurscentrum ser myndigheten inte något problem när det gäller att erbjuda kompetenshöjande insatser för de yrkesverksamma som möter adopterade i sin vardag, att främja forskning inom området, erbjuda forum och erfarenhetsutbyten eller att i övrigt sprida information och kunskap om adoptionsfrågor. Däremot ser myndigheten det som mer

¹²⁵ MFoF, Skriftligt svar på Adoptionskommissionens frågor angående ett nationellt resurscentrum för frågor om adopterade och adoption, 2025-02-13; Möte med MFoF 2025-02-24.

oklart om den kan erbjuda stöd till enskilda individer genom samtalstöd och stöd i ursprungssökning. En statlig myndighet ska, enligt förvaltningslagen, lämna den enskilde sådan hjälp att hon eller han kan ta tillvara sina intressen. Detta innebär att myndigheten inte kan biträda den enskilde i ett ärende. Tvärtom ska den information som ges till den enskilde vara saklig och opartisk. Socialstyrelsen som statlig myndighet kan inte få en funktion där myndigheten biträder och tar ställning i enskilda ärenden eller frågor som rör adoption. Om det föreslås att ett centrum ska inrättas vid Socialstyrelsen bör centrumets uppgifter tydliggöras så att de är förenliga med myndighetens roll och med förvaltningslagen. Vid vårt möte med Socialstyrelsen framfördes att om Socialstyrelsen ska få ett uppdrag att ge stöd till enskilda individer så krävs en lagändring, det räcker inte med ett uppdrag i myndighetens instruktion. Myndigheten riskerar dock att hamna i dubbla roller om den både har ett kunskapsförmedlande uppdrag där myndigheten ska upplevas som opartisk och samtidigt ge ett individstöd. I dag är Socialstyrelsen väldigt noga med att skilja på detta och det kan finnas en risk för förtroendeskada för myndigheten. Myndigheten ställer sig frågan om det utifrån detta är lämpligt att de får ett uppdrag om resurscentrum.

En fördel med att placera ett resurscentrum på Socialstyrelsen är att myndigheten får ett samlat ansvar för internationella och nationella adoptioner. Adopterades behov kan integreras i myndighetens frågor. Socialstyrelsen har dessutom etablerade former för kunskapsstyrning samt nätverk och kanaler för att nå ut till socialtjänsten och hälso- och sjukvården, vilket är särskilt betydelsefullt eftersom Socialstyrelsen har ett högt förtroende inom dessa sektorer. Socialstyrelsen har också erfarenhet av nationella kompetenscentrum och hur de ska inordnas och förhålla sig till myndighetens organisation och processer. Nackdelar med att placera ett resurscentrum på Socialstyrelsen är att myndigheten saknar eller har begränsad kompetens för vissa av centrumets föreslagna uppgifter, det gäller särskilt internationella adoptioner och stöd till enskilda i form av bland annat ursprungssökning. Det ansvar för individuellt stöd som föreslås för centret avviker från myndighetens sedvanliga uppgifter. Ytterligare en nackdel är att resurscentrumet blir en av många uppgifter inom Socialstyrelsen och det finns risk för att adoptionsfrågan blir mindre profilerad och ges mindre uppmärksamhet än om centret skulle pla-

ceras på en mindre myndighet. Socialstyrelsen har dock stor erfarenhet av att ansvara för och hålla samman många olika sakfrågor och myndigheten menar att formen resurscentrum motverkar en sådan risk genom att organiseringen gör centrumet tydligt både internt och externt.

Om ett kompetenscentrum skulle inrättas vid Socialstyrelsen innebär det att myndigheten behöver utveckla kompetens inom området. Vissa uppgifter för det föreslagna centret utförs i dag, enligt instruktion eller regeringsbeslut av MFoF, och det blir därför viktigt att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

Om ett resurscentrum för adoptionsfrågor skulle inrättas på Socialstyrelsen skulle det troligtvis placeras som en enhet vid en avdelning inom myndigheten. Resurscentrumet skulle ligga i linje med organiseringen och styrningen av myndigheten i övrigt och skapar på så sätt tydlighet internt men framför allt externt.

Socialstyrelsens bedömning är att uppdraget i stort är förenligt med myndighetens grunduppdrag, förutom när det gäller direktstödet. Uppdraget behöver regleras i myndighetens instruktion och de uppgifter som rör stöd till enskilda behöver tydliggöras så att de är förenliga med myndighetens roll och med förvaltningslagen. Myndigheten behöver tillföras resurser för att kunna utföra ett sådant uppdrag.¹²⁶

Förutsättningar och överväganden för placering av ett resurscentrum vid MFoF eller Socialstyrelsen

Utifrån de svar vi fått från myndigheterna är min slutsats att valet för placeringen av ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor står mellan MFoF och Socialstyrelsen. Jag bedömer det inte som aktuellt att gå vidare med Folkhälso-myndigheten som alternativ.

Ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor ska, som vi beskrivit tidigare i detta kapitel, kunna möta adopterade personers behov av stöd, framför allt vad gäller samtalsstöd, stöd vid ursprungssökning och stöd vid misstankar om oegentligheter. Att kunna erbjuda ett direkt stöd är därför viktigt. Det

¹²⁶ Socialstyrelsen, Skriftligt svar på Adoptionskommissionens frågor angående ett nationellt resurscentrum för frågor om adopterade och adoption, 2025-02-17; Möte med Socialstyrelsen 2025-02-24.

kan göras på olika sätt, exempelvis genom att låta externa leverantörer erbjuda stödet. Så görs i dag för samtalsstödet och delar av stödet till ursprungssökning ska också, som jag föreslår, kunna erbjudas genom andra aktörer än resurscentrumet. Oavsett detta så kommer det att finnas ett behov för ett nationellt resurscentrum att kunna vägleda enskilda personer i olika frågor, det vill säga, att ge direktstöd. Detta är en av flera viktiga utgångspunkter för placeringen av ett resurscentrum.

När det gäller stöd till enskilda erbjuder MFoF redan i dag sådant stöd i form av samtalsstöd och ursprungssökning. Myndigheten har byggt upp kompetens och utarbetat material och vägledningar för att kunna bistå i olika typer av frågor och ärenden om ursprungssökning. Utifrån sin roll som centralmyndighet för internationella adoptionsfrågor har myndigheten etablerade kontakter med andra centralmyndigheter. MFoF har också kunskap om adoptionsverksamheten över tid vilket är av betydelse för att kunna utveckla stödet vid ursprungssökning men också stödet till enskilda personer vid misstankar om oegentligheter i adoptioner. MFoF:s nuvarande kontaktpunktsuppdrag bidrar också till att bygga upp kompetens på detta område. Motsvarande kunskap och kompetens har inte Socialstyrelsen i dag. Socialstyrelsen uttrycker också att det inte är lämpligt att de ges ett uppdrag att erbjuda direktstöd till enskilda eftersom det krockar med myndighetens kunskapsförmedlande uppdrag där myndigheten ska upplevas som opartisk. Socialstyrelsen framhåller att de är väldigt noga med att skilja på detta och ser en risk för förtroendeskada för myndigheten med ett sådant uppdrag. En central del av ett resurscentrums verksamhet skulle på så sätt riskera att falla bort, eller till fullo behöva erbjudas enbart genom externa aktörer. Min bedömning är dock att ett nationellt resurscentrum inte helt kan avhända sig rollen att erbjuda direktstöd till enskilda. MFoF har också diskuterat gränsdragningen för att ge direktstöd och kommit fram till att det går att erbjuda information till enskilda personer och hänvisa dem vidare på det sätt myndigheten gör i dag. MFoF behöver dock fundera på var gränsen ska gå och hur det förhåller sig till hur andra myndigheter gör.

När det gäller uppdraget för ett resurscentrum att erbjuda kunskapsstöd till yrkesverksamma, sammanställa forskning och ta fram vägledningar passar det såväl MFoF som Socialstyrelsen, eftersom båda myndigheterna har den typen av uppdrag och roll inom andra

områden. Det ligger särskilt nära Socialstyrelsens befintliga uppdrag och roll. Ett resurscentrum placerat vid Socialstyrelsen skulle ha goda förutsättningar för att nå ut med kunskapsstöd till socialtjänsten och hälso- och sjukvården. MFoF har dock unik kompetens på det internationella adoptionsområdet vilket är viktigt för att inom ramen för ett resurscentrum kunna ha överblick över vilken kunskap som finns och vilken kunskap och forskning som behövs. MFoF arbetar också med kunskapsstöd till yrkesverksamma redan i dag när det gäller bland annat föräldraskapsstöd.

Vad gäller uppdraget för resurscentrumet att erbjuda forum och mötesplatser har MFoF fördel av att de redan i dag har utarbetade kanaler och arbetssätt för att nå ut till olika målgrupper inom adoptionsområdet, exempelvis genom poddar, webinarier och seminarier.

Ytterligare en viktig faktor för placeringen av ett resurscentrum är värdmyndighetens storlek och styrning. MFoF är en liten myndighet och ett uppdrag om resurscentrum blir ett viktigt tillskott till myndigheten. Det talar för att uppdraget prioriteras och ges stort fokus. Socialstyrelsen lyfter själva fram att ett uppdrag inom internationella adoptioner blir ett av ett stort antal uppdrag för myndigheten. Det finns en risk att frågan "försvinner" i myndigheten som helhet. Socialstyrelsen framhåller dock att resurscentrum som form bidrar till att motverka denna risk. Det ger uppdraget ökad tydlighet både internt och externt.

Som jag konstaterat är behovet av det stöd som ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor ska erbjuda stort. Detta behov har funnits länge och det är först de senaste åren som regeringen beslutat att ett stöd ska erbjudas genom MFoF. Min bedömning är därför att det är viktigt att etableringen av ett nationellt resurscentrum inte drar ut på tiden. Detta talar för att ett resurscentrum ska placeras på en myndighet där det redan finns utarbetad kompetens inom det internationella adoptionsområdet. Denna kompetens har MFoF. MFoF har också erfarenheten av att erbjuda direktstöd till enskilda och att arbeta med kunskapsstödjande insatser.

Förslag om inordnande av MFoF i Socialstyrelsen

Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering lämnade sitt slutbetänkande i februari 2025.¹²⁷ Utredningens uppdrag var att analysera de mindre myndigheternas verksamhet, uppgifter och organisering och lämna förslag på myndigheter eller delar av myndigheters verksamhet som bör avvecklas, samt till vilken eller vilka myndigheter som eventuellt kvarvarande uppgifter bör överföras.

Utredningen föreslår att MFoF:s samtliga uppgifter rörande föräldraskapsstöd, familjerådgivning, familjerätt och internationella adoptioner inordnas i Socialstyrelsen. Det är enligt utredningen särskilt angeläget att MFoF:s nuvarande uppdrag rörande internationella adoptioner överförs till Socialstyrelsen. Det är också mycket angeläget att säkerställa kontinuitet gällande kapacitet och kvalitet i flera av MFoF:s uppgifter, bland annat inom internationella adoptioner. Utredningen lägger inget förslag om ändrad lokalisering för de uppgifter som ska inordnas i Socialstyrelsen. Enligt utredningen är det rimligt att den aktuella verksamheten fortsätter att bedrivas i Skellefteå tills vidare. En inordning bedöms enligt utredningen ge en bättre helhetssyn och bättre möjligheter till ett mer samordnat och effektivt arbete med exempelvis internationella adoptioner. Den kan också ge administrativa vinster. En risk med en inordning är att frågor om internationella adoptioner kan få mindre uppmärksamhet eller prioriteras ned och att MFoF:s specialistkompetens på området försvagas i en större myndighet. Enligt utredningen är en sådan risk möjlig att hantera och begränsa på ett ändamålsenligt sätt.

Vi har i dialog med Socialdepartementet fått rekommendationen att vi ska utgå från den befintliga myndighetsstrukturen i våra analyser och förslag, det vill säga, vi analyserar och bedömer myndigheterna utifrån de uppdrag och den roll de har i dag. Jag konstaterar dock att mina förslag fungerar väl oavsett vad som händer i denna fråga.

¹²⁷ SOU 2025:13 *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag*, s. 33 och 354 ff.

9.14.6 Ett resurscentrum ska etableras som en separat enhet inom MFoF med placering i Stockholm

Viktiga åtgärder vid etableringen inom MFoF

Mitt förslag utifrån övervägandena ovan är att MFoF ska ges uppdraget att etablera ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor samt att resurscentrumet ska placeras vid MFoF men som en separat enhet i Stockholm. Centrumets uppdrag ska framgå av MFoF:s instruktion och finansieras genom anslag från regeringen via MFoF:s regleringsbrev. Resurscentrumet ska inrättas från den 1 september 2026.

En förutsättning för att MFoF ska ges denna roll och ansvar är dock att uppdraget om resurscentrum inte enbart blir en fortsättning av myndighetens nuvarande stöduppdrag. De nackdelar och invändningar som finns mot att placera ett resurscentrum hos MFoF måste hanteras, inte minst när det gäller den kritik som framförts om MFoF:s befintliga stöd och bristande tillgänglighet. Som vi beskrivit i tidigare avsnitt ska resurscentrumet erbjuda ett kvalitativt och kompetent stöd med hög tillgänglighet. Centrumet måste ha en hög legitimitet. Min bedömning är att det krävs flera åtgärder för att åstadkomma detta.

Det går inte att bortse från det faktum att MFoF i dag inte har fullt förtroende hos målgruppen. Även om många som använt sig av MFoF:s stöd är nöjda, så finns det också de som är missnöjda och som uttrycker ett misstroende gentemot myndigheten. Det gäller särskilt adopterades föreningar. Oavsett hur många det är som misstror MFoF:s kapacitet att handha ett resurscentrum så riskerar det att påverka resurscentrumets legitimitet, vilket vore mycket olyckligt.

För att ett nationellt resurscentrum ska få den legitimitet det behöver bedömer jag därför att det behövs en nystart vid etableringen av ett resurscentrum. En viktig del i denna nystart är att det tydliggörs att resurscentrumet är skilt från handläggningen av internationella adoptionsärenden, att det klargörs att centrumet är oberoende gentemot adoptionsorganisationerna samt att det särskiljs organisatoriskt och fysiskt från den befintliga verksamheten vid MFoF.

Som jag framhållit ser jag det som viktigt att ett resurscentrum har hög tillgänglighet och kan erbjuda direktstöd. Det räcker inte

med kontakt via mejl, telefon eller digitala möten som i dag. Jag bedömer att ett stöd blir mer effektivt och på ett bättre sätt uppfyller de behov som finns om det också inkluderar en möjlighet till direkt kontakt, exempelvis för erfarenhetsutbyten och mötesplatser samt stöd i ursprungssökning. Detta talar emot en placering i Skellefteå. Ett centrum placerat i Stockholm är rent geografiskt mer tillgängligt än ett centrum placerat i Skellefteå och det kan därmed fånga fler personer inom ett större närområde. Det tar också för de allra flesta individer längre tid och kostar mer att ta sig till Skellefteå än till Stockholm. Mitt förslag är därför, som framgår ovan, att det nationella resurscentrumet etableras som en separat enhet inom MFoF med placering i Stockholm. Det ger möjlighet att skapa det centrum med hög tillgänglighet som efterfrågas. Jag är medveten om att detta är en känslig fråga. Myndigheten flyttade till Skellefteå 2018 och har sedan dess arbetat hårt för att bygga upp ny kompetens på myndigheten. Det finns en risk att det kortsiktigt uppstår ett nytt kompetenstapp men jag bedömer att det kan undvikas genom att i god tid bygga upp den nya enheten och rekrytera personal innan resurscentrumets verksamhet ska starta den 1 september 2026. Jag bedömer därför att nyttan med en placering av centrumet i Stockholm, i form av ökad tillgänglighet, breddad kompetens och möjlighet till en nystart, överväger de eventuella risker och olägenheter som det kan innebära.

Ytterligare en viktig fråga är kompetensen hos resurscentrumet. Den kompetens som i dag finns på den internationella adoptionsavdelningen vid MFoF är i hög grad anpassad utifrån myndighetens uppdrag att auktorisera och bedriva tillsyn över den internationella adoptionsverksamheten. Ungefär hälften av de anställda arbetar med uppgifter som kommer ingå i resurscentrumets uppdrag. Ett resurscentrum behöver därför rekrytera ny kompetens som utgår från det uppdrag som resurscentrumet kommer ha. En placering i Stockholm kan underlätta rekryteringen av lämplig personal. Enligt mina förslag kan också kompetensen inom ursprungssökning breddas, exempelvis genom att på olika sätt tillvarata kompetensen hos enskilda adopterade personer, adopterades föreningar och adoptionsorganisationer. Även införandet av ett rådgivande organ med representation av forskare och enskilda personer med olika erfarenhet tillför kompetens.

Det framgår tydligt att MFoF vill ha ett uppdrag om nationellt resurscentrum vilket är glädjande och ger goda förutsättningar för att uppdraget kommer att prioriteras och ges fokus inom myndigheten. Uppdraget kräver dock en medvetenhet om att verksamheten vid resurscentrumet är av ett annat slag än det uppdrag som myndigheten har i dag och att detta kommer ställa stora krav på myndigheten. Uppdraget förutsätter också att myndigheten och resurscentrumet ges tillräckliga resurser.

Kompetens och bemanning av resurscentrumet

Min bedömning är att ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor omfattar tolv årsarbetskrafter. Resurscentrumet ska ha en chef och anställda som rekryteras utifrån de specifika kompetenskrav som krävs för att fullfölja uppdraget. Därutöver tillkommer samtalsstödet samt de organisationer som får statsbidrag för att hjälpa till med ursprungssökning.

Utöver en chef för resurscentrumet ska det finnas en anställd som samordnar samtalsstödet och utvecklar stödet tillsammans med de externa leverantörer som erbjuder samtalsstödet, motsvarande hur Ankestyrelsen samordnar PAS-stödet. En anställd ska arbeta med juridiskt stöd och i övrigt bidra med juridisk kompetens inom resurscentrumet. Fem personer ska arbeta med att bygga upp och erbjuda stöd vid ursprungssökning och stöd vid misstanke om oegentligheter. Av dessa ska två tjänster vara flexibla och tillsättas genom tidsbegränsade projektanställningar för att på ett mer flexibelt sätt nyttja relevant kompetens utifrån de specifika kompetensbehov som resurscentrumet har över tid. Detta kan med fördel vara flera deltidstjänster eller kortare projektanställningar för att snabbt bygga upp kunskapen om ursprungssökning i olika länder. Två personer ska arbeta med kunskapsstöd till yrkesverksamma och att stimulera och omhänderta forskning. Två årsarbetskrafter ska arbeta med kommunikation, ekonomi respektive IT-relaterade frågor som rör resurscentrumet.

Barnombudsmannen har framfört att det är viktigt att resurscentrumet har kompetens om barns särskilda förutsättningar och behov, och kunskap om och erfarenhet av att samtala med barn.

Ett rådgivande organ ska knytas till resurscentrumet

Ett rådgivande organ ska knytas till resurscentrumet. I rådet ska enskilda personer, forskare och andra med relevant kompetens för centrumets verksamhet ingå och ge möjlighet för olika erfarenheter och perspektiv att mötas. MFoF ska utse ledamöterna i rådet. Rådet har en viktig roll för att göra målgruppen delaktig i verksamheten och för att stärka resurscentrumets kunskaps- och kompetensbas. Om det finns behov av att utveckla forskningsanknytningen i verksamheten kan ett särskilt forskarråd knytas till resurscentrumet. Det rådgivande organet kan då övergå till ett brukarråd.

10 Konsekvensutredning, kostnader och förslag till finansiering

10.1 Uppdraget

Enligt våra direktiv ska utredaren på ett allsidigt och grundligt sätt belysa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Utöver vad som följer av bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt analysera förslagets betydelse för de auktoriserade sammanslutningarna. Om förslagen kan förväntas leda till ökade offentligfinansiella kostnader, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om ett förslag lämnas som ändrar eller utökar en myndighets ansvar eller befogenheter, ska kostnaderna för detta redovisas. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de konsekvenser och de särskilda avvägningar som motiverar förslagen särskilt redovisas (se 14 kap. 3 § regeringsformen). Konsekvensanalysen avseende jämställdhet ska avse förhållanden såväl i ursprungsländerna som i Sverige i den mån de berörs av utredningens betänkande. En redogörelse för förslagets konsekvenser och förenlighet med Sveriges internationella konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter, såsom barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention, ska göras.

Utredningen tillkallades i oktober 2021 och ska i sin konsekvensutredning utgå från de bestämmelser som framgår av 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.¹

¹ Förordning (2024:183) om konsekvensutredningar Övergångsbestämmelser.

10.2 Konsekvenser för barn och barns rättigheter

Artikel 3 i barnkonventionen slår fast att vid alla åtgärder som rör barn ska en prövning av barnets bästa göras. Principen om barnets bästa är ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser. Analyser behöver alltså göras löpande under arbetets gång som en integrerad del av arbetet med att ta fram förslag på åtgärder.² Vi har löpande analyserat barnets bästa i utredningsarbetet.

10.2.1 Förslaget om att avveckla den internationella adoptionsförmedlingsverksamheten

Förslaget att avveckla den internationella adoptionsförmedlingsverksamheten påverkar barns levnadsvillkor i hög grad vilket innebär att vi gjort en utförlig beskrivning och analys av konsekvenser och effekter ur ett barnrättsligt perspektiv. Vi har vid den prövningen utgått från Barnombudsmannens metodstöd för hur en strukturerad bedömning av barnets bästa kan göras.³ Nedan följer en kort summering av barnkonsekvensanalysen.

Även en sådan ingripande åtgärd som en internationell adoption kan vara den bästa omvårdnadslösningen för ett enskilt barn om adoptionen uteslutande sker med hänsyn till barnets behov och med respekt för barnets och föräldrarnas rättigheter. Den internationella adoptionsverksamheten kan dock inte enbart betraktas utifrån ett mikroperspektiv. På systemnivå är verksamheten med att förmedla barn för adoption problematisk eftersom den utgår från en efterfrågan på barn. Kombinationen efterfrågan på barn från mottagarländerna och starka ekonomiska intressen kan både skapa drivkraft i ursprungsländerna att förmedla fler barn för internationell adoption än vad som är påkallat ur ett barnrättsperspektiv och risk för handel med barn och andra oegentligheter. Dessa underliggande faktorer innebär att det finns stora risker för oegentligheter och att det inte är möjligt att fullt ut garantera att adoptioner alltid sker under lagliga och etiska former. Svenska myndigheter har inte möjlighet eller ens rätt att fullt ut kontrollera de processer som utförs i andra länder. Sverige kan därmed inte garantera att det inte förekommer oegentligheter i de länder som vi samarbetar med.

² Ds 2022:22 *Bättre konsekvensutredningar*, s. 72.

³ <https://provningbarnetsbasta.barnombudsmannen.se/>.

Med beaktande av de risker för och de konsekvenser som oegentligheter i internationella adoptioner kan leda till bedömer jag att internationell adoptionsförmedling inte längre är en hållbar lösning för att skydda barns intressen. Trots de fördelar som en internationell adoption kan innebära för ett enskilt barn är min bedömning att förslaget om att avveckla förmedlingsverksamheten bidrar till förbättrade möjligheter för barn som grupp att få sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda. Forskning visar att internationella adoptioner oavsiktligt leder till att de nationella lösningarna i barnens ursprungsländer blir av sämre kvalitet än vad som skulle vara fallet om internationell adoption inte hade förekommit. På mikronivå kan en avveckling av den internationella adoptionsförmedlingsverksamheten innebära att barn som i dag bor på barnhem i ett annat land inte ges möjlighet till en permanent familj i Sverige. Internationell adoption är dock inte längre det primära alternativet för att tillgodose barns behov av omsorg för någon kategori av barn någonstans i världen. Det är en förhållandevis mycket liten grupp barn som berörs av en avveckling av förmedlingsverksamheten. År 2024 adopterades 54 barn till Sverige från nio länder och prognosen framåt är sjunkande.

10.2.2 Förslaget om skärpta regler för tillstånd till internationell adoption

I en globaliserad värld kommer det alltid finnas behov av adoptioner över landgränser i enstaka fall. En internationell adoption kan vara till ett enskilt barns bästa med beaktande av bland annat barnets rätt att i första hand växa upp med sin familj vilket kan vara släktingar (eller någon i det utvidgade nätverket) som bor i ett annat land än barnet. En konsekvens av förslaget om att avveckla verksamheten med internationell adoptionsförmedling är att en adoption över landgränser enbart kommer att kunna genomföras utan medverkan av en adoptionsorganisation, det vill säga genom det som i dag benämns enskild adoption. Som redovisats i kapitel 8 finns det risker i den nuvarande processen för enskild adoption och jag lämnar därför förslag till skärpta regler för tillstånd till internationell adoption. Bedömningen är att kravet på att det ska finnas en personlig relation mellan barnet och adoptanten redan före adoptionen, minskar risken för att barnets rätt till sin identitet och känne-

dom om sitt ursprung enligt artikel 7 och 8 i barnkonventionen kränks. Att adoptanten känner barnet före adoptionen stärker vidare möjligheterna för barnet att kunna upprätthålla kontakt med sina ursprungsföräldrar, syskon och släkt i hemlandet samt behålla sitt språk och sin kultur enligt artikel 20 och 30 i barnkonventionen. Ett krav på personlig relation minskar även risken för handel med barn.

Förslaget om att tillstånd till internationell adoption även ska kunna lämnas om barnet är släkt till adoptanternas adoptivbarn, det vill säga biologiskt (hel eller halv) syskon till ett barn som sedan tidigare har adopterats av sökanden motiveras utifrån barnets rätt att bevara familjerelationer. Barnkonventionen anger inte uttryckligen hur frågan om syskon ska hanteras men konventionen ger uttryck för att en adoption inte får innebära att ett barn skiljs från sina syskon om det inte är till barnets bästa med en separation. Att separera syskon kan därmed strida mot barnets rätt att bevara familjerelationer.⁴ Barnrättskommittén har uttryckt att principen om sammanhållning av familjer bör beaktas vid en placering, till exempel bör syskon inte skiljas åt.⁵ Forskning visar att syskonrelationer har en positiv påverkan på ett barns utveckling.

Förslaget om att Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) både ska pröva att förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen, med beaktande av samtliga omständigheter, är till barnets bästa syftar till att stärka rättssäkerheten och säkerställa att internationella adoptioner bara sker om de är till barnets bästa.

10.2.3 Förslaget om att prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta flyttas från socialnämnderna till MFoF

Som redovisats i avsnitt 8.10.4 är det i dag otydligt vilket ansvar socialnämnderna har att säkerställa att de juridiska förutsättningarna för adoption är uppfyllda vid beslut om adoptionsförfarandet får fortsätta. I dag gör socialnämnderna i regel inte någon närmare kontroll av adoptionshandlingarna. Förslaget om att MFoF ska

⁴ J. Tobin (2019), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, s. 777.

⁵ Barnombudsmannen. Svensk översättning av Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6 Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet (CRC/C/GC/6) p. 40.

överta ansvaret för att besluta om fortsatt samtycke syftar till att stärka kontrollen av att alla adoptionshandlingar finns med i ärendet och att de är äkta. En sådan ordning skulle öka möjligheten att stoppa adoptioner som inte bedöms uppfylla de krav som uppställs i lagstiftning och konventioner, bland annat om barns identitet, adopterbarhet, och tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Förslaget syftar till att stärka rättssäkerheten och säkerställa att internationella adoptioner bara sker om de är till barnets bästa.

10.2.4 Förslaget om att domstolen ska avvisa en ansökan om adoption om sökanden saknar tillstånd från MFoF

Som redovisats i avsnitt 8.7.3 finns det inget som hindrar att den som vill adoptera ett visst i förväg bestämt barn vänder sig direkt till svensk domstol (tingsrätt) utan att först ha fått socialnämndens medgivande att ta emot barnet, MFoF:s tillstånd till enskild adoption och samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Om sökanden vänder sig direkt till svensk domstol kan det alltså vara så att barnet lämnar sitt hemland utan att någon prövning har gjorts av om sökandena är lämpliga som adoptivföräldrar eller om en adoption i övrigt är till barnets bästa. Sökandena behöver inte heller gå föräldrautbildning. Förslaget om att domstolen ska avvisa en ansökan om adoption om tillstånd från MFoF saknas, syftar till att säkra att barnets rättigheter tillgodoses i adoptionsprocessen. Kravet på tillstånd från MFoF, och därmed även ett medgivande från socialnämnden, syftar till att ge domstolen ett grundligt underlag för att bedöma att adoptionen är till barnets bästa. Det är särskilt viktigt när det är fråga om att flytta ett barn över nationsgränser med allt vad det för med sig när det gäller att tillgodose barnets alla intressen. Förslaget och dess konsekvenser för barn redovisas utförligt i avsnitt 8.10.5.

10.2.5 Förslaget om inrättande av ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor

Förslaget om inrättande av ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor kommer ha positiva konsekvenser för barn.

Förslaget i avsnitt 9.5 om ett nytt samtalsstöd innebär, till skillnad mot i dag, att dagens åldersgräns på 15 år tas bort. Resurscentrumet får bedöma i varje enskilt fall vilket stöd som är lämpligt att erbjuda utifrån barnets mognad. Barns egna åsikter och önskemål är en viktig utgångspunkt i bedömningen. Syftet är att fler barn ska få tillgång till samtalsstöd än vad som erbjuds i dag. Samtalsstödet innebär även högre tillgänglighet ur ett geografiskt perspektiv och att fler leverantörer ska erbjuda samtalsstödet. Syftet med fler leverantörer är bland annat att minska risken för att det som i dag bildas köer. Det är inte minst viktigt för barn och unga att samtalsstödet kan erbjudas så snabbt som möjligt vid behov. Förslaget ökar möjligheten för fler barn och unga att få tillgång till ett samtalsstöd som möter deras behov.

Det stöd i ursprungssökning som MFoF erbjuder i dag omfattar endast adopterade personer över 18 år. Eftersom barn kan få tillgång till sina adoptionshandlingar efter socialnämndens prövning bedömer jag att även barn ska kunna erbjudas ett stöd från resurscentrum vid ursprungssökning. Resurscentrumet får bedöma i varje enskilt fall vilket stöd som är lämpligt att erbjuda utifrån barnets mognad. Barns egna åsikter och önskemål är en viktig utgångspunkt i den bedömningen. Förslaget ligger i linje med artikel 22 i 2008 års Europarådskonvention som bland annat stadgar att adopterade barn har rätt att ta del av information om sitt ursprung från behöriga myndigheter och att lämplig vägledning bör ges till adopterade barn som inte uppnått myndig ålder. Det behov av psykosocialt stöd som kan uppstå i samband med ursprungssökning erbjuds via resurscentrumets samtalsstöd.

Förslaget i avsnitt 9.8 om individuellt stöd till adopterade personer som misstänker oegentligheter i sin adoption omfattar även adopterade under 18 år. Det är viktigt inte minst utifrån skyldigheten enligt artikel 8.2 barnkonventionen om att ett barn som olagligt berövats en del av eller hela sin identitet ska ges lämpligt stöd och skydd i syfte att snabbt återupprätta identiteten. Resurscentrumet får bedöma i varje enskilt fall vilket stöd som är lämpligt att erbjuda utifrån barnets mognad. Det psykosociala behovet av stöd som kan uppstå erbjuds via resurscentrumets samtalsstöd.

En ung intervjuperson har framfört till oss att det viktigaste stödet för adopterade ungdomar skulle vara att få känna gemenskap, att kunna spegla sig i andra adopterade personer och ta del

av andras upplevelser. Mitt förslag om att det nationella resurscentrumet särskilt ska beakta barns och ungas behov och önskemål av erfarenhetsutbyte och social gemenskap syftar till att tillgodose det behovet. Målet är att det nationella resurscentrumet kan bli en trygg plats där adopterade barn och unga kan känna tillhörighet och sammanhang. Det kan förebygga psykisk ohälsa hos barn och unga.

Mitt förslag om ett kunskapshöjande stöd till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter internationellt adopterade personer kan förbättra kunskapen om adopterade barns särskilda behov på BVC, förskola, skola, ungdomsmottagningar, BUP, primärvården och socialtjänsten. Kunskapen och därmed yrkesverksammas möjligheter att fånga upp dessa behov är i linje med barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Till exempel framgår av artikel 6 att konventionsstaterna till det yttersta av sin förmåga ska säkerställa barnets överlevnad och utveckling, och i artikel 24 betonas barnets rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering, och att konventionsstaterna har en skyldighet att sträva efter att till fullo förverkliga denna rätt.

10.3 Konsekvenser för statliga myndigheter

MFoF berörs av flera av förslagen. Förslaget om att avveckla förmedlingsverksamheten innebär att MFoF:s uppgift att auktorisera och bedriva tillsyn över adoptionsorganisationer som förmedlar internationella adoptioner upphör. Förmedlingsverksamheten ska vara avslutad senast den sista december 2028 och MFoF ska ges i uppdrag av regeringen att utarbeta en avvecklingsplan som på ett transparent och tydligt sätt beskriver hur avvecklingen av förmedlingsverksamheten ska gå till. Avvecklingen ställer krav på MFoF att förbereda och planera för avvecklingen. I den mån MFoF behöver bevilja auktorisation så handlar det om auktorisation för att avsluta pågående ärenden vilket innebär ett mindre omfattande arbete än vid ny eller förlängd landauktorisering. MFoF behöver inte heller bevilja Sverigeauktorisering. Tillsynen över förmedlingsverksamheten omfattar i praktiken endast AC och blir därmed mer begränsad än tidigare. Eftersom avvecklingen sker successivt så kommer behovet av personal inom denna verksamhet att successivt minska fram till 2028. Vår bedömning är att fyra av de fem årsarbetskrafter

som i dag arbetar med auktorisation och tillsyn successivt kan avvecklas utifrån den avvecklingsplan MFoF föreslås ta fram.

Förslaget om starkare statlig kontroll vid internationell adoption innebär att MFoF ska bevilja tillstånd till internationell adoption (tidigare benämnt enskild adoption) av barn med hemvist i ett annat land och pröva om förmedlingssättet är tillförlitligt. Myndigheten prövar redan i dag om förmedlingssättet är tillförlitligt men tillförs genom förslaget en ny uppgift att även pröva om adoptionen är till barnets bästa. Detta har MFoF också själva föreslagit till regeringen. Från 2020 och fram till i dag har MFoF handlagt ungefär 20–30 ärenden per år som rör prövning av om förmedlingssättet vid enskild adoption är tillförlitligt. Min bedömning är att antalet ärenden kommer minska mot bakgrund av att tillstånd endast får lämnas om det finns ett personligt förhållanden mellan sökanden och barnet. Det ska inte längre vara möjligt att adoptera ett okänt barn från ett land där sökanden har bott, arbetat eller har sitt ursprung. Den nya uppgiften att pröva barnets bästa vid adoption ställer dock högre krav på MFoF:s prövning jämfört med i dag.

Förslaget om att ansvaret för prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta enligt 6 kap. 14 § SoL⁶ ska flyttas från socialnämnderna till MFoF innebär en ny arbetsuppgift för MFoF. Detta har MFoF också själva föreslagit till regeringen. Eftersom jag föreslår att internationell adoption endast ska vara tillåten i de fall det finns en nära personlig relation mellan de sökande och barnet redan före adoptionen, kommer prövningen av sökandens lämplighet och behörighet att adoptera just det specifika barnet göras redan i samband med MFoF:s prövning av tillstånd till adoption. Fokus vid prövningen av fortsatt samtycke kommer därför främst vara att säkerställa att all dokumentation om barnet finns tillgänglig och att den är korrekt.

Förslaget om inrättande av ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor vid MFoF innebär att myndigheten får ett instruktionsenligt uppdrag att erbjuda adoptionsspecifikt stöd genom resurscentrumet. Resurscentrumet ska placeras vid en separat enhet i Stockholm vilket påverkar organisationen av MFoF:s verksamhet och ställer krav på MFoF i etableringen och inrättandet av resurscentrumet. Sett till de uppgifter som rör resurscentrumet har MFoF redan i dag delvis detta upp-

⁶ 24 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

drag genom det särskilda regeringsuppdraget om samtalsstöd, ursprungssökning och nationell kontaktpunkt som ska slutredovisas i februari 2027. Förslaget om resurscentrum är dock betydligt mer omfattande och ställer nya krav på verksamheten jämfört med i dag. Det ska inte ses enbart som en förlängning eller fortsättning på den stödverksamhet myndigheten i dag erbjuder. Det handlar om att etablera ett förstärkt och mer tillgängligt samtalsstöd, att erbjuda ett utvecklat och paketerat stöd i ursprungssökning tillsammans med extern kompetens, att bygga upp ett stöd vid misstänkta oegentligheter samt att utveckla och arbeta med kunskapsspridning och forskning på området. De fem årsarbetskrafter som i dag arbetar med stödverksamheten kan tillföras resurscentrumet. I övrigt krävs nyrekryteringar.

De svenska utlandsmyndigheterna berörs både av förslaget om en starkare statlig kontroll vid adoption över landgränser och förslaget om stöd vid ursprungssökning. De svenska utlandsmyndigheterna ska enligt förslaget i avsnitt 8.10.3, vara skyldiga att biträda MFoF med utredning i ärenden som rör tillstånd till internationell adoption. Den uppgiften har de dock redan i dag eftersom MFoF enligt 6 a § tredje stycket LIA är skyldig att samråda med den svenska utlandsmyndigheten i ärenden om auktorisation. Bedömningen är att uppgiften redan ligger i utlandsmyndigheternas uppdrag. Eftersom jag föreslår att adoptionsförmedlingsverksamheten ska avvecklas kommer det dessutom bli färre ärenden framöver. Utlandsmyndigheterna föreslås även biträda resurscentrumet vid ursprungssökning. De svenska utlandsmyndigheterna ska bistå resurscentrumet med aktuell information om vilka möjligheter som adopterade har att söka sitt ursprung enligt lagstiftningen i landet och vilka myndigheter och organisationer som ansvarar för vilka delar i processen och hur de kan bistå. De svenska utlandsmyndigheterna föreslås även, på samma sätt som de biträder svenska socialnämnder vid utredning i ärenden som rör fastställande av faderskap, bistå vid provtagning för DNA-undersökning. Förslagen kan få viss påverkan på utlandsmyndigheterna, särskilt i de länder varifrån många personer adopterats. Utlandsmyndigheterna ska bistå med att ta fram underlag och material när resurscentrumet tar fram nya ”paket” för ursprungssökning i ett land eller utvecklar ett befintligt paket. Bedömningen är att detta ingår i utlandsmyndighetens befintliga uppdrag. Om fler personer blir intresserade av ursprungs-

sökning och tar del av resebidraget kan det också innebära en ökad efterfrågan på stöd från enskilda. Huvudansvaret för stöd ligger dock på resurscentrumet och förslaget bygger inte på att utlandsmyndigheterna ska ha ett uppbyggt stöd utan hänvisa till resurscentrumet och det stöd som finns där. Bedömningen är därför att även dessa uppgifter ligger inom utlandsmyndigheternas befintliga uppdrag. Om det skulle visa sig att utlandsmyndigheterna i vissa länder får avsätta betydande extra resurser för att klara denna uppgift, kan regeringen i framtiden behöva se över resurstilldelningen till utlandsmyndigheterna.

Socialstyrelsen berörs i viss mån av förslaget om kunskaps- höjande insatser till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer. Förslaget innebär bland annat att resurscentrumet bör nyttja Socialstyrelsens befintliga strukturer för kunskapsstyrning för att föra ut adoptionsspecifik kunskap inom socialtjänst och hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen ska inte ta fram helt nya kunskapsstöd, föreskrifter, allmänna råd eller riktlinjer för adoptionsfrågor, utan endast stötta resurscentrumet i framtagandet av kunskapsstöd samt vägleda resurscentrumet i vilka kanaler som är lämpliga att använda för de olika kunskapsstöden. Detta bedöms rymmas i Socialstyrelsens befintliga uppdrag gällande statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst. Socialstyrelsen har bland annat i uppdrag att ansvara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom sitt verksamhetsområde.⁷

Tingsrätterna bedöms inte beröras i någon större omfattning av förslagen. Avvecklingen av förmedlingsverksamheten kan eventuellt innebära färre ärenden om adoption. Även förslaget om att domstolen ska avvisa en ansökan om adoption om sökanden saknar tillstånd till internationell adoption kan innebära färre ärenden om adoption.

Försäkringskassan berörs av förslagen genom att myndigheten tillförs uppgiften att hantera ansökningar och utbetalning av resebidrag till internationellt adopterade. Försäkringskassan hanterar redan i dag utbetalning av olika bidrag, exempelvis adoptionsbidraget till adoptivföräldrar, och har därmed system och rutiner för att hantera även den här typen av ärenden. Inflödet av ärenden beror på hur stora medel som tillförs ett resebidrag liksom hur stor efterfrågan på bidraget är.

⁷ Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

10.4 Konsekvenser för de auktoriserade sammanslutningarna

Förslaget i avsnitt 8.10.2 om att avveckla den internationella adoptionsförmedlingsverksamheten innebär att det inte längre kommer vara tillåtet att förmedla barn från utlandet för adoption i Sverige. Det innebär att de adoptionsorganisationer som är aktiva måste avveckla sin förmedlingsverksamhet. Barnen Framför Allt (BFA) har redan påbörjat en avveckling av sin verksamhet efter ett beslut av styrelsen hösten 2024. BFA påverkas därmed inte av förslaget.

Adoptionscentrum (AC) har framfört att deras förmedlingsverksamhet ”rent teoretiskt” kan fortsätta så länge det finns behov av internationella adoptioner, intresse hos blivande adoptivföräldrar och länder som önskar samarbeta med AC.⁸ Den rådande situationen med att färre barn förmedlas för adoption till Sverige innebär dock att AC inte får de intäkter från adoptionsavgifter som de behöver för att kunna upprätthålla verksamheten. Enligt MFOF har AC framfört att de har ett ansträngt ekonomiskt läge. Om AC inte skulle få några nya intäkter så har de fonderade medel för att täcka drygt ett år av organisationens totala kostnader som det ser ut i nuläget.⁹ Enligt MFOF finns det därför en risk för att AC behöver avveckla sin förmedlingsverksamhet innan våra förslag blir verklighet, det vill säga före den 1 januari 2029. Det kan innebära att inte heller AC i praktiken påverkas av förslaget.

AC bedriver i dag förutom förmedlingsverksamhet även biståndsverksamhet och verksamhet med stöd till adopterade och adoptivföräldrar, så kallad Post Adoption Services (PAS). AC kan alltså finnas kvar som organisation även när förmedlingsverksamheten har avvecklats. AC har lång erfarenhet av PAS och det är viktigt att den kompetensen fortsatt tas till vara. I avsnitt 9.13 föreslås att regeringen ska besluta om en förordning om statsbidrag till en försöksverksamhet med organisationer som bistår adopterade personer med ursprungssökning. AC kommer därmed att kunna ansöka om statsbidrag för sitt arbete med ursprungssökning och återresor. Förordningen föreslås träda i kraft den 1 september 2026 och tillämpas första gången i fråga om statligt bidrag för år 2027. Det innebär att AC:s långa erfarenhet av internationell adoptions-

⁸ AC:s svar på fråga 6–13. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-11.

⁹ MFOF:s svar på fråga från Adoptionskommissionen, inkom 2025-02-13.

verksamhet och kontakter med adoptionsorganisationer, myndigheter och andra aktörer i andra länder kan tas till vara.

10.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslaget i avsnitt 8.10.4 om att ansvaret för prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta enligt 6 kap. 14 § SoL¹⁰ ska flyttas från socialnämnderna till MFoF innebär att kommunerna får färre uppgifter inom den internationella adoptionsverksamheten. Förslagen i övrigt bedöms inte leda till att kommunerna får några nya eller utökade uppgifter än vad de redan gör eller är skyldiga att göra i dag. Förslagen påverkar därmed inte den kommunala självstyrelsen.

10.6 Konsekvenser för företag och marknad

Bedömningen är att konsekvenserna för företag och marknad främst berör små företag, vilket redovisas nedan.

10.6.1 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag

Förslaget om ett framtida samtalsstöd som beskrivs i avsnitt 9.5 bygger på valfrihet och att samtalsstödet ska erbjuda bredare och djupare adoptionsspecifik kompetens samt högre tillgänglighet än vad som erbjuds för närvarande. Fler leverantörer ska ges möjlighet att erbjuda samtalsstöd än i dag, då en upphandlad leverantör erbjuder samtalsstödet. Med den modell som föreslås ställs inte krav på en enskild leverantör att uppfylla alla kompetenskrav, utan den öppnar upp för att fler små leverantörer kan bidra med en del av kompetensbehovet till det samlade samtalsstödet. Tröskeln för små företag att kunna konkurrera på marknaden blir därmed lägre. Med fler leverantörer kan kompetensen inom samtalsstödet som helhet både breddas och höjas. Förslaget om ett mer tillgängligt stöd ger också förutsättningar för små leverantörer i olika delar av landet att erbjuda samtalsstöd. För att undvika att några få större leverantörer

¹⁰ 24 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

med kontrakterade underleverantörer ges konkurrensfördelar i förhållande till små leverantörer bör särskilda krav ställas i förfrågningsunderlaget vid upphandling.

10.7 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

De olika förslag som rör MFoF:s verksamhet ger konsekvenser för sysselsättning i olika delar av landet. Förslaget om avveckling av förmedlingsverksamheten får konsekvenser i form av ett minskat personalbehov vid MFoF. Samtidigt finns visst fortsatt personalbehov utifrån förslaget om stärkt statlig kontroll vid internationell adoption. Bedömningen är att detta sammantaget ger ett minskat personalbehov i Skellefteå på fyra årsarbetskrafter. När det gäller nationellt resurscentrum är förslaget att det inrättas vid en särskild enhet på MFoF med placering i Stockholm. Argumentet för detta är att en central del i resurscentrumets verksamhet är direktstöd vid ursprungssökning men också erfarenhetsutbyte och forum som ställer krav på en högre geografisk tillgänglighet än vad ett centrum placerat i Skellefteå skulle kunna ge. Det innebär att de resurser som avser de uppgifter som ska ingå i resurscentrumets verksamhet och som i dag finns i Skellefteå huvudsakligen kan behöva flyttas till Stockholm.

10.8 Konsekvenser och förenlighet med Sveriges internationella konventionsåtaganden

Utgångspunkten för alla överväganden och förslag har varit de åtaganden om mänskliga rättigheter som Sverige har, särskilt vad gäller barnets rättigheter vid adoption, se volym 2 kapitel 2. Enligt direktiven ska utgångspunkten i vårt arbete vara barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention.

Förslaget om att verksamheten med att förmedla barn för adoption till Sverige ska avvecklas är förenligt med både barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention. Det finns ingen skyldighet för Sverige att samarbeta med andra länder om adoption enligt dessa konventioner.

Förslaget om att begränsa möjligheten till internationell adoption till det fall då det finns en personlig relation mellan barnet och sökanden redan före adoptionen syftar till att säkra barnets rättigheter enligt artikel 7, 8, 20 och 30 barnkonventionen. Förslaget om att tillstånd till internationell adoption även ska kunna lämnas om barnet är släkt till sökandens adoptivbarn, det vill säga biologiskt (hel eller halv) syskon till ett barn som sedan tidigare har adopterats av sökanden syftar till att säkerställa barnets rätt att bevara familjerelationer enligt artikel 8 Europakonventionen och barnkonventionen. Barnrättskommittén har uttryckt att principen om sammanhållning av familjer bör beaktas vid en placering, till exempel bör syskon inte skiljas åt.¹¹ Förslaget om att MFoF både ska pröva att förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen är till barnets bästa och förslaget om att ansvaret för att pröva om adoptionsförfarandet får fortsätta enligt artikel 17 c 1993 års Haagkonvention ska flyttas från socialnämnderna till MFoF, syftar till att säkerställa HCCH:s och FN:s uppmaning att internationella adoptioner endast bör genomföras med hjälp av ackrediterade organ i både mottagar- och ursprungslandet.

Förslaget om att domstolen ska avvisa en ansökan om adoption om sökanden saknar ett tillstånd från MFoF syftar till att säkerställa att behöriga myndigheter har säkerställt att en adoption av ett barn är till barnets bästa. Dessa krav bör därför vara uppfyllda för att frågan om adoption ska kunna prövas. Detta är ett legitimt syfte med den föreslagna ordningen och bedöms därför vara förenlig med artikel 6 Europakonventionen och barnkonventionen. Förslaget och dess konsekvenser redovisas utförligt i avsnitt 8.10.5.

Förslagen om samtalsstöd och stöd vid ursprungssökning syftar till att uppfylla Sveriges åtaganden enligt artikel 9 c 1993 års Haagkonvention att främja rådgivning i adoptionsfrågor och möjligheter till hjälp och stöd efter adoption. Enligt HCCH måste staterna göra allt inom sin makt för att fullgöra denna skyldighet, som bland annat innebär att tillgodose behoven hos både adopterade personer och deras familjer.¹² Förslaget om individuellt stöd vid misstankar om oegentligheter i adoptionen syftar till att uppfylla Sveriges ansvar

¹¹ Barnombudsmannen. Svensk översättning av *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6 Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet* (CRC/C/GC/6) p. 40.

¹² HCCH (2008), *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention. Guide No.1*, s. 125.

att utreda olagliga adoptioner och i de fall barnet olagligt berövats en del av eller hela sin identitet ge lämpligt stöd och skydd att återupprätta den enligt artikel 8.2 barnkonventionen. Hur ansvaret ska fullgöras redovisas i avsnitt 9.8.1.

I avsnitt 7.6 uppmanar jag regeringen att påskynda processen för att Sverige ska ratificera konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden (förkortad UNCED). Syftet med en snabb ratificering är att stärka rättigheterna för de personer vars adoptioner kan falla inom definitionen av ett påtvingat försvinnande enligt konventionen.

Mina förslag innebär sammantaget att barnets rättigheter stärks i adoptionsprocessen och har därigenom även direkt koppling till flera mål och delmål i Agenda 2030, till exempel mål 10 om minskad ojämlikhet och delmål 16.2 om att skydda barn mot övergrepp, utnyttjande, människohandel och våld. Våra förslag i kapitel 9 om stöd till adopterade personer och deras familjer har koppling till mål 3 om god hälsa och välbefinnande.

10.9 Jämställdheten mellan kvinnor och män

Fler adopterade kvinnor än män har sökt adoptionsspecifikt stöd i form av samtalsstöd och stöd vid ursprungssökning som MFoF erbjuder. Hittills har nästan fyra av fem personer som sökt samtalsstöd via MFoF varit kvinnor. Eventuellt drar sig många män för att söka stöd även om de skulle behöva.

Mitt förslag om att samla allt stöd under ett ”tak”, göra stödet mer känt och lättillgängligt, erbjuda stöd i olika former, på olika platser och utan alltför långa väntetider, ökar möjligheterna för att alla de som behöver stöd också får det. En informativ och vägledande webbportal som samlar och sprider kunskap kan också ”sänka trösklarna” för att ta emot information och stöd. Det ger internationellt adopterade personer en väg in till att själva läsa på om adoptionsrelaterade frågor, det stöd staten erbjuder samt få tips av olika slag. Dessutom kan förslaget om att resurscentrumet ska erbjuda olika former av fysiska och digitala forum och mötesplatser för adopterade och deras familjer i vissa fall särskilt rikta sig till gruppen män. Det är möjligt att förslaget om ett nytt och mer lättillgängligt samtalsstöd som bygger på större valfrihet och högre tillgängligt

i hela landet kan minska överrepresentationen, även om det är be-
lagt att kvinnor i allmänhet konsumerar mer sjukvård än män i all-
mänhet. Det skulle kunna medföra att fler män får den hjälp de
behöver, och samtidigt får den jämförelsevis stora gruppen kvinnor
som nyttjat och troligtvis fortsatt kommer att nyttja stödet få ett
bättre stöd framöver.

Förslaget om ett utvecklat samtalsstöd innebär dessutom att det
kommer att behövas fler samtalsledare framöver. Det finns en över-
representation av kvinnor bland de psykoterapeuter, psykologer
och andra professioner som kan komma att erbjuda samtalsstödet.
Förslaget främjar därmed särskilt kvinnors arbetstillfällen.

Förslaget om att förmedlingsverksamheten ska avvecklas kom-
mer att påverka män och kvinnor på olika sätt. Den adoptionsorga-
nisation som i dag förmedlar adoptioner (AC) har fler anställda
kvinnor än män. Det handlar dock om ett fåtal personer. När för-
medlingsverksamheten upphör kommer också färre barn att adop-
teras internationellt till Sverige. År 2024 var det dubbelt så många
pojkar som flickor som förmedlades för internationell adoption via
AC till Sverige: 24 pojkar och 12 flickor. Det innebär att pojkar i
det avseendet påverkas mer av förslagen än flickor.

De flesta ursprungsföräldrar som berörs av förslaget är kvinnor.
Fortfarande är det nämligen betydligt vanligare att mödrar, jämfört
med fäder, lämnar barn för internationell adoption.

10.10 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Förslagen om att inrätta ett resurscentrum och stärka stödet till
adopterade personer, både via direktstöd till målgruppen och via
yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer skulle
kunna få vissa konsekvenser för brottsligheten och brottsförebyg-
gande arbete. Forskning visar att internationellt adopterade per-
soner inte enbart har en högre risk för psykisk ohälsa, utan även
för asocialt beteende, missbruk och kriminalitet jämfört med den
övriga befolkningen. Tillgång till professionellt stöd minskar risken
för framtida ohälsa, och möjligtvis kan ett förbättrat stöd även minska
risken för kriminalitet och därmed ha en brottsförebyggande effekt.

Införandet av bidrag kan teoretiskt sett medföra en risk för brottslighet i form av bidragsfusk. Mot bakgrund av det nya resebidragets relativt låga bidragsbelopp, i kombination med att stödet endast kan beviljas en gång per person, bedöms dock risken för fusk och överutnyttjande som låg.

Genom förslaget att det inte ska vara tillåtet att förmedla barn från utlandet för adoption i Sverige, försvinner den risk för olagliga handlingar som hade kunnat uppstå i de förmedlade adoptionerna. Jag bedömer att upphörande av adoptionsförmedling inte kommer att leda till ett ökat antal internationella adoptioner. Även om så skulle ske innebär mitt förslag om att stärka rättssäkerheten i de internationella adoptioner att risken för olagliga eller brottsliga handlingar minskar. Bland annat ska det krävas tillstånd från MFoF för att få adoptera ett barn med ursprunglig hemvist i ett annat land, och MFoF ska pröva att förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen är till barnets bästa samt överta ansvaret för prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta från socialnämnderna. En ansökan om adoption ska dessutom få tas upp till prövning av domstolen endast om MFoF har gett tillstånd till adoptionen. Allt detta syftar till att säkerställa att adoptionen är till barnets bästa och stävja olagligheter och andra oegentligheter i adoptionsverksamhet.

Det går dock inte att helt utesluta att olagliga handlingar kan komma att ske även i framtida adoptioner. Min bedömning är ändå att det inte kommer uppstå fler olagligheter i samband med adoptioner som en följd av mina förslag, vilket till stor del beror på att de framtida adoptionerna avgränsas till kända barn. Tillstånd till internationell adoption ska endast få lämnas om barnet är släkt till adoptanterna eller adoptanternas adoptivbarn eller det annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoption.

10.11 Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Förslaget om ett förbättrat adoptionsspecifikt stöd till adopterade personer, allmänheten och professioner har potential att bidra till de integrationspolitiska målen. Ett av de integrationspolitiska delmålen handlar om social och kulturell integration, bland annat att

andelen utrikes födda personer som upplever tillhörighet och delaktighet i samhället ska öka. Förekomsten av företeelser som begränsar utrikes födda kvinnor och mäns samt flickor och pojkars möjligheter att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen ska minska. Förslaget om att resurscentrumet ska erbjuda olika former av fysiska och digitala forum och mötesplatser för adopterade och deras familjer, kan bidra till detta. Ett förbättrat och mer tillgängligt samtalsstöd kan dessutom stötta adopterade personer i att hantera frågor och erfarenheter om utanförskap, mellanförskap och diskriminering, vilket i vår utredning visat sig vara vanligt förekommande bland internationellt adopterade personer. Många internationellt adopterade personer i Sverige som vi talat med har också upplevt rasism, vilket kan motverka upplevelsen av tillhörighet och delaktighet i samhället. Förslaget om ett kunskapshöjande stöd till allmänheten och framför allt till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter internationellt adopterade personer, har förutsättningar att motverka rasism i samhället samt okunskap eller dåligt bemötande från personal inom bland annat psykiatri, den övriga hälso- och sjukvården, socialtjänsten samt förskola och skola. Därmed kan förslaget också bidra till de integrationspolitiska målen om social och kulturell integration.

10.12 Samhällsekonomisk analys

Förslaget om ett förbättrat adoptionsspecifikt stöd

I Sverige finns i dag omkring 60 000 internationellt adopterade personer. Många mår bra, men forskning visar att internationellt adopterade som grupp har ökad risk för psykisk ohälsa, långvarig sjukskrivning och ofrivillig ensamhet. Internationellt adopterade personer har i högre grad än övriga befolkningen kontakt med psykiatrisk vård som vuxen (60 procent fler än övriga befolkningen). De står också i högre grad än övriga befolkningen långvarigt utanför arbetsmarknaden på grund av sjukdom (dubbelt så ofta). Det stöd som adopterade personer och deras familjer erbjuds i dag, motsvarar inte behoven.

Den svenska staten har ett särskilt ansvar för internationellt adopterade. Enligt HCCH måste staterna göra allt inom sin makt för att fullgöra denna skyldighet, som bland annat innebär att till-

godose behoven hos både adopterade personer och deras familjer. I både internationell och svensk rätt finns dessutom bestämmelser som rör adopterades rätt till sitt ursprung och sin identitet. Det finns dessutom etiska argument för att den svenska staten har ett särskilt ansvar för internationellt adopterade, dels utifrån gruppens utsatthet, dels mot bakgrund av avslöjade oegentligheter som svenska myndigheter inte har förhindrat. Den svenska staten har under lång tid stöttat adoptivföräldrar och adoptionsorganisationer för att möjliggöra att barn förmedlas för internationell adoption till Sverige. Svenska staten bör nu erbjuda bästa möjliga stöd till dessa personer och deras familjer, vilka tillsammans utgör en stor grupp människor. Förslagen innebär att vi går från ett stöd för att adoptera, till ett stöd för dem som har adopterats. Förslaget innebär att resurscentrumet ska erbjuda samtalsstöd, forum för erfarenhetsutbyte, stöd vid ursprungssökning, stöd vid misstankar om oegentligheter, bidrag för återresa, vägledning till arkiv, främjande av adoptionsrelaterad forskning, kompetenshöjning för professionen samt en webbportal som samlar information, kunskap och tips av olika slag.

Man kan förvänta sig flera positiva konsekvenser av att införa ett adoptionsspecifikt stöd enligt förslag, jämfört med att inte införa det. Enligt mitt förslag inrättas ett nationellt resurscentrum som erbjuder ett bättre, bredare och mer lättillgängligt adoptionspecifikt stöd än vad som finns i dag. Ett så kallat nollalternativ innebär i stället att dagens former för adoptionsspecifikt stöd fortsätter utan nya åtgärder, det vill säga samtalsstöd och stöd vid ursprungssökning.

De positiva konsekvenserna är av två slag, dels värdet för mottagarna i form av bättre stöd och mående, dels minskade samhälleliga utgifter på sikt till följd av mindre ohälsa och vårdkostnader. Tidigt och bra stöd kan förebygga psykisk ohälsa och sociala problem, vilket minskar behov av omfattande insatser senare i livet. Nya stödformer förväntas också leda till ökad sysselsättning genom nya tjänster och yrkesroller inom terapi, rådgivning och forskning. Slutligen förväntas stödet kunna ge bättre psykisk hälsa hos adopterade och deras närstående. Det har givetvis ett värde i sig, men kan också i sin tur ge ökad sysselsättningsgrad och färre sjukskrivningar, vilket gynnar både individen och samhället. Som vi tagit upp tidigare i detta kapitel förväntas ett nytt adoptionsspecifikt stöd påverka jämställdhet, rättvisa och olika grupper i samhället positivt. Det nya samtals-

stödet innebär en ökad valfrihet med fler leverantörer och större geografisk spridning vilket kan främja jämlikheten mellan stad och landsbygd samt mellan kvinnor och män.

De negativa konsekvenser som kan uppstå av förslagen om adoptionsspecifikt stöd handlar framför allt om ökade kostnader. Nya stödformer kommer att kosta staten mer än vad som avsätts för adoptionsspecifikt stöd i dag. Förslagen förväntas leda till ökad efterfrågan på stöd, och om fler adopterade personer och deras närstående söker stöd leder det till ökade kostnader. Den planerade kompetenshöjningen för professionen medför att personal inom hälso- och sjukvård och socialtjänst kan behöva lägga tid på utbildning i adoptionsspecifika frågor. Ansökningsförfarandet för bidrag till återresa kräver viss administration av Försäkringskassan, men myndighetens upparbetade rutiner och it-stöd för adoptionsbidraget bör kunna nyttjas. För att få det önskade genomslaget för de nya stöden behöver resurscentrumet säkerställa en genomförandeprocess med marknadsföring och dialog med relevanta parter. Detta kommer åtminstone inledningsvis att innebära ökade kostnader. Även om efterfrågan på stöd initialt bedöms öka så bör kostnaderna plana ut över tid, eftersom målgruppen inte bedöms öka. De prognoser vi låtit ta fram visar att målgruppen kommer att minska med tiden, men först efter 2050. Behovet av stöd bedöms finnas kvar på ungefär samma nivå fram till dess och därefter minska. Det behöver således upprättas ett långsiktigt stöd.

Det finns också viss risk att det nya stödet kan få mer oväntade negativa effekter. Om efterfrågan blir hög kan det leda till långa köer för exempelvis samtalsstödet, vilket kan ge en negativ bild och uppfattning om stödet hos målgruppen. Samtidigt är det redan köer till det samtalsstöd som erbjuds i dag. Fler leverantörer och ett maxtak för antalet samtal är två sätt att minska köerna. För att satsningen inte ska slå över i en negativ upplevelse för målgruppen är det viktigt att stödet är rätt dimensionerat. Det skulle också kunna uppstå ojämlik tillgång till det nya samtalsstödet. Om det nya samtalsstödet inte når ut i hela landet kan adopterade i vissa områden få sämre tillgång till fysiskt samtalsstöd än andra. På denna punkt kan dock situationen inte försämrats jämfört med det nuvarande samtalsstödet som endast erbjuds på några få orter i landet. Vidare skulle det kunna uppstå brist på kompetens. Om många nya aktörer involveras kan kvaliteten variera, särskilt om adoptions-

specifik kunskap inledningsvis saknas. I värsta fall kan det medföra oseriösa aktörer som erbjuder bristfällig hjälp. Detta kan resurscentrumet motverka genom att utforma tydliga kriterier i upphandlingen samt genom kontinuerlig handledning, erfarenhetsutbyten och kompetensutveckling för samtalsledarna.

Det finns en viss risk att införandet av ett nytt eller utökat stöd skulle kunna förstärka stigma kring adoption och uppfattningar om att adoption är förknippat med problem. Samtidigt kan ett utökat stöd ge målgruppen mer kunskap, bekräftelse och igenkänning. Ett stöd kan ge bekräftelse på känslor och händelser kopplade till adoptionen, vilket kan ha en positiv inverkan på en persons mående. Om staten ger stöd i exempelvis ursprungssökning skulle det kunna skapa spänningar mellan adopterade och deras adoptivföräldrar, medföra familjekonflikter och ökad psykisk belastning. Även om ökad kunskap om ens ursprung kan vara läkande, kan det på kort sikt väcka svåra känslor. För att kunna möta detta krävs ett bra och väl dimensionerat samtalsstöd. Det är också viktigt att de nya stödformerna följs upp av en extern part efter en viss tid för att bedöma om de har fått avsedd effekt.

Om mina förslag om ett förbättrat adoptionsspecifikt stöd inte genomförs kan det innebära att problemen kvarstår eller förvärras. Om nya stödformer för adoptionsspecifikt stöd införs kan i stället situationen för målgruppen förbättras så att internationellt adopterade kan må bättre, öka sin sysselsättningsgrad och minska vårdkostnaderna. Den sammantagna slutsatsen är att de nya adoptions-specifika stödformerna förväntas möta målgruppens behov i större utsträckning än i dag. Förslaget kommer öka samhällskostnaderna kortsiktigt men kan minska dem långsiktigt.

Förslaget om att upphöra med adoptionsförmedling

Som framgår i avsnitt 8.10 är förslaget att det inte ska vara tillåtet att förmedla barn från utlandet för adoption i Sverige. Förslaget grundar sig på den samlade bedömningen att internationell adoptionsförmedling inte längre är en hållbar lösning för att skydda barns intressen. Förmedlingsverksamheten är problematisk från ett barnrättsperspektiv eftersom den utgår från en efterfrågan på barn, vilket kan hindra en långsiktig utveckling för att förbättra barns

livsvillkor i barnens hemländer och skapa incitament för oegentligheter. Svenska myndigheter har inte heller möjlighet eller ens rätt att fullt ut kontrollera de processer som genomförs i andra länder och kan därmed inte garantera att oegentligheter inte förekommer i samarbetsländerna.

Enligt förslaget ska det dock vara tillåtet med adoption över landgränser, men med en starkare statlig kontroll. Det ska till exempel krävas tillstånd från MFoF för att få adoptera ett barn från ett annat land, och det ska endast ges om barnet är släkt med sökanden eller om det finns en nära personlig relation. De regler som ska säkerställa barnets bästa vid adoption måste respekteras, så om sökanden saknar tillstånd från MFoF ska domstolen avvisa ansökan om adoption. MFoF ska enligt förslaget också pröva att förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen är till barnets bästa, och den prövningen ska ske innan barnet lämnar sitt hemland. För att säkerställa att all dokumentation finns tillgänglig och att den är korrekt bör också den viktiga prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta flyttas från socialnämnderna till MFoF, som har bättre förutsättningar att göra denna prövning. Myndigheten bör etablera ett samarbete med en aktör som kan granska att adoptionsdokumenten är äkta.

Det ”nollalternativ” som vi i analysen ställer förslaget mot, är att adoptionsverksamheten fortsätter som i dag, där adoptioner förmedlas via en adoptionsorganisation eller som en enskild adoption utifrån det regelverk som finns i dag.

Förslaget att det inte längre ska vara tillåtet att förmedla barn från utlandet för adoption i Sverige förväntas ge flera positiva konsekvenser. Med förslaget minskar risken att ekonomiska hänsyn och vuxnas önskan om barn prioriteras framför barns behov av adoption. Förslaget innebär att en del oegentligheter kan undvikas, samt att barn som inte har behov av internationell adoption i stället får växa upp i sitt hemland. På makronivå bidrar dessutom förslaget till att stärka den långsiktiga utvecklingen för att förbättra barns livsvillkor i barnens hemländer.

En risk med förslaget är att det kan finnas barn som verkligen hade behövt adopteras internationellt och som med förslaget riskerar att bli kvar i hemlandet. Det finns dock många andra länder som fortsatt förmedlar barn för adoption, så det troliga är att de flesta barn som verkligen behöver förmedlas för internationell adoption

kan komma till ett annat mottagarland än Sverige. Dessutom rör det sig i dag om ett mycket litet antal barn som förmedlas för adoption till Sverige via de svenska adoptionsorganisationerna. År 2024 förmedlades 54 barn via en svensk organisation, varav 18 förmedlades av BFA som nu valt att avsluta sin förmedlingsverksamhet. Det är med andra ord redan i dag ett begränsat antal barn som får en ny familj i Sverige genom internationell adoptionsförmedling.

Förslaget om att avskaffa förmedlingsverksamheten innebär också flera kostnadsbesparingar. En följd av förslaget är att de resurser som lagts på auktorisation och tillsyn av adoptionsorganisationer inte längre behövs. Dessutom behövs inte längre det statliga ekonomiska bidrag som adoptionsorganisationerna fått för förmedlingsverksamheten. Därtill blir en följd av förslaget att även det ekonomiska stödet till föräldrar för kostnader i samband med adoption av barn (adoptionsbidraget) tas bort. De besparingar som kan göras i denna del kan, som vi visar nedan, användas för att finansiera ett stöd till de personer som redan har adopterats internationellt till Sverige. Jag bedömer att det ger större samhällelig nytta att satsa resurserna på ett bra stöd till de cirka 60 000 adopterade personerna och deras familjer, än att satsa resurser på att upprätthålla och utveckla ett system för att ge några få barn per år en ny familj i Sverige genom internationell adoption.

De olika förslagen jag lämnar för att stärka den statliga kontrollen av de adoptioner över landgränser som i fortsättningen ska vara tillåtna, har tydligt positiva konsekvenser. Att säkerställa att de adoptioner som förmedlas till Sverige i framtiden är rättssäkra och till barnets bästa, är av stor vikt för det enskilda barnet och familjen. En stärkt kontroll kan möjligtvis också motverka de samhällskostnader som potentiellt kan uppstå då oegentligheter påverkar den drabbade personen negativt. Dessa förslag medför inga ökade kostnader för staten, utan ryms inom MFoF:s befintliga uppdrag.

10.13 Ekonomiska konsekvenser av förslagen och förslag till finansiering

10.13.1 Inledning

I detta avsnitt redovisar vi de ekonomiska konsekvenserna av förslagen, våra kostnadsberäkningar samt förslag till finansiering av förslagen. I ett första avsnitt beskriver vi målgruppens storlek och utveckling som underlag för våra efterfrågeprognoser för adoptions-specifikt stöd.

10.13.2 Beskrivning av målgruppens storlek och utveckling över tid som underlag för efterfrågeprognoser

Det är viktigt att kunna planera omfattningen på de direktstöd som ingår i det adoptionsspecifika stödet. För att kunna göra det behöver man ha kunskap om hur målgruppens efterfrågan på stöd kommer att se ut i framtiden. Erfarenheterna från det samtalsstöd som i dag erbjuds genom MFoF är att efterfrågan på stöd varierar med kön och ålder. Kvinnor söker och tar i högre grad del av stödet än män, och kvinnor i åldern 23–30 år respektive 39–46 år har i högre grad sökt samtalsstöd än övriga åldersgrupper. Av de 89 individer som under perioden 2020–2023 tog del av MFoF:s stöd för ursprungssökning var 72 procent kvinnor och 28 procent män. De som sökte stöd var mellan 18 och 58 år, med en genomsnittsålder på 38 år.

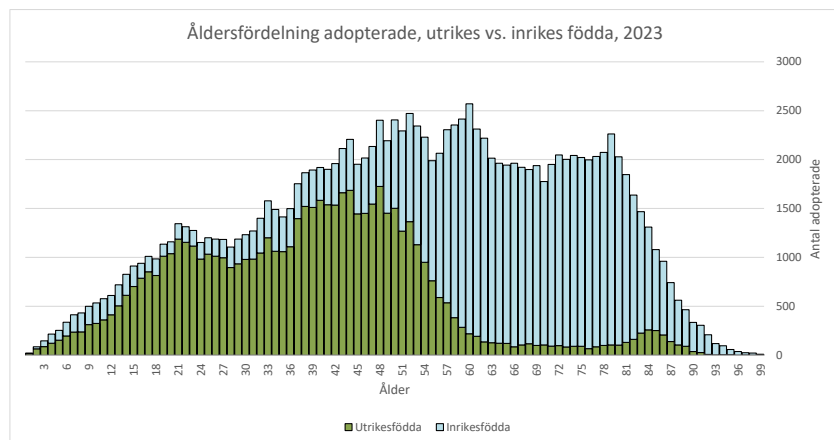
För att kunna bedöma efterfrågan på direktstöd i framtiden har vi låtit göra en kartläggning¹³ av hur åldersfördelningen bland adopterade personer ser ut i dag och prognoser för hur åldersutvecklingen kommer att se ut framåt.

Målgruppens ålders- och könsfördelning 2023

Enligt SCB:s befolkningsstatistik fanns det drygt 136 000 adopterade personer i Sverige 2023. Av dessa var 43 procent (58 481) utrikes födda och 57 procent (77 632) inrikes födda. Figur 10.1 visar åldersfördelningen för de två grupperna 2023.

¹³ Governo (2025), *Internationella adoptioner: demografiska och socioekonomiska prognoser. Delleverans 1: Prognos över adopterades åldersfördelning, 2025–2050, 2025-03-10.*

Figur 10.1 Åldersfördelning av adopterade personer år 2023, fördelat på inrikes och utrikes födda

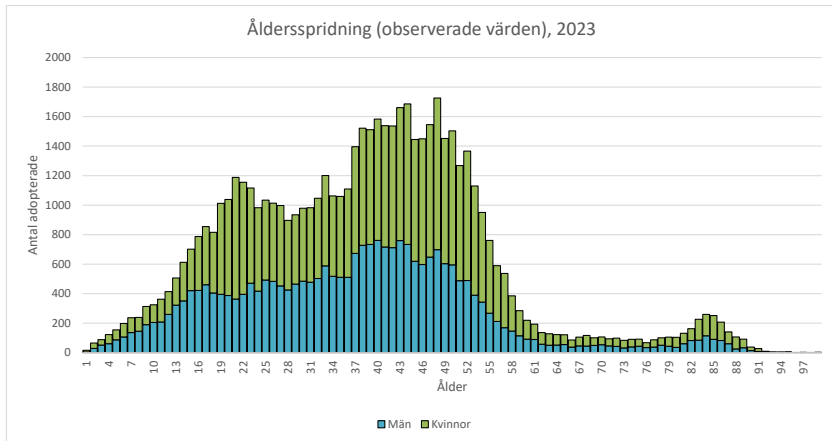


Källa: Governo (2025) SCB, 2023 års siffror.

Gruppen nationellt adopterade är som framgår av diagrammet ovan äldre jämfört med gruppen internationellt adopterade. Detta beror på att nationella adoptioner historiskt sett har varit vanligare. De flesta adopterade personer över 50 år är födda i Sverige, medan de flesta utrikesfödda adopterade är yngre än 50 år.

Av figur 10.2 framgår åldersfördelningen bland de internationellt adopterade. Av samtliga internationellt adopterade personer i Sverige är andelen kvinnor 55 procent och andelen män 45 procent, men det skiljer sig åt mellan olika åldersgrupper. I åldersgruppen 19–30 år är kvinnor klart överrepresenterade (58 procent jämfört med 42 procent för män) medan det bland adopterade personer under 18 år är motsatt förhållande (57 procent män respektive 43 procent kvinnor).

Figur 10.2 Kön- och åldersfördelning för internationellt adopterade personer (kvinnor och män) 2023



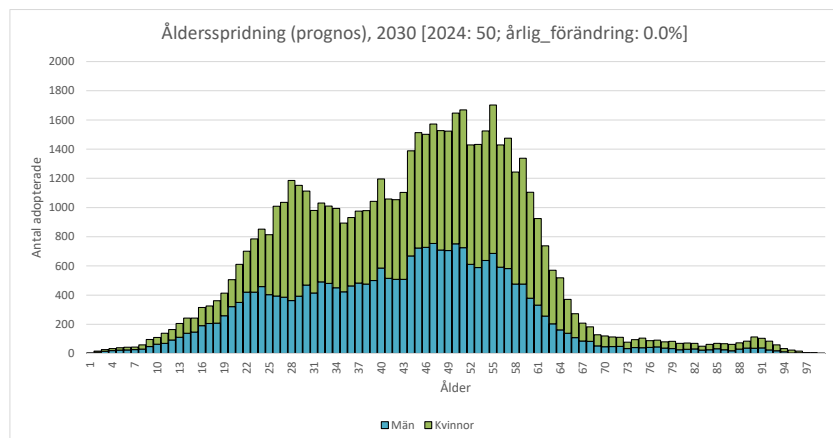
Källa: Governo (2025).

Kvinnor har i högre grad än män ansökt om och erhållit det samtalsstöd som i dag erbjuds genom MFoF. Enligt analysen kan detta endast delvis förklaras av att det är en viss övervikt av kvinnor bland internationellt adopterade personer i Sverige. Detta tyder på att kvinnor antingen har ett större behov av samtalsstöd, eller att de är mer benägna att söka stöd.

Prognos för målgruppens åldersutveckling

Utifrån statistiken över åldersfördelningen bland internationellt adopterade personer i dag har vi tagit fram en prognosmodell för att kunna göra prognoser för gruppens åldersutveckling fram till 2050. Denna information är viktig för att kunna förstå och prognosticera behovet av stöd i framtiden. Prognoserna har gjorts för 2030, 2040 och 2050 och presenteras nedan. Vi har beräknat utifrån ett inflöde på 50 internationellt adopterade per år, vilket är baserat på en uppskattning av antalet internationella adoptioner när förmedlingsverksamheten avvecklas. Om vi skulle räkna på ytterligare 30 förmedlade adoptioner per år blir skillnaden för prognoserna marginell.

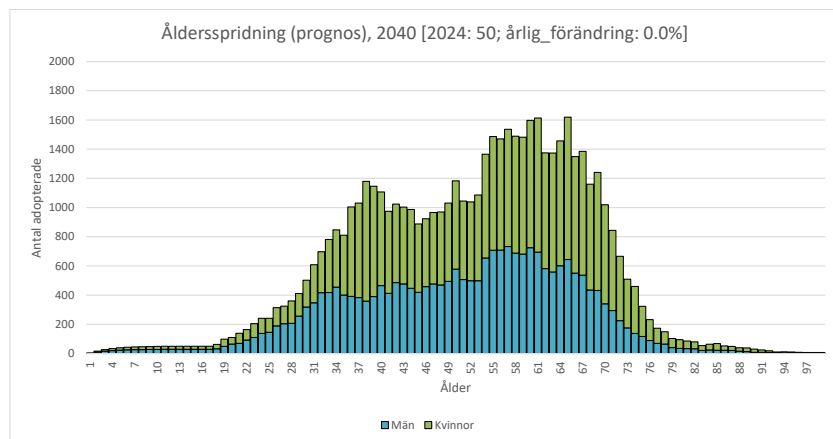
Figur 10.3 Prognos över åldersfördelningen bland internationellt adopterade personer (kvinnor och män) 2030



Källa: Governo (2025).

Som framgår av figur 10.3 ovan har åldersgruppen 25–35 liksom åldersgruppen 45–65 ökat i antal 2030. Detta berör delvis de åldersgrupper som i hög grad tagit del av MFoF:s stöd under 2024, och man skulle därmed kunna bedöma att efterfrågan på stöd skulle vara fortsatt hög i dessa grupper.

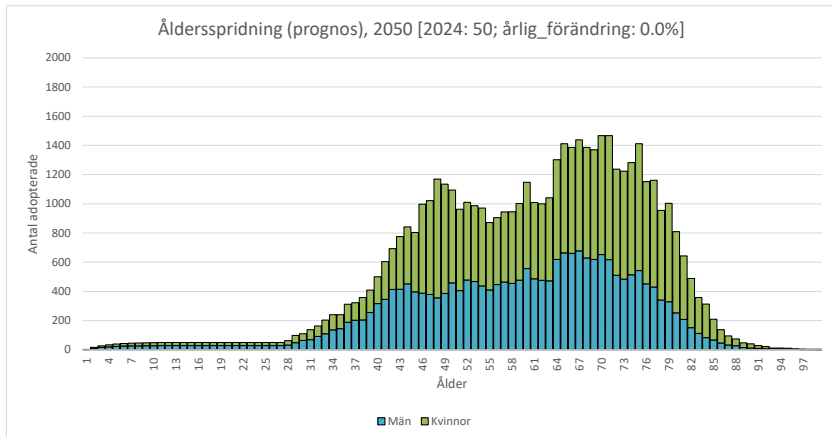
Figur 10.4 Prognos över åldersfördelningen bland internationellt adopterade personer (kvinnor och män) 2040



Källa: Governo (2025).

Figur 10.4 visar åldersfördelningen 2040 och där framgår att åldersgruppen 35–45 respektive åldersgruppen 55–75 nu är störst. Den yngre gruppen överensstämmer väl med de som i dag efterfrågar stöd från MFOF, men även den äldre åldersgruppen är stor och kan komma att efterfråga olika former av stöd.

Figur 10.5 Prognos över åldersfördelningen bland internationellt adopterade personer (kvinnor och män) 2050



Källa: Governo (2025).

Av figur 10.5 ovan kan vi utläsa att de största åldersgrupperna nu är gruppen 40–50 år och gruppen 65–75 år.

Sammanfattning

Prognosmodellen visar en framtida åldersfördelning för gruppen internationellt adopterade personer utifrån den nuvarande demografiska strukturen. Den visar att medelåldern bland de internationellt adopterade kommer öka fram till 2050 och att det totala antalet internationellt adopterade personer i Sverige kommer minska från dagens 58 000 individer till cirka 50 000 individer år 2050.

Gruppen 20–30 år är stor 2030 för att därefter minska. För gruppen 47–54 år ser vi först en viss ökning fram till 2030 (från cirka 11 000 till drygt 12 000 individer), därefter en minskning till cirka 8 000 individer år 2050. För gruppen 55–62 år blir det en markant ökning från dagens dryga 3 000 till drygt 12 000 individer

år 2035, för att därefter avta ner till cirka 8 000 år 2050. För åldersgruppen över 63 år blir det likaså en markant ökning från dagens cirka 3 500 individer till cirka 25 000 individer 2050.

Den sammantagna bilden är att det kommer att finnas en ungefär lika stor grupp internationellt adopterade personer fram till omkring 2050, som är i den ålder där de kan tänkas efterfråga adoptionsspecifikt stöd. Efter 2050 kommer gruppen att minska i antal och därmed också behovet av stöd. Prognoserna visar att ett adoptionsspecifikt stöd kommer att behöva erbjudas under flera decennier framöver även om antalet adoptioner fortsätter att minska eller kvarstår på dagens nivå. Samtidigt blir det tydligt att behovet av stöd så småningom kommer att avta. År 2080 finns, om tillflödet av adoptioner inte ökar, endast en liten grupp adopterade som kan tänkas behöva stöd.

Vi vet dock ännu ganska lite om hur efterfrågan på stöd kommer att utveckla sig i olika åldersgrupper. Behovet av stöd kan variera med ålder, exempelvis kan behoven hos en 30-åring se annorlunda ut än behoven hos en 65-åring. Eftersom behovet av stöd är livslångt kan det också variera i olika livsfaser och stödet kan därför behöva anpassas utifrån hur åldersfördelningen ser ut vid olika tidpunkter. Det som är aktuellt i dag behöver inte vara lika aktuellt om 20 eller 30 år.

10.13.3 Kostnader för det adoptionsspecifika stödet

I detta avsnitt går vi igenom kostnaderna för förslaget om adoptionsspecifikt stöd. Kostnadsberäkningarna omfattar kostnader för nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor, kostnader för statsbidrag till organisationer för stöd i ursprungssökning, kostnader för bidrag till återresa samt kostnader för forskning på adoptionsområdet. I kostnadsberäkningen för resurscentrumet redovisar vi indirekt de tänkta besparingar som följer av förslaget om avveckling av förmedlingsverksamheten för internationella adoptioner. Slutligen redovisar vi de totala kostnaderna för förslagen och hur de kan finansieras.

Kostnader för nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor

Förslaget

Som framgår i avsnitt 9.14 är förslaget att det nationella resurscentrumet för adopterade personer och adoptionsfrågor ska inrättas den 1 september 2026 som en separat enhet vid MFoF med placering i Stockholm. För att ge en hög geografisk tillgänglighet ska resurscentrumet ha lokaler i centrala Stockholm. Resurscentrumet ska omfatta tolv årsarbetskrafter. I detta ingår en chef, en person som samordnar samtalsstödet, en person som ska arbeta med juridiskt stöd och allmän juridisk kompetens. Fem personer ska bygga upp och erbjuda stöd vid ursprungssökning och stöd vid misstanke om oegentligheter. Två av tjänsterna ska vara tidsbegränsade projektanställningar som kan bestå av flera deltidstjänster eller kortare projektanställningar. Två personer ska arbeta med kunskapsstöd till professionen och med forskningsrelaterade frågor. Därutöver ingår två årsarbetskrafter för stöd vad gäller kommunikation, ekonomi respektive it-relaterade frågor som rör resurscentrumet. Stödresurserna kan delvis eventuellt nyttjas utifrån befintlig personal inom MFoF, men vi beräknar kostnader för 2 årsarbetskrafter.

Enligt förslaget ska det särskilda uppdrag om samtalsstöd som MFoF i dag erhåller särskilda bidragsmedel för, ingå som en instruktionsenlig uppgift för resurscentrumet och finansieras genom förvaltningsanslag. Förvaltningsanslaget ska också täcka kostnader för lokal, framtagande av rapporter och utvärderingar för resurscentrumet samt kostnader som avser resurscentrumets uppdrag om ursprungssökning, stöd vid misstankar om oegentligheter och kunskapsstöd och forskning.

Beräkning av kostnader för resurscentrumet

Kostnaderna för förslaget omfattar personal vid resurscentrumet, lokal för enheten i Stockholm och kostnader som är kopplade till resurscentrumets verksamhet enligt ovan.

Resurscentrumet ska omfatta tolv årsarbetskrafter. I våra beräkningar har vi utgått från en schablonkostnad för personal vid resurs-

centrumet på 1 miljon kronor per årsarbetskraft. Vi beräknar därför resurscentrumets personalkostnader till 12 miljoner kronor per år.

Övriga kostnader som är relaterade till resurscentrumets verksamhet är: ursprungssökning; stöd vid misstankar om oegentligheter; rapporter och utvärderingar; utbildning, konferenser och nätverk. Vi beräknar kostnaderna till 1 miljon per post och år, alltså totalt 3 miljoner kronor.

Kostnader för lokal utgår från ESV:s rikthyror för grupp 1 (Stockholm innanför tullarna) som för 2026 ligger på 4 800 kronor per kvadratmeter och år.¹⁴ Vi räknar med en lokalyta på 250 kvadratmeter för att utöver arbetsplatser ge utrymme för möteslokaler och andra typer av samlingsytor som kan användas vid erfarenhetsutbyten och andra sammankomster. Det innebär en lokalkostnad på 1,2 miljoner kronor per år.

Övriga kostnader för resurscentrumet är kostnader för it-stöd, resor och övrigt som vi bedömer uppgå till 2,7 miljoner kronor per år.

En sammanställning av de beräknade kostnaderna för resurscentrumet perioden 2026–2028 framgår i tabell 10.1 nedan. Kostnaderna för 2026 utgår från att resurscentrumet inrättas och startar sin verksamhet den 1 september 2026.

Tabell 10.1 Kostnader för nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor per år för perioden 2026–2028

Kostnadspost	År 2026	År 2027	År 2028
Personal resurscentrum	4 000 000	12 000 000	12 000 000
Verksamhetsrelaterade kostnader	1 500 000	3 000 000	3 000 000
Lokal	400 000	1 200 000	1 200 000
Övriga kostnader	1 700 000	2 700 000	2 700 000
Totalt	7 600 000	18 900 000	18 900 000

Vi bedömer kostnaderna för resurscentrumet som stabila över tid om man förutsätter att verksamheten ska fortsätta att ha den omfattning som vi föreslår. För en 10-årsperiod kan man räkna med en PLO-uppräknings för löner och en ökning av kostnaderna för lokal-

¹⁴ ESV statistik över rikthyror, 2015–2026. 2015–2026 - Rikthyror . Hämtad 2025-03-31.

hyra. Statistiken för riktvärden visar att mönstret för grupp 1 är en höjning med ungefär 60 procent på 10 år.¹⁵

Beräkning av kostnader för samtalsstöd

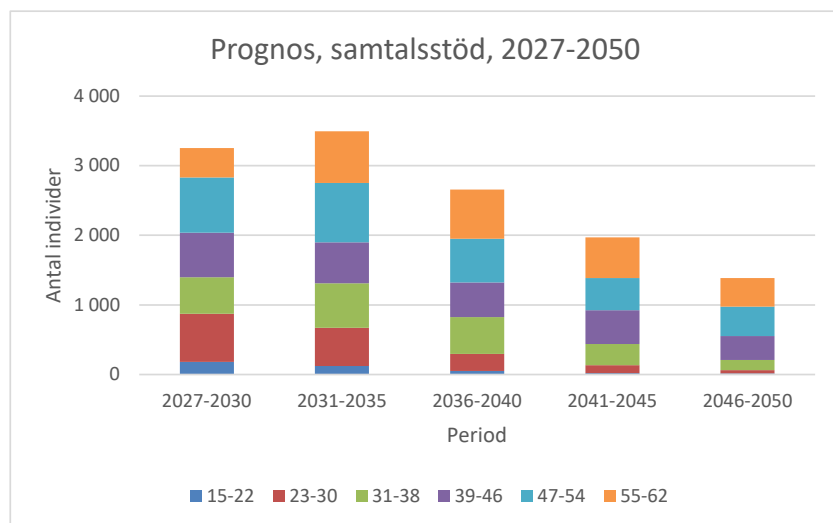
Bedömningen är att det finns ett stort behov av samtalsstöd och att förslaget om ett samtalsstöd med bredare och djupare kompetens, högre tillgänglighet som erbjuds genom fler leverantörer i olika delar av landet kommer att leda till en ökad efterfrågan på stöd. När det gäller kostnader för ett externt samtalsstöd bedömer vi att kostnaden uppgår till 10 miljoner kronor per år när samtalsstödet finns på plats, är välkänt och används i full omfattning. För 2026 bedömer vi kostnaden för samtalsstödet till 4 miljoner kronor, vilket är differensen mellan 10 miljoner kronor och MFoF:s budget för det befintliga samtalsstödet som löper ut 2026. Vi bedömer att det är bättre att utgå från en viss budget per år och anpassa utbudet på samtalsstöd utifrån det. Om efterfrågan blir större kan dock budgeten höjas. Vår bedömning är att efterfrågan på ett samtalsstöd kommer att öka jämfört med i dag, vilket ger en ökad kostnad och därmed förutsätter en högre budget.

Kostnaden eller budgeten för samtalsstödet skulle också kunna beräknas utifrån en tänkt efterfrågan på stöd och en tänkt styckkostnad per samtal. Det förutsätter dock att vi har kunskap om eller gör antaganden om antal samtal och styckkostnad. Vi har valt att inte göra en sådan beräkning. För att ändå ge en bild av hur efterfrågan på ett samtalsstöd kan se ut över tid har vi låtit ta fram en sådan beräkning som utgår från efterfrågan på MFoF:s samtalsstöd multiplicerat med fyra, det vill säga att vi räknar med en fyrdubbel efterfrågan på stöd. Det baserar vi på ett antagande om att lika många som tagit del av MFoF:s samtalsstöd kan ha fått psykosocialt stöd av exempelvis adoptionsorganisationer, adopterades föreningar och privatpraktiserande psykoterapeuter, och att en del av dem framöver kommer att vända sig till det föreslagna samtalsstödet. Vi baserar det också på ett antagande om att efterfrågan kommer att kunna dubblas på grund av ökad kännedom om att stödet finns samt ökad kvalitet och nöjdhet. Vi har även jämfört vårt antagande om en framtida efterfrågan på stöd med hur stor

¹⁵ ESV statistik över rikthyror, 2015–2026. 2015–2026 - Rikthyror . Hämtad 2025-03-31.

andel av samtliga adopterade individer som varje år får del av ett liknande samtalsstöd i Danmark. Det visar sig att vår uppskattning av efterfrågan ligger mycket nära utfallet i Danmark. Figur 10.6 visar en prognos för antal framtida sökande av samtalsstöd för olika tidsperioder.

Figur 10.6 Prognos för antal framtida sökande av samtalsstöd i olika åldersgrupper 2027–2050 (omräkningsfaktor 4)



Källa: Governo 2025.

Siffrorna i prognosen visar antalet individer. Om man i stället önskar beräkna antalet samtal, måste samtliga värden multipliceras med genomsnittligt antal samtalstillfällen per individ. Denna modell kan användas för beräkning av omfattning på ett samtalsstöd och anpassas utifrån det maximala antal stödtillfällen per individ.

Nettokostnad för förslaget och finansiering

Kostnaderna för förslaget om inrättande av ett nationellt resurscentrum ska ställas mot MFoF:s verksamhet i dag och vilka effekter på MFoF:s verksamhet och kostnader som förslaget om avveckling av den internationella adoptionsförmedlingen samt förslag om stärkt rättssäkerhet vid internationell adoption ger.

MFoF:s anslag för den internationella adoptionsverksamheten uppgår för 2025 till 13,2 miljoner kronor. Myndigheten har därutöver fått 9,8 miljoner kronor i särskilda bidragsmedel för 2025 för uppdraget om samtalsstöd, ursprungssökning och nationell kontaktpunkt oegentligheter. För 2026 beräknar regeringen att 8,8 miljoner kronor kommer att avsättas för uppdraget under förutsättning att riksdagen anvisar medel för det aktuella anslaget.¹⁶ För 2025 har MFoF totalt därmed 23 miljoner för den internationella adoptionsverksamheten.¹⁷ Med ett antagande om att det årliga anslaget är detsamma för perioden 2026–2028 samt att bidragsmedlen för 2026 också gäller för 2027 och 2028 uppgår MFoF:s årliga budget under 2026–2028 till 22 miljoner kronor. För 2026 blir det ett visst överlapp gentemot befintliga uppdrag, vilket måste hanteras i fördelningen av medel till myndigheten. Vi fokuserar därför på 2027–2028 när det gäller finansieringen.

MFoF:s befintliga budget för 2027–2028 kan jämföras med de beräknade kostnaderna för förslagen för 2027 och 2028 på 28,9 miljoner kronor. MFoF:s internationella adoptionsverksamhet omfattar i dag drygt tio årsarbetskrafter inom den internationella adoptionsverksamheten samt en chef. Av dessa arbetar fem med auktorisation och tillsyn av förmedlingsverksamheten samt frågor som rör enskilda adoptioner. Fyra arbetar med ursprungssökning, juridiskt stöd och med kontaktpunkt oegentligheter och knappt en årsarbetskraft med kunskapsstöd till socialnämnderna.¹⁸ Förslaget om avveckling av förmedlingsverksamheten innebär att de uppgifter som rör auktorisation och tillsyn av förmedlingsverksamheten genom adoptionsorganisationer försvinner från MFoF. Vi bedömer dock att förslaget om stärkt rättssäkerhet vid internationell adoption kommer kräva något ökade resurser jämfört med i dag. Vi bedömer att behovet av stöd till socialtjänsten i internationella adoptionsfrågor är detsamma. Sammantaget bedömer vi att fyra årsarbetskrafter besparas genom våra förslag i dessa delar. De fem årsarbetskrafter som i dag arbetar med ursprungssökning, juridiskt stöd och med kontaktpunkt oegentligheter ska ingå i verksamheten som rör ett nationellt resurscentrum. Det innebär en finansiering av nio av tolv årsarbetskrafter (9 miljoner kronor). Vi är medvetna om att det

¹⁶ Socialdepartementet 2025-01-23 *Uppdrag till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd att ge stöd till internationellt adopterade och adoptivföräldrar*. S2025/00113.

¹⁷ Telefonsamtal med MFoF 2025-03-31.

¹⁸ MFoF 2025-02-28 Uppskattning kostnader för ett resurscentrum internationella adoptioner.

under en övergångsperiod kommer finnas behov av personal på MFoF för att säkerställa en kontrollerad avveckling av förmedlingsverksamheten, men har inte beräknat kostnaderna för detta. När det gäller samtalsstödet ligger vår budget på 10 miljoner kronor jämfört med MFoF:s budget på 6 miljoner kronor. Utifrån att bidraget för 2026 uppgår till 8,8 miljoner kronor finns ytterligare 2,8 miljoner kronor som kan användas för finansiering av det externa samtalsstödet. Utöver detta tillkommer medel från MFoF:s anslag som utifrån det nya uppdraget om nationellt resurscentrum bör styras över för finansiering av resurscentrumet. Utifrån en förenklad beräkning bedömer vi att detta uppgår till cirka 2,2 miljoner kronor (13,2 miljoner kronor minus 10 miljoner kronor för personal och 1 miljoner kronor för lokal etc i Skellefteå). Totalt ger detta en finansiering från befintliga medel från MFoF på 20 miljoner kronor.

Differensen gentemot vår budget för resurscentrumet för 2027 och 2028 är därmed 8,9 miljoner kronor som kräver ytterligare finansiering. Det förnyade uppdrag som regeringen i januari 2025 gav MFoF och som omfattar de delar som ska ingå i resurscentrumets verksamhet – samtalsstöd, ursprungssökning och kontaktpunkt för oegentligheter – finansieras genom Utgiftsområde 9 anslaget 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., anslagsposten 11 Utv. socialt arbete – del till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.¹⁹ Genom att detta uppdrag föreslås permanentas och ingå i MFoF:s och resurscentrumets instruktionsenliga uppdrag föreslås att medel från anslag 4:7 överförs till MFoF:s förvaltningsanslag och utökas med ytterligare 9 miljoner kronor för att fullt ut finansiera resurscentrumet.

Förslag till kostnadsreducering om ytterligare medel inte tillförs anslaget 4:7

Uppdraget för ett resurscentrum och adoptionsspecifikt samtalsstöd syftar till att uppfylla Sveriges åtaganden enligt artikel 9 c 1993 års Haagkonvention att främja rådgivning i adoptionsfrågor och möjligheter till hjälp och stöd efter adoption. Enligt HCCH måste staterna göra allt i sin makt för att fullgöra denna skyldighet, som bland annat innebär att tillgodose behoven hos både adopterade

¹⁹ Socialdepartementet 2025-01-23 *Uppdrag till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd att ge stöd till internationellt adopterade och adoptivföräldrar*. S2025/00113.

personer och deras familjer. Det har länge funnits vetskap om att internationellt adopterade har ett särskilt behov av stöd, men trots detta var det först 2021 som ett stöd började erbjudas. Jag anser därför att det finns mycket starka skäl för riksdag och regering att tillföra de ytterligare medel som krävs för att finansiera resurscentrumet och samtalsstödet enligt mitt förslag.

Om de återstående kostnaderna på 8,95 miljoner inte kan finansieras genom ett utökat anslag förutsätter det att ambitionsnivån för resurscentrumet och samtalsstödet sänks rejält. Jag anser att det vore mycket olämpligt, men ger ändå följande förslag till åtgärder för att lämna ett fullt finansierat förslag:

1. Minska kostnaderna för stöd vad gäller kommunikation, ekonomi respektive it-relaterade frågor genom att helt nyttja befintliga resurser inom MFoF. Det ger en minskad kostnad på 2 miljoner kronor.
2. Minska posten övriga kostnader med 1 miljon kronor.
3. Minska de verksamhetsrelaterade kostnaderna för ursprungssökning, stöd vid misstankar om oegentligheter, rapporter och utvärderingar, utbildning samt konferenser och nätverk från 3 till 2 miljoner kronor.
4. Minska antalet årsarbetskrafter på resurscentrumet som arbetar med ursprungssökning från 5 till 4 årsarbetskrafter.
5. Minska budgeten för samtalsstödet med 4 miljoner kronor till dagens budget på 6 miljoner kronor.

Med dessa åtgärder finns ett finansieringsförslag för ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor som innebär en kraftig ambitionssänkning men som är fullt finansierat. Åtgärderna skulle innebära att en tredjedel av den tänkta budgeten för resurscentrumet dras ned. Nivån på stödet skulle resursmässigt vara detsamma som det samtalsstöd som i dag erbjuds genom MFoF, dvs. ett nollalternativ. En sådan kraftig neddragning skulle ge en mycket negativ signal till de internationellt adopterade och återigen visa att staten inte är villig att fullt ut ta sitt ansvar och erbjuda ett långsiktigt stöd med hög kvalitet och tillgänglighet.

Kostnader för statsbidrag till organisationer för stöd i ursprungssökning

Förslaget

Som framgår i avsnitt 9.13 är förslaget att regeringen ska besluta om en förordning om statsbidrag till en försöksverksamhet med organisationer som bistår adopterade personer med ursprungssökning. Förslaget är viktigt för att den kompetens som finns inom civilsamhället ska tas till vara. De organisationer som får statsbidrag kan bidra med ett mer konkret och praktiskt inriktat stöd än det mer generella stöd som resurscentrumet kan ge. Dessutom innebär förslaget en involvering av målgruppen vilket bidrar till ökad legitimitet för verksamheten. Det möjliggör också för adoptionsorganisationer som har förmedlat adoptioner att bidra med sin kunskap och erfarenhet.

Etablerandet av verksamheterna bör ske stegvis och inledas med en försöksverksamhet för att pröva verksamheten i en mindre skala, så att den sedan kan följas upp och utvärderas. MFoF ska bli ansvarig myndighet för beslut om bidrag och utbetalning, och ska ges i uppdrag av regeringen att samordna och utvärdera försöksverksamheten. MFoF föreslås också få rätt att utfärda föreskrifter avseende vilka krav som kan ställas på civilsamhällets organisationer för att erhålla det statliga bidraget.

För att stabila verksamheter med hög kvalitet över tid ska kunna etableras och utvärderas behövs en långsiktig finansiering. Förslaget är därför att beslut om statsbidrag ska kunna fattas för tre år, men bidraget lämnas årligen och i mån av tillgång på medel. Detta förutsätter att riksdagen fattar beslut om ett så kallat beställningsmyndigande, vilket ibland förekommer för anslag som helt eller delvis fördelas till det civila samhällets organisationer med syfte att skapa stabilitet och långsiktighet.²⁰

²⁰ SOU 2023:40 *Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen*, s. 512.

Beräkning av kostnader för förslaget

Statsbidraget till en försöksverksamhet med organisationer som bistår adopterade personer med ursprungssökning föreslås uppgå till 5 miljoner kronor per år. Förordningen föreslås träda i kraft den 1 september 2026 och tillämpas första gången i fråga om statligt bidrag för år 2027. Det innebär att medel för statsbidrag ska börja betalas ut först 2027.

I våra beräkningar har vi utgått från ett schablonbelopp på en miljon kronor per årsarbetskraft. Detta innebär att statsbidraget från och med det andra året ska kunna finansiera fem heltidsarbetande personer eller tio personer på halvtid eller motsvarande. En utgångspunkt har varit att det bör finnas en balans mellan hur mycket av stödet i ursprungssökning som ska ges av resurscentrumet och hur mycket av verksamheten som ska läggas ut på civila samhället. Enligt mitt förslag kommer antalet årsarbetskrafter på resurscentrumet som arbetar med att bygga upp och erbjuda stöd vid ursprungssökning och stöd vid misstanke om oegentligheter vara lika många, det vill säga fem årsarbetskrafter. Ett statsbidrag på 5 miljoner kronor ger också möjlighet för fler än en aktör att få bidrag, vilket vi bedömer vara viktigt för att olika aktörers kompetens och erfarenhet ska kunna nyttjas. Dessutom ger det större valfrihet för en adopterad person som vill söka sitt ursprung. Kostnaden under det första året blir således 3 miljoner kronor och därefter 5 miljoner kronor. Efter tre år bör försöksverksamheten utvärderas, men avsikten bör vara att verksamheten fortsatt ska finansieras. Våra prognoser för det framtida behovet av stöd i ursprungssökning fram till 2050 visar att det under hela denna period kommer finnas behov av stöd i ursprungssökning, och därmed av det föreslagna statsbidraget.

Finansiering av förslaget

Förslaget kan delvis finansieras av det nuvarande statsbidraget på 1,8 miljoner till auktoriserade adoptionssammanslutningar och riksorganisationer för adopterade, som finansieras via MFoF:s förvaltningsanslag. I dag kan 10 procent av dessa medel användas av till adopterades föreningar, det vill säga 180 000 kronor. Resterande 1,62 miljoner kan i dag användas av adoptionsförmedlingar för för-

medlingsverksamhet. Eftersom förmedlingsverksamheten enligt vårt förslag upphör, kan dessa 1,62 miljoner i stället användas för finansieringen av det nya statsbidraget till organisationer som bistår adopterade personer med ursprungssökning. Det nya statsbidraget bör inte finansieras via MFoF:s förvaltningsanslag, utan via saksanslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. inom utgiftsområde 9. Där disponerar MFoF redan i dag medel för andra bidrag (se tidigare avsnitt).

En möjlighet för att finansiera resterande kostnader för det föreslagna statsbidraget, är att använda 3,38 miljoner kronor från en annan anslagspost under anslag 4:7. Under anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. (ap.3) disponerar i dag Socialstyrelsen närmare 52 miljoner kronor för bidrag till organisationer på det sociala området. Dessa medel fördelas enligt förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. Statsbidragets syfte är att stödja utvecklingen av ett civilt samhälle som bidrar till att människor som befinner sig i eller riskerar att befinna sig i en utsatt levnadssituation, kan förbättra sina levnadsvillkor, eller skapa förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen.

Kostnader för ekonomiskt bidrag till återresa

Förslaget

Adopterade personer ska kunna få ett ekonomiskt bidrag för att möjliggöra en resa till sitt ursprungsland. Bidrag till återresa ska kunna lämnas till personer över 18 år som har adopterats från utlandet till Sverige före 18 års ålder av någon med hemvist i Sverige. Bidraget ska utgå för faktiska kostnader för resa till och från den adopterades ursprungsland, upp till 25 procent av prisbasbeloppet, vilket motsvarar max 14 700 kronor i dagens penningvärde. Bidraget ska ersätta det nuvarande adoptionsbidraget som adoptivföräldrar kan få efter en adoption som förmedlats genom en auktoriserad adoptionsorganisation. Bidraget ska betalas ut i efterskott mot redovisning av utlägg och administreras av Försäkringskassan.

Beräkning av kostnader för förslaget

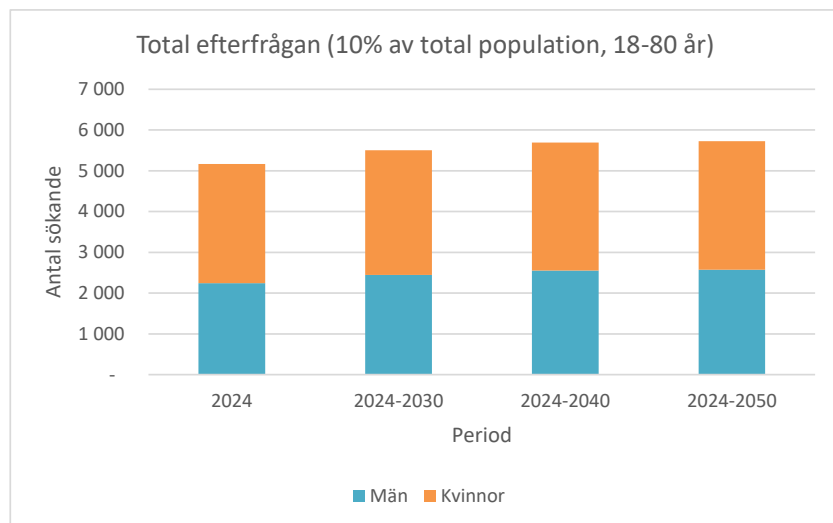
Beräkning av kostnader för ett resebidrag behöver utgå från en uppskattning av efterfrågan på stödet utifrån målgruppens storlek och sammansättning. Till skillnad mot samtalsstödet och stödet vid ursprungssökning har det hittills inte funnits något stöd i form av resebidrag. Det finns därmed inte några historiska data att utgå ifrån för uppskattningar av antalet individer som kan tänkas söka stöd i framtiden. Vi behöver därför göra antaganden om hur stor andel av målgruppen internationellt adopterade personer som kommer att vilja nyttja ett resebidrag. Det är rimligt att anta att efterfrågan på ett bidrag för återresa kan vara större än för övriga stöd.

Ett antagande är att återresor kan komma att efterfrågas av personer som är mellan 18–80 år. Av SCB:s befolkningsstatistik över antalet internationellt adopterade personer i Sverige 2023 framgår att denna grupp uppgår till drygt 50 000 individer. Om alla dessa individer skulle ansöka om resebidrag med maxbelopp 14 700 kronor skulle den totala kostnaden för stödet uppgå till 735 miljoner kronor. Efterfrågan på ett stöd beror dock på många olika faktorer, bland annat stödet i sig, hur väl känt det är och hur enkelt det är att söka. En annan faktor är ålder, där intresset för att göra en resa till sitt ursprungsland kan vara större för vissa åldersgrupper än för andra. En enskild individ kanske inte är intresserad av en återresa vid en tidpunkt i livet, men vid en senare tidpunkt. Vi gör dock antagandet att inte alla individer kommer att ansöka om resebidrag, åtminstone inte direkt och vid en och samma tidpunkt.

Med utgångspunkt i antalet internationellt adopterade personer i åldersgruppen 18–80 år för 2024 och vid tidpunkterna 2030, 2040 och 2050 gör vi en efterfrågeprognos som utgår från att 10 procent av målgruppen kommer att ansöka om resebidrag.²¹ Prognosen på efterfrågan framgår av figur 10.7.

²¹ Governo (2025), *Internationella adoptioner: prognoser för framtida efterfrågan på direktstöd. Delleverans 2: Prognos över efterfrågan på direktstöd, 2025–2040.*

Figur 10.7 Prognos på total efterfrågan på resebidrag, 10 procent av samtliga i åldrarna 18–80 år, olika perioder



Källa: Governo 2025.

Med ett antagande om att 10 procent av målgruppen internationellt adopterade i åldern 18–80 år skulle efterfråga ett stöd skulle drygt 5 000 i målgruppen 18–80 år ansöka om resebidrag när ett resebidrag införs. Om perioden förlängs fram till 2030 skulle då uppskattningsvis 5 500 individer ansöka om resebidrag. Fram till 2050 skulle cirka 5 800 individer ansöka om bidraget om efterfrågan ligger på 10 procent. Utifrån detta antagande skulle kostnaden för ett stöd uppgå till maximalt 73,5 miljoner kronor om samtliga 5 000 individer i åldern 18–80 ansökte om bidrag när det införs 2026. En beräkning fram till 2030 visar att kostnaden skulle uppgå till maximalt 80,8 miljoner kronor. Om man antar att alla dessa individer inte ansöker om resebidrag det första året utan jämnt fördelat under perioden 2026–2030, så innebär det en kostnad på drygt 16 miljoner per år för dessa fem år. Fram till 2050 skulle den totala kostnaden uppgå till maximalt 85,2 miljoner kronor.

En jämförelse med statens kostnad för adoptionsbidraget över tid

Kostnaden för ett resebidrag kan ställas i relation till de adoptionsbidrag som sedan 1989 betalats ut till enskilda för kostnader i samband med adoption av barn från utlandet. Bidraget avsåg de adoptioner som förmedlades genom en adoptionsorganisation. Från 1989 och fram till 1991 var beloppet max 20 000 kronor. Bidragsnivån ändrades 1991 och uppgick då till maximalt 24 000 kronor. Från 1997 infördes ett fast belopp på 24 000 kronor. Från 2001 uppgick bidraget till ett fast belopp på 40 000 kronor. Den senaste höjningen gjordes 2017 då bidraget höjdes till den nuvarande nivån på 75 000 kronor.

För att jämföra dessa kostnader har vi gjort en beräkning av det totala belopp som betalats ut i adoptionsbidrag sedan införandet 1989. Beräkningen utgår från antalet förmedlade adoptioner 1989–2024 och de bidragsbelopp som gällt vid olika tidpunkter. Beräkningen redovisas i tabell 10.2 nedan.

Tabell 10.2 Kostnader för adoptionsbidrag 1989–2024

Belopp enligt dagens penningvärde

Period och bidragsnivå för adoptionsbidrag	Antal förmedlade adoptioner	Kostnad för adoptionsbidraget
1989–1990: bidrag max 20 000 kronor	1 381	27 620 000
1991–1996: bidrag max 24 000 kronor	4 860	116 640 000
1997–2000: bidrag 24 000 kronor	3 394	81 456 000
2001–2016: bidrag 40 000 kronor	10 518	420 720 000
2017–2024: bidrag 75 000 kronor	1 029	77 175 000
Totalt	21 182	723 611 000

Källa: SCB och MFOF:s statistik över antalet förmedlade adoptioner samt statistik från adoptionsorganisationer.

Enligt beräkningen har nästan 725 miljoner kronor enligt dagens penningvärde betalats ut i adoptionsbidrag sedan bidraget infördes 1989 och fram till och med 2024. Det faktiska utbetalade beloppet kan dock vara lägre för perioden 1989–1997 då beloppet inte var fast utan uppgick till ett maxbelopp. Mot bakgrund av de kostnader som var förknippade med utländsk adoption under denna period kan vi dock anta att maxbeloppet i de flesta fall ändå betalades ut.

Det totala bidrag som staten sedan 1989 betalat ut till dem som adopterat ett barn från utlandet är med andra ord beloppsmässigt

mycket jämförbart med den totala kostnaden för ett resebidrag på upp till 25 procent av prisbasbeloppet, eller max 14 700 kronor enligt dagens penningvärde för samtliga internationellt adopterade personer i åldern 18–80 år, som skulle uppgå till 735 miljoner kronor. Som vi visat ovan bedömer vi dock inte att samtliga internationellt adopterade personer kommer att ansöka om detta bidrag.

Finansiering av förslaget

Utifrån jämförelsen ovan anser jag det både skäligt och rimligt att ett resebidrag till internationellt adopterade personer finansieras av staten. Det ger ett tydligt skifte från bidrag till internationell adoption till ett bidrag till de personer som vid olika tidpunkter adopterats till Sverige.

Utifrån våra antaganden och beräkningar ovan skulle ett resebidrag där 10 procent av målgruppen 18–80 år ”direkt” ansöker om stödet uppgå till 73,5 miljoner kronor. För att finansiera detta krävs att riksdag och regering bedömer att de kostnader som över tid betalats ut i adoptionsbidrag motiverar att motsvarande belopp vid ett och samma tillfälle avsätts för finansiering av ett resebidrag – det skulle kunna ses som en ”retroaktiv finansiering”.

Ett alternativ som medger full finansiering av förslaget är att kostnaderna fördelas över tid. I dag finns 15 miljoner kronor avsatta inom utgiftsområde 12, anslag 1:4 för adoptionsbidraget. Mot bakgrund av att det i dag genomförs ett litet antal adoptioner och att medlen för bidraget därmed inte används, bör dessa medel i stället finansiera resebidraget till internationellt adopterade. Med en sådan lösning skulle 1 000 internationellt adopterade personer varje år kunna beviljas resebidrag. Det täcker nästan de 16 miljoner per år som vi ovan visade krävs för att finansiera att 10 procent av alla internationellt adopterade personer ansöker om resebidraget jämnt fördelat under perioden 2026–2030.

Kostnader för forskning om adopterade och adoption

Förslaget

Som framgår i avsnitt 9.11 är förslaget att resurscentrumet ska identifiera behov av ny kunskap inom adoptionsområdet och utifrån en sådan behovsanalys främja den forskning och kunskapsutveckling som behövs. Det råder stor enighet om att kunskapen och kompetensen om adoptionsrelaterade frågor behöver öka i samhället, särskilt viktigt är det hos de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade. För att få fram ny kunskap som är användbar för de professioner som möter internationellt adopterade personer, behöver relevant och tillämpbar forskning främjas.

Resurscentrumet bör förmedla behovet av forskning till relevanta forskningsinstanser och forskningsfinansiärer. Förslaget innebär också att regeringen och forskningsfinansiärer uppmärksammar adoptionsfrågan i kommande satsningar samt avsätter medel för att stimulera forskning inom adoptionsområdet, förslagsvis genom utlysning om finansiering av forskningsprojekt inom adoptionsområdet. Resurscentrumet ska inte fördela forskningsmedel, men däremot ha vissa medel för att kunna fördela medel för uppdrag att genomföra kunskapssammanställningar och utvärderingar inom adoptionsområdet. Resurscentrumet ska vidare sammanställa och sprida relevant forskning.

Beräkning av kostnader för förslaget

Att regeringen och forskningsfinansiärer ska avsätta medel för att stimulera forskning inom adoptionsområdet, förslagsvis genom utlysning om finansiering av forskningsprojekt inom adoptionsområdet, innebär en kostnad. Hur stor denna kostnad ska vara handlar om ambitionsnivå. Förslaget är att regeringen avsätter i genomsnitt 2 miljoner kronor per år för särskilda medel till exempelvis Forte och Vetenskapsrådet för att bedriva forskning på adoptionsområdet.

Förslagsvis kan regeringen välja att göra en större satsning med mer avsatta medel för adoptionsrelaterad forskning under exempelvis en femårsperiod. Ett alternativ är att sprida ut forskningen och kostnaderna för den under en längre tidsperiod. Det finns

också en flexibilitet vad gäller hur mycket resurser som ska avsättas för forskning och hur mycket resurser som ska avsättas för kunskapssammanställningar och utvärderingar som resurscentrumet kan beställa själva. Förslaget innebär dock att det sammantaget bör handla om ungefär tre miljoner kronor per år avsatta för forskning och utveckling, det vill säga två miljoner för forskning via forskningsfinansiärer och en miljon för utvecklingsarbete via resurscentrumet (se tidigare avsnitt).

En miljon kronor för utvecklingsarbete samt kostnaderna för de två årsarbetskrafter på resurscentrumet som bland annat ska arbeta med att stimulera och omhänderta forskning, finns redan inräknade ovan (se avsnitt "Kostnader för nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor").

Finansiering av förslaget

Förslaget kräver ett tillskott av medel på 2 miljoner kronor per år. Det kan finansieras genom att regeringen använder en del av sin forskningsbudget för detta ändamål, till exempel genom att avsätta särskilda medel för adoptionsområdet när någon av de pågående satsningarna avslutas. Ett nationellt forskningsprogram på adoptionsområdet skulle kunna finansieras inom utgiftsområde 9 via anslag 6:2 Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd: Forskning (ap. 1). Det skulle också kunna finansieras inom utgiftsområde 16 via anslag 3:1 Vetenskapsrådet: Forskningsfinansiering och forskningsinfrastruktur (ap. 5). Ett finansiellt villkor kan sättas upp i Vetenskapsrådets eller Fortes regleringsbrev om att medel från anslagsposten ska användas för en satsning på forskning om adoptionsfrågor.

Eventuellt kan det finnas utrymme för forskningsfinansiärerna att redan inom ramen för en befintlig satsning prioritera forskning som rör adoption. Vetenskapsrådet genomför ett antal riktade satsningar och program som syftar till att möta olika samhällsutmaningar, såväl nationellt som globalt. Ett exempel på en bredare tioårig satsning där adoptionsrelaterade frågor eventuellt skulle kunna inrymmas är Vetenskapsrådets program om migration och integra-

tion.²² Ett annat exempel är det nationella forskningsprogrammet om psykisk hälsa, som regeringen valt att förlänga. Forte ska inom ramen för sitt forskningsanslag avsätta omkring 30 miljoner kronor per år under 2026–2028 för forskning om psykisk hälsa. Regeringen uttrycker bland annat att det behövs ett ökat fokus på insatser inom områden såsom existentiell hälsa, ofrivillig ensamhet och suicid-prevention.²³ På liknande sätt avser regeringen att förlänga satsningen på forskning inom prevention och folkhälsa. Forte ska inom ramen för sitt forskningsanslag avsätta 30 miljoner kronor per år 2026–2028 för detta ändamål. Regeringen uttrycker bland annat att det behövs ökad kunskap om mekanismer och orsaker bakom ojämlikheter i hälsa för olika grupper.²⁴

10.13.4 Totalkostnad och finansiering av förslagen

De totala kostnaderna för mina förslag redovisas i tabell 10.3 nedan och finansieringen kommenteras därefter.

Tabell 10.3 Samlade kostnader för förslagen 2026–2028 samt finansiering

Förslag	Kostnad 2026	Kostnad 2027	Kostnad 2028	Befintliga medel	Källa	Behov av ytterligare medel
Resurs-centrum	7 600	18 900	18 900	20 000	Uo9 4:1 (ap.1) Uo9 4:7 (ap.11)	8 900
Samtals-stöd	4 000	10 000	10 000	(inräknat ovan)		(inräknat ovan)
Stats-bidrag	0	5 000	5 000	1 620	Uo 9 4:7 (ap.3)	3 380
Resebidrag	15 000	15 000	15 000	15 000	Uo12 1:4 (ap.1)	0
Forskning	2 000	2 000	2 000	0		2 000
Totalt	28 600	50 900	50 900	36 620		14 280

²² Prop. 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025 – Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*, s. 208.
²³ Regeringens prop. 2024/25:60 *Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta*. 2024-12-12., s. 111.
²⁴ Regeringens prop. 2024/25:60 *Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta*. 2024-12-12., s. 112.

Från år 2027 beräknas den totala kostnaden för våra förslag om adoptionsspecifikt stöd uppgå till 50,9 miljoner kronor. Enligt vår genomgång ovan kan en del av dessa kostnader finansieras med befintliga medel, exempelvis från MFoF:s befintliga anslagsmedel för den internationella adoptionsverksamheten och viss omflyttning av personalresurser inom myndigheten samt medel för det adoptionsspecifika stödet. Dessutom kan medel användas som i dag är avsatta för adoptionsbidraget samt medel från det nuvarande statsbidraget till auktoriserade adoptionssammanslutningar för förmedlingsverksamhet. Sammantaget finns 26,6 miljoner kronor som därigenom bör kunna användas till förslagen om stöd. För att fullt ut finansiera förslagen behöver ytterligare 14,3 miljoner kronor tillföras. Tidigare i kapitlet har vi resonerat om hur det kan göras.

Nedan anger vi hur de olika förslagen kan finansieras.

- Förslaget om nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor finansieras genom MFoF:s befintliga anslag (Utgiftsområde 9, anslag 4:1, anslagspost 1) samt medel från Utgiftsområde 9 anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., anslagspost 11 Utv. socialt arbete – del till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.
- Förslaget om adoptionsspecifikt samtalsstöd finansieras genom fortsatta och utökade medel från Utgiftsområde 9 anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., anslagspost 11 Utv. socialt arbete – del till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.
- Förslaget om statsbidrag till organisationer för stöd i ursprungssökning finansieras genom det nuvarande statsbidraget till auktoriserade sammanslutningar samt från Utgiftsområde 9 anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., anslagspost 3 Bidrag till org. på det sociala området.
- Förslaget om ekonomiskt bidrag till återresa finansieras genom medel från Utgiftsområde 12, anslag 1:4 Adoptionsbidrag, anslagspost 1 Adoptionsbidrag.
- Förslaget om forskning om adopterade och adoption finansieras genom medel från Utgiftsområde 9 anslag 6:2 Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd: Forskning, anslagspost 1 Forsk-

ningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd: Forskning. Alternativt genom medel från utgiftsområde 16 anslag 3:1 Vetenskapsrådet: Forskningsfinansiering och forskningsinfrastruktur, anslagspost 5 Forskningsfinansiering och forskningsinfrastruktur.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

11.1 Ikraftträdande

De nya reglerna i socialförsäkringsbalken, 3 § lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, 24 kap. 5 och 6 §§, 30 kap. 6 § och 35 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000)¹, förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan, socialtjänstförordningen (2001:937), förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen och 4 § punkt 5, 4 a och b §§ förordningen (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd bör träda i kraft så snart som möjligt. Viss tid behövs för remittering och beredning inom Regeringskansliet. Jag föreslår att de nya reglerna träder i kraft den 1 september 2026. Jag föreslår att den nya förordningen om statsbidrag till försöksverksamhet med ursprungssökning för adopterade personer träder i kraft den 1 september 2026 och tillämpas första gången i fråga om bidrag år 2027.

De nya reglerna i föräldrabalken, 4 § lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer, 22 kap. 20 och 21 §§, 24 kap. 1 och 7 §§ socialtjänstlagen (2025:000)², förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade och 3 och 4 punkt 1 och 3 §§ förordningen (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd kräver en längre förberedelse. Jag föreslår att de nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2029. Jag

¹ Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

² Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

föreslår även att lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling upphör att gälla den 1 januari 2029.

11.2 Övergångsbestämmelser

Jag föreslår att det upphävda 21 kap. socialförsäkringsbalken fortfarande ska gälla vid prövning av ansökningar om bidrag för adoptioner som har förmedlats av en sammanslutning som är auktoriserad enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling. Det innebär att adoptionsbidrag kan lämnas även efter den 1 september 2026.

Jag föreslår övergångsbestämmelser i lagen (2018:1289) om adoption i internationella adoptioner (LAIS) som innebär att om den upphävda lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling var tillämplig på adoptionen, så krävs att adoptionen har genomförts i enlighet med den lagen för att ett beslut som avses i 4 § LAIS ska gälla i Sverige. Det innebär att sökanden som har en pågående adoptionsprocess i barnets hemland får möjlighet att slutföra adoptionsprocessen och få adoptionen automatiskt erkänd i Sverige.

Jag bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser till övriga författningsförslag. Det innebär att de nya bestämmelserna gäller från ikraftträdandet.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken

4 kap. Om adoption

Internationella adoptioner

24 §

Bestämmelserna i 25–34 §§ tillämpas när en underårig med hemvist i utlandet ska adopteras av någon eller några med hemvist i Sverige.

I paragrafen som är ny anges i vilka situationer bestämmelserna i 25–34 §§ är tillämpliga.

25 §

En ansökan om adoption som gäller ett barn under 18 år som har förts eller avses bli fört till Sverige för adoption, får tas upp till prövning endast om sökanden eller sökandena har fått tillstånd att adoptera barnet enligt 26 §.

Bestämmelser om svensk domstols internationella behörighet finns i lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer.

I paragrafen, som är ny, anges vissa förutsättningar för att domstolen ska få ta upp en ansökan om adoption till prövning. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.5.

Bestämmelsen i *första stycket* blir aktuell om ansökan gäller ett barn under 18 år som har förts eller avses bli fört till Sverige för adoption. Det kan alltså antingen vara så att barnet vid tidpunkten för ansökan fortfarande finns kvar utomlands eller att barnet redan har förts till Sverige. Om barnet har kommit till Sverige i annat syfte än för att adopteras, till exempel för att besöka släktingar, för studier eller som asylsökande, blir paragrafen inte tillämplig. Enligt

bestämmelsen får ansökan endast tas upp till prövning om Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd har lämnat tillstånd till adoption av ett barn från utlandet enligt 4 kap. 26 § föräldrabalken. Sökanden bör föreläggas att ge in en kopia av beslutet. Om sökanden eller sökandena inte har fått ett tillstånd till adoption, ska domstolen avvisa ansökan om adoption.

I *andra stycket* erinras om att bestämmelser om svensk domstols internationella behörighet finns i lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer.

26 §

Den eller de som vill adoptera ett barn med hemvist i utlandet ska ansöka om tillstånd från Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

Paragrafen som är ny innebär ett krav på tillstånd från Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd för att få adoptera ett barn med ursprunglig hemvist i ett annat land. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3.

27 §

Tillstånd till adoption från utlandet får ges om barnet är släkt med sökanden eller sökandens adoptivbarn eller det annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoption. Tillstånd får ges under förutsättning att

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

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

3. det med hänsyn till omständigheterna i övrigt är lämpligt att genomföra en internationell adoption från landet, samt

4. sökanden har medgivande enligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000)¹ och adoptionen med beaktande av samtliga omständigheter kan antas vara till barnets bästa.

¹ Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

Paragrafen som är ny anger under vilka förutsättningar Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd får ge tillstånd till adoption av ett barn med ursprunglig hemvist i ett annat land. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3.

Enligt *första stycket* får tillstånd att adoptera ett barn med ursprunglig hemvist i ett annat land endast ges om barnet är släkt med de sökande eller släkt med de sökandes adoptivbarn, det vill säga biologiskt (hel eller halv) syskon till ett barn som sedan tidigare har adopterats av sökanden. Tillstånd till adoption bör även kunna ges i de fall det på annat sätt finns ett nära personligt förhållande mellan barnet och sökanden som inte har uppstått i adoptionssyfte.

Enligt *andra stycket* ska Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd pröva både att adoptionsförfarandet är tillförlitligt och att adoptionen är till barnets bästa. Prövningen av om förfarandet är tillförlitligt motsvarar den prövning som idag görs i samband med utlandsauktorisering enligt 6 a § punkt 1 och 2 lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (jfr prop. 2003/04:131 s. 38 f). Punkt 1 innebär att landet ska ha en lagstiftning eller reglering som bland annat säkerställer att en prövning av om barnet har möjlighet att växa upp under goda livsvillkor i sitt ursprungsland görs innan barnet blir tillgängligt för internationell adoption. Punkt 2 innebär att det ska vara säkerställt att barnets situation utreds på ett adekvat sätt innan beslut fattas om att barnet är tillgängligt för adoption och får adopteras utomlands. Det måste även stå klart vem som ska fatta detta beslut. Det måste också finnas en stabilitet i administrationen. Vid bedömningen av om adoptionen kan antas vara till barnets bästa ska, förutom de allmänna bestämmelserna i 4 kap. 1–10 §§ föräldrabalken, särskilt beaktas att barnet saknar en trygg uppväxtmiljö i sin biologiska familj eller hos en annan omsorgsperson i barnets hemland samt att behöriga myndigheter i barnets hemland har bedömt att barnet är i behov av adoption och att det finns erforderliga samtycken till adoptionen. Av beslutet bör det tydligt framgå vilka aspekter som Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ansett vara relevanta i bedömningen av barnets bästa. Det är viktigt att den adopterade personen i efterhand kan se vilka ansträngningar som gjorts för att inhämta hans eller hennes åsikter och att åsikterna var viktiga när ansökan om adoption prövades. Om beslutet inte stämmer överens med barnets åsikter bör orsaken till detta tydligt framgå.

28 §

I ärenden om tillstånd till internationell adoption ska Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd samråda med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet, om det inte är uppenbart obehövt, samt vid behov med barnrättsorganisationer som verkar i det andra landet.

Paragrafen som är ny motsvarar delvis nuvarande 6 a § tredje stycket lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (jfr prop. 2003/04:131 s. 42 och 82). Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska samråda med svensk ambassad eller konsulat i barnets hemland om det inte är uppenbart obehövt. Det kan till exempel handla om att få aktuell information om lagstiftning och hur administrationen av en internationell adoption fungerar i landet. Det kan också handla om att begära bistånd för att utreda släktskap mellan sökanden och barnet, till exempel genom provtagning för DNA-undersökning. Den svenska utlandsmyndigheten kan även bistå med att ge en generell bild av situationen för barn i landet vilket kan ha betydelse för bedömningen av om adoptionen är till barnets bästa. Uppenbart obehövt kan i det här sammanhanget vara att myndigheten nyligen haft kontakt med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet i ett annat ärende och därigenom har fått en tillförlitlig och aktuell information. Vid behov ska Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd även ta kontakt med barnrättsorganisationer som är verksamma i landet för att få en mer allmän bild av barns situation i landet.

29 §

Prövningen enligt 26 § ska göras innan barnet lämnar landet.

Av paragrafen, som är ny, framgår att Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds prövning ska göras innan barnet har lämnat ursprungslandet. Bestämmelsen motsvarar 4 § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (jfr prop. 1996/97:91 s. 50 och 79). Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3.

Om ett sådant beslut saknas när barnet lämnar ursprungslandet ska adoptionen inte bli automatiskt gällande i Sverige, se författ-

ningskommentaren till 5 § lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer.

30 §

Beslut om tillstånd till internationell adoption ska, om det inte finns särskilda skäl, fattas inom tre månader efter det att ansökan har kommit in.

Paragrafen som är ny reglerar den tid inom vilken Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska fatta beslut om tillstånd till adoption av ett barn med ursprunglig hemvist i ett annat land. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3

Beslutet ska, om det inte finns särskilda skäl, fattas inom tre månader efter det att ansökan har kommit in. Om det finns särskilda skäl får Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd besluta att förlänga utredningen för viss tid. Särskilda skäl för att förlänga utredningstiden kan till exempel vara att det är svårt att få kontakt med utländska myndigheter eller att sökandena behöver komplettera sin ansökan.

31 §

Ett beslut om tillstånd till internationell adoption gäller så länge sökanden har ett medgivande enligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000).²

Den eller de som vill adoptera är skyldiga att informera Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd om förhållandena ändras mer väsentligt under den tid tillståndet gäller.

Ett beslut om tillstånd till internationell adoption ska återkallas om förutsättningarna för det inte längre finns.

Paragrafen som är ny reglerar giltighetstiden för ett tillstånd till internationell adoption. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3.

Enligt *första stycket* gäller tillståndet så länge sökanden har ett medgivande enligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000).³ Om socialnämndens medgivande upphör att gälla innan den som har fått ett tillstånd till internationell adoption har tagit emot barnet i sin vård och personen fortfarande vill adoptera måste han eller hon göra en ny ansökan om internationell adoption.

² Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

³ Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

Enligt *andra stycket* är den eller de som vill adoptera skyldiga att informera Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd om förhållandena ändras mer väsentligt under den tid tillståndet gäller. Det kan till exempel handla om förändringar i de sökandens eller i barnets livssituation. Det kan också vara att det inte längre finns ett godtagbart förfarande för adoptioner från det aktuella landet eller misstankar om oegentligheter.

Tredje stycket innehåller bestämmelser om återkallelse av tillståndet om förutsättningarna för det inte längre finns.

32 §

När ett beslut om att ett barn ska överlämnas för vård hos de tilltänkta adoptivföräldrarna har fattats i ursprungslandet, ska Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd skyndsamt och senast inom två veckor från det att den eller de som vill adoptera kommit in med en anmälan om detta pröva om samtycke ska ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta.

Den tid inom vilken prövning ska ske får förlängas om det finns särskilda skäl.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska underrätta den socialnämnd som har lämnat medgivande enligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000)⁴ att samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta har lämnats.

Paragrafen som är ny, innehåller bestämmelser om samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta enligt artikel 17 c 1993 års Haagkonvention. Paragrafen innebär att Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd tar över ansvaret enligt 24 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:000)⁵ (tidigare 6 kap. 14 SoL) från socialnämnden (jfr prop. 2000/01:80 s. 167 och prop. 1996/97:91 s. 81 ff.). Övervägandena finns i avsnitt 8.10.4.

I prövningen enligt *första stycket* ingår att säkerställa att all dokumentation om barnet finns tillgänglig och att adoptionsdokumenten är äkta. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska noggrant granska samtliga adoptionshandlingar, särskilt i fråga om bland annat barnets identitet, samtycke, att barnet kan adopteras och vilka överväganden som har gjorts gällande subsidiaritetsprincipen. Om det finns otydligheter i barnets dokumentation bör fortsatt samtycke inte lämnas utan att ytterligare utredning vidtas.

⁴ Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

⁵ Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

Enligt *andra stycket* får den tid inom vilken prövning ska ske förlängas om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan till exempel vara att ärendet behöver kompletteras eller att handlingar behöver översättas.

Tredje stycket innebär en skyldighet för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd att underrätta socialnämnden om att den har fattat beslut om att adoptionsförfarandet får fortsätta. Underrättelsen ska göras till den socialnämnd som har lämnat medgivande enligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000)⁶ (tidigare 6 kap. 12 § SoL). Underrättelseskyldigheten innebär att sekretessen bryts enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Socialnämnden ska därvid ta kontakt med de blivande adoptivföräldrarna för att planera hur och när en uppföljande kontakt ska tas sedan barnet har tagits emot i sökandens hem.

33 §

Beslut enligt 26, 31 tredje stycket och 32 första stycket §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut i övrigt av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd får inte överklagas.

Paragrafen som är ny innehåller bestämmelser om vilka beslut av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd som får överklagas. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3 och 8.10.4. Paragrafen motsvarar 14 § första (delvis) och tredje stycket lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (jfr prop. 1996/97:91 s. 80 och 84).

Enligt *första stycket* får Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds beslut om tillstånd till internationell adoption, återkallelse av tillstånd till internationell adoption och samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt *andra stycket* får Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds beslut i övrigt inte överklagas.

⁶ Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

34 §

Den som i strid med 26 § låter föra ut ett barn från det land där det har sitt hemvist döms till böter.

Enligt paragrafen som är ny, kan den som adopterar ett barn från ett annat land utan tillstånd från Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd dömas till böter. Paragrafen motsvarar 15 § andra meningen lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (jfr prop. 1996/97:91 s. 81).

Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3.

12.2 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

5 kap. Bosättningsbaserade förmåner

9 §

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för följande förmåner:

Avdelning B Familjeförmåner

1. föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, (11 och 12 kap.)
2. barnbidrag, (15 och 16 kap.)
3. underhållsstöd, (17–19 kap.)
4. *bidrag till ursprungssökning*, (21 kap.)
5. omvårdnadsbidrag (22 kap.)

Avdelning C Förmåner vid sjukdom eller arbetsskada

6. sjukpenning i särskilda fall, (28 a kap.)
7. rehabilitering, bidrag till arbetshjälpmedel, särskilt bidrag och rehabiliteringspenning i särskilda fall, (29–31 a kap.)
8. sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, (33 och 35–37 kap.)

Avdelning D Särskilda förmåner vid funktionshinder

9. merkostnadsersättning, (50 kap.)
10. assistansersättning, (51 kap.)
11. bilstöd, (52 kap.)

Avdelning E Förmåner vid ålderdom

12. garantipension, (55, 56, 65–67 och 69–71 kap.)
13. särskilt pensionstillägg, (73 kap.)
14. äldreförsörjningsstöd, (74 kap.)

Avdelning F Förmåner till efterlevande

15. efterlevandestöd, (77, 79 och 85 kap.)
16. garantipension till omställningspension, (77, 81 och 85 kap.)

Avdelning G Bostadsstöd

17. bostadsbidrag, (95–98 kap.)

18. bostadstillägg, och (100–103 kap.)

19. boendetillägg. (103 a–103 e kap.)

I paragrafen regleras vilka förmåner som är bosättningsbaserade. Fjärde punkten ändras på så sätt att adoptionsbidrag ersätts med bidrag till ursprungssökning. Ändringen föranleds av att 21 kap. om adoptionsbidrag upphör att gälla och ersätts med ett nytt 21 kap. om bidrag till ursprungssökning. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.

20 kap. Innehåll

1 §

I denna underavdelning finns bestämmelser om

- *bidrag till ursprungssökning* i 21 kap., och
- *omvårdnadsbidrag* i 22 kap.

I paragrafen anges vilka slags förmåner som regleras genom bestämmelserna i underavdelning V. Paragrafen ändras på så sätt att förmånen adoptionsbidrag ersätts med den nya förmånen bidrag till ursprungssökning. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.

21 kap. Bidrag till ursprungssökning

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om rätten till bidrag för ursprungssökning för adopterade personer.

Paragrafen, som är ny, anger att kapitlet innehåller bestämmelser om bidrag för ursprungssökning för adopterade personer. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.

2 §

Bidrag till ursprungssökning kan lämnas till personer över 18 år som har adopterats från utlandet till Sverige av någon med hemvist i Sverige. Bidraget lämnas med högst 25 procent av prisbasbeloppet för återresa till ursprungslandet.

Av paragrafen som är ny, följer att personer som har adopterats från ett annat land till Sverige kan ansöka hos Försäkringskassan om bidrag till ursprungssökning. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.

Bidrag till ursprungssökning lämnas till personer över 18 år som har adopterats från utlandet till Sverige av någon med hemvist i Sverige. Bidraget består av ett resebidrag för en resa till den adopterade personens ursprungsland. Resebidrag lämnas för kostnader för resa tur och retur till den adopterade personens ursprungsland och utgår med högst 25 procent av prisbasbeloppet.

Bidragets takbelopp ska bara kunna utgå en gång per adopterad person men ska vara möjligt att ansöka om när som helst under livet efter att den adopterade personen fyllt 18 år.

3 §

För att bidrag till ursprungssökning ska lämnas krävs att ansökan om bidraget görs inom ett år från det att återresan genomfördes.

Av paragrafen som är ny, följer att bidrag till ursprungssökning ska betalas ut i efterskott mot redovisning av utlägg. För att bidrag till ursprungssökning ska lämnas krävs att ansökan om bidraget görs inom ett år från det att återresan genomfördes. Sökanden måste kunna uppvisa en kopia av adoptionsbeslutet eller en annan handling som styrker adoptionen. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.2.

4 §

Bidrag till ursprungssökning lämnas endast till den som har adopterats enligt beslut av svensk domstol.

Med svensk domstols beslut likställs

1. ett utomlands meddelat beslut om adoption som gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

2. ett utomlands meddelat beslut om adoption som gäller i Sverige enligt lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer,

3. ett utomlands meddelat beslut om adoption som gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, och

4. ett utomlands meddelat beslut om adoption som gäller i Sverige enligt lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap.

I paragrafen som är ny, anges efter vilken typ av adoption som bidrag till ursprungssökning lämnas. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.2.

Enligt *första stycket* ska bidrag för ursprungssökning lämnas till den som har adopterats enligt beslut av svensk domstol.

Av *andra stycket* följer att bidrag till ursprungssökning även ska lämnas till den vars utländska beslut om adoption har erkänts i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer, lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption eller lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap. Bidrag till ursprungssökning lämnas inte till personer som har adopterats i ett annat nordiskt land eller som adopterats i adoptivföräldrarnas dåvarande hemvistland. Bidraget omfattar både adoptioner som förmedlats genom en auktoriserad adoptionsorganisation och privata samt enskilda adoptioner.

5 §

Bidrag till ursprungssökning lämnas endast till personer som har adopterats före 18 års ålder.

Bidrag lämnas inte till personer som har adopterats av en släkting eller av en förälders make eller sambo.

I paragrafen som är ny finns bestämmelser som begränsar rätten till bidrag för ursprungssökning. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.2.

Av *första stycket* framgår att bidrag endast lämnas till personer som har adopterats före 18 års ålder.

Enligt *andra stycket* lämnas bidrag inte till personer som har adopterats av en släkting eller av en förälders make eller sambo.

112 kap. Om beslut

4 §

Interimistiska beslut om ersättning enligt 2 och 3 §§ får inte fattas i ärenden om *bidrag till ursprungssökning*, bilstöd eller särskilt pensionstillägg.

Interimistiska beslut enligt 2 § får inte fattas i ärenden om allmän ålderspension, inkomstpensionstillägg, efterlevandepension eller efterlevandestöd.

Interimistiska beslut enligt 3 § får inte fattas i ärenden om assistansersättning.

I paragrafen regleras i vilka situationer Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte får fatta interimistiska beslut. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.

Av *första stycket* följer att interimistiskt beslut om bidrag till ursprungssökning, bilstöd eller särskilt pensionstillägg, som är engångsutbetalningar, inte kan komma i fråga.

Andra och tredje styckena är oförändrade.

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

3 §

Ansökningar som avses i artikel 14 i konventionen *ska* göras hos Socialnämnden i sökandens eller sökandenas hemkommun.

Socialnämnden *ska*

a) sammanställa rapporter enligt artikel 15.1 i konventionen,

b) vidta åtgärder enligt artikel 21 i konventionen.

I 24 kap. 1–4 §§ socialtjänstlagen (2025:000)⁷ finns bestämmelser om att socialnämnden prövar frågor om medgivande att i adoptionssyfte ta emot barn med hemvist i utlandet.

I paragrafen regleras vilka uppgifter enligt artiklarna 14–21 i 1993 års Haagkonvention som ska utföras av socialnämnden (jfr prop. 1996/97:91 s. 76). Övervägandena finns i avsnitt 8.10.4.

I *första stycket* görs en språklig ändring genom att skall ersätts med ska.

⁷ Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

I *andra stycket* tas uppgiften att pröva frågor om samtycke enligt artikel 17 c i konventionen bort. Punkt c blir punkt b. Vidare görs en språklig ändring genom att skall ersätts med ska.

I *tredje stycket* ersätts hänvisningen till 6 kap 12–15 §§ hittillsvarande socialtjänstlag (2001:453) med en hänvisning till motsvarande bestämmelser i den nya socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89. Vidare görs en språklig ändring genom att utomlands ersätts med i utlandet.

12.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer

5 §

Om 4 kap. 26–31 §§ föräldrabalken var tillämplig på adoptionen, krävs att adoptionen har genomförts i enlighet med de bestämmelserna för att ett beslut som avses i 4 § ska gälla i Sverige.

Om det finns synnerliga skäl, får den myndighet som regeringen bestämmer godkänna att beslutet ska gälla i Sverige trots att förutsättningarna i första stycket inte är uppfyllda.

I paragrafen finns särskilda bestämmelser om erkännande av vissa adoptionsbeslut som rör barn (jfr prop. 2017/18:121 s. 168 ff.).

Av *första stycket* som är nytt, framgår att i de fall en underårig med hemvist i utlandet ska adopteras av någon eller några med hemvist i Sverige så ska det finnas ett giltigt beslut om tillstånd till internationell adoption enligt 4 kap. 26–31 §§ föräldrabalken från Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd innan barnet lämnar ursprungslandet. Om ett sådant beslut saknas ska adoptionen inte bli automatiskt gällande i Sverige.

Andra stycket är oförändrat.

12.5 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2025:000)

22 kap. Vård av barn och unga utanför det egna hemmet

20 §

Ingen får, utan stöd av denna lag, bedriva verksamhet som syftar till att förmedla barn till familjehem, jourhem eller andra enskilda hem som avses i 2 och 4 §§.

Första stycket gäller även förmedling av barn för adoption.

Paragrafen innehåller ett förbud mot verksamhet som syftar till att förmedla barn till familjehem, jourhem och andra enskilda hem (jfr prop. 2000/01:80 s. 167 och prop. 1979/80:1 Del A s. 543 och 544). Övervägandena finns i avsnitt 8.10.2.

Första stycket är oförändrat.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att ingen heller får förmedla barn för adoption utan stöd av denna lag. Med förmedling av barn för adoption avses verksamhet som har till syfte att skapa kontakt mellan den eller dem som önskar adoptera och myndigheter, organisationer, institutioner eller enskilda personer i det land där barnet har sitt hemvist.

21 §

Den som åsidosätter bestämmelsen i 2 § första stycket döms till böter. Till böter döms även den som åsidosätter bestämmelsen i 20 §.

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket får väckas endast efter medgivande av Socialstyrelsen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff och åtal för den som åsidosätter förbudet mot att bedriva verksamhet som syftar till att förmedla barn till enskilda hem. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.2.

I *första stycket* tas hänvisningen till lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling bort eftersom 15 § första meningen i den lagen flyttas till 22 kap. 20 § denna lag. Andra meningen i första stycket motsvarar 15 § första meningen i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (jfr prop. 1996/97:91 s. 81).

Andra stycket är oförändrat.

24 kap. Internationella adoptioner

1 §

Ett barn med hemvist utomlands får inte utan socialnämndens medgivande tas emot av någon i syfte att adopteras. Medgivandet ska ha lämnats innan barnet lämnar det land där barnet har sin hemvist.

Socialnämnden får lämna medgivande om sökanden är lämpad att adoptera. Nämnden ska göra en samlad bedömning av sökandens lämplighet och vid bedömningen särskilt beakta

- sökandens kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov och den planerade adoptionens innebörd,

- sökandens personliga egenskaper och sociala nätverk,

- sökandens ålder och hälsotillstånd, och

- stabiliteten i relationen, om medgivande söks av makar eller sambor.

Sökandens lämplighet ska prövas i förhållande till det enskilda barnet.

Adoptionen ska även i övrigt kunna antas vara till barnets bästa.

Paragrafen innehåller krav på och förutsättningar för socialnämndens medgivande till att adoptera ett barn med hemvist i utlandet (jfr prop. 2000/01:80 s. 167 och prop. 2017/18:121 s. 175 ff). Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3.

Första och andra styckena är oförändrade.

Bestämmelsen i *tredje stycket* ändras utifrån att tillstånd till internationell adoption endast får ges om barnet är släkt med sökanden eller sökandens adoptivbarn eller det med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns en särskild anledning till adoption. Sökandens lämplighet ska således alltid prövas i förhållande till det specifika barn som sökanden avser att adoptera.

6 §

Medgivande enligt 1 § lämnas av socialnämnden i den kommun som enligt 29 kap. ansvarar för insatser till den eller de sökande.

Den socialnämnd som har lämnat *medgivande enligt 1 §* ska fullgöra skyldigheterna enligt 22 kap. 8 § och 10 § första stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilken socialnämnd som ansvarar för vissa beslut samt att fullgöra vissa skyldigheter under ett adoptionsförfarande. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.4.

I *första stycket* tas samtycke enligt 5 § bort eftersom socialnämndens ansvar att pröva om adoptionsförfarandet får fortsätta flyttas över på Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

I *andra stycket* anges att det är den socialnämnd som har lämnat medgivande enligt 1 § som ska ansvara för barnets situation innan beslut har fattats om adoption (22 kap. 8 § nya SoL,⁸ tidigare 6 kap. 1 § SoL) och följa upp barnets situation efter beslutet om adoption (22 kap. 10 § nya SoL,⁹ tidigare 5 kap. 1 § punkt 9 SoL). Jfr prop. 2000/01:80 s. 167, prop. 2010/11:49 s. 90 och prop. 1979/80 s. 542 f.

7 §

I 4 kap. 24–32 §§ föräldrabalken finns bestämmelser om tillstånd till adoption av ett barn från utlandet.

Paragrafen upplyser om att det finns bestämmelser om tillstånd till internationell adoption i föräldrabalken. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3.

30 kap. Socialnämndens organisation och delegering av beslutanderätt

6 §

Socialnämnden får endast delegera beslutanderätten till ett utskott i ärenden som gäller

1. vård, omsorg och uppfostran i ett familjehem, jourhem eller annat enskilt hem enligt 22 kap. 2 och 4 §§,
2. övervägande av fortsatt vård, vårdens inriktning och utformning samt av om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 22 kap. 13 och 14 §§,
3. övervägande av flyttningsförbud enligt 22 kap. 16 §,
4. placering över nationsgränserna enligt 22 kap. 17 och 18 §§,
5. internationell adoption enligt 24 kap. 1, 2 och 4 §§, eller
6. beslut enligt 33 kap. 4 § om att föra talan om återkrav enligt 33 kap. 1 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att beslutanderätten i vissa ärenden enligt lagen endast får delegeras till utskott. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.4.

Första och andra styckena är oförändrade.

Bestämmelsen i *tredje stycket* som gäller ärenden om att vägra samtycke till fortsatt adoptionsförfarande enligt 24 kap. 5 §, tas

⁸ Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

⁹ Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

bort eftersom socialnämndens ansvar att pröva om samtycke till fortsatt adoptionsförfarande flyttas över på Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

35 kap. Överklagande

1 §

Socialnämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. insatser enligt 11 kap. 1 § eller 12 kap. 1 §,
2. nekat eller nedsatt försörjningsstöd enligt 12 kap. 5 §,
3. förbud mot eller begränsning av att ta emot andras barn enligt 18 kap. 11 §,
4. medgivande att ta emot ett barn enligt 22 kap. 2 §,
5. medgivande inför adoption enligt 24 kap. 1 §,
6. återkallelse av medgivande inför adoption enligt 24 kap. 4 §,
7. ansökan om insatser i en annan kommun enligt 29 kap. 7 §, och
8. avgifter eller förbehållsbelopp enligt 32 kap. 5–10 §§.

Paragrafen reglerar vilka beslut av socialnämnden som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.4.

Hittillsvarande punkten 7 tas bort eftersom socialnämndens ansvar att pröva om samtycke till fortsatt adoptionsförfarande enligt 24 kap. 5 §, flyttas över på Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

Kommittédirektiv 2021:95

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt

Beslut vid regeringssammanträde den 28 oktober 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga och analysera hur regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet har fungerat tillbaka i tiden fram till i dag. Syftet med uppdraget är att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll. Utredningens lärdomar ska ge vägledning för utvecklingen av Sveriges internationella adoptionsverksamhet genom att föreslå hur nuvarande regelverk, organisering och processer kan förändras och förstärkas i syfte att ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rätts-säkerheten.

Utredaren ska bl.a.

- utreda behov av adoptionsspecifikt stöd och föreslå vilka hjälp- och stödinsatser som bör erbjudas, och
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 november 2023.

Internationell adoption

En internationell adoption, även kallad transnationell adoption, avser ett barn som har sin hemvist utomlands. En adoption innebär att ett barn som står utan föräldrar eller någon annan person som har möjlighet att ta hand om det, får en ny familj och en ny släkttillhörighet. I svensk rätt är adoption ett definitivt beslut som innebär att det skapas ett familjerättsligt förhållande mellan adoptivbarnet och adoptivföräldern.

Med Sveriges internationella adoptionsverksamhet avses här alla former av adoptionsförmedling som finns och funnits sedan mitten av 1900-talet samt olika former av privat/enskild adoption där ingen egentlig förmedling sker. Det inkluderar även statens och kommuners ansvar i fråga om internationella adoptioner.

För att säkerställa barnets rättigheter vid internationell adoption finns ett omfattande internationellt och svenskt regelverk. Proceduren för internationella adoptioner styrs av internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till samt av utländsk och svensk lagstiftning. De huvudsakliga bestämmelserna om internationell adoption finns i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), konventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (1993 års Haagkonvention), föräldrabalken, socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1997:192) om internationell samt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till konventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

Utgångspunkten vid en internationell adoption är barnets bästa och barnets rättigheter. En viktig del i barnrättsperspektivet är subsidiaritetsprincipen, som innebär att det anses vara bäst för ett barn att få växa upp i sin biologiska familj eller med släktingar i ursprungslandet. Om inte det är möjligt, ska barnet erbjudas en annan familj i ursprungslandet genom nationell adoption, och först om inte heller det är möjligt ska barnet erbjudas en varaktig familj genom internationell adoption.

Målet för Sveriges barnrättspolitik är att barn och unga ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:SoU1, rskr. 2008/09:127). Målet grundar sig bl.a. på de åtaganden som Sverige gjort genom att ratificera barnkonventionen och syftar till att främja och skydda barnets rättigheter och intressen i samhället. Målet innebär

att alla barn ska få sina rättigheter tillgodosedda, oavsett bl.a. ålder, kön och funktionsnedsättning.

Den 1 januari 2020 blev barnkonventionen lag i Sverige. Det innebär bl.a. ett förtydligande av att alla som tillämpar bestämmelser i svenska lagar ska tolka dessa i förhållande till barnkonventionen (prop. 2017/18:186 s. 74). Enligt konventionen ska konventionsstater som erkänner och/eller tillåter adoption säkerställa att största vikt ges till vad som bedöms vara barnets bästa.

Adoptionsprocessen

Det finns tre huvudsakliga aktörer inom den svenska internationella adoptionsverksamheten: kommunernas socialnämnder, de auktoriserade sammanslutningarna och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF). Därutöver har tingsrätterna en viktig roll i de fall beslutet om adoption fattas i Sverige. De medverkande aktörerna har olika uppgifter och ansvar i adoptionsprocessen. Medan kommunernas socialnämnder har ett utredande ansvar för att säkerställa att sökanden är lämpad att adoptera, har de auktoriserade sammanslutningarna förmedlande uppgifter. Sammanslutningarna utgörs av ideella organisationer. MFoF är svensk centralmyndighet för internationella adoptioner och har såväl vägledande uppgifter som ansvar för tillsyn och auktorisation av sammanslutningarna.

Den eller de som vill adoptera ett barn från utlandet ska som huvudregel anlita en auktoriserad sammanslutning. Detta gäller dock inte vid enstaka fall av adoption som avser släktingbarn eller när det annars finns särskilda skäl att adoptera utan förmedling av en auktoriserad sammanslutning, s.k. enskild adoption. MFoF ska i sådana fall innan barnet lämnar landet pröva om förfarandet är godtagbart. Det innebär att förmedlingssättet ska vara tillförlitligt och att processen i landet ska gå tillväga på ett etiskt riktigt sätt.

En auktoriserad sammanslutning får beviljas auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land under förutsättning att det andra landet har en adoptionslagstiftning eller annan tillförlitlig reglering av internationell adoption som beaktar de grundläggande principer för internationell adoption som uttrycks i barnkonventionen och i 1993 års Haagkonvention.

Utvecklingen av den internationella adoptionsverksamheten i Sverige

Internationella adoptioner av barn kom i gång under 1950-talet i Sverige, och verksamheten bedrevs från början av enskilda personer. Från mitten av 1950-talet fram till 1965 hade Socialstyrelsen uppgiften att förmedla kontakt mellan adoptionssökande och utländska organ. Åren 1965–1979 ansvarade Socialstyrelsen för förmedling av internationella adoptioner. Samtidigt genomfördes s.k. privata adoptioner utan att Socialstyrelsen förmedlat kontakten. Dessa skedde utan statens eller kommuners insyn i förmedlingssättet. Under 1969 bildades de två första ideella organisationerna i Sverige i syfte att förmedla adoptioner. På 1970-talet förmedlades 40–50 procent av de barn som kom till Sverige genom enskilda kontakter (prop. 1996/97:91 s. 42 f.).

För att ta ett mer samlat grepp om adoptionsverksamheten inrättades 1971 en rådgivande nämnd inom Socialstyrelsen, som 1974 ombildades till Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA). NIA hade ansvaret för att förmedla ansökningar om adoption av utländska barn fram till 1979, då denna verksamhet upphörde i samband med att den internationella adoptionsförmedlingen reformerades. Denna uppgift utförs sedan dess av auktoriserade sammanslutningar. Syftet med reformen var att föra in all förmedling under statens kontroll och att minska riskerna för att barn kom till Sverige på olagliga eller olämpliga vägar.

De privata adoptionerna minskade till följd av reformen. Det hade dock uppmärksammats att den privata förmedlingen kunde ske under otillbörliga former eller med tvivelaktigt syfte (SOU 2009:61 s. 203). NIA hade bl.a. uppmärksammat att det i samband med sådana adoptioner kunde vara oklart hur barnet hade lämnats för adoption i sitt hemland, vem som var barnets vårdnadshavare och om pengar hade betalats för barnet. För att ytterligare förstärka regelverket för internationell adoptionsförmedling infördes 1985 nya regler som innebar att socialtjänsten, utöver att pröva sökandes lämplighet att adoptera, skulle pröva lämpligheten i den förmedlingsväg som de sökande tänkt använda. Även denna reform ledde till att antalet privata adoptioner minskade. År 1986 kom nästan 90 procent av adoptivbarnen till Sverige genom auktoriserade sammanslutningar (prop. 1996/97:91 s. 45).

1993 års Haagkonvention – en milstolpe för den internationella adoptionsverksamheten

I flera internationella forum uppmärksammades det i slutet av 1980-talet att antalet internationella adoptioner hade ökat i många länder sedan slutet av 1960-talet och att detta medförde många komplexa frågeställningar. Frågan om oegentligheter inom internationella adoptioner diskuterades inom FN och Europarådet. Det ansågs finnas ett behov av rättsligt bindande regler och ett samarbetssystem länderna emellan. Resultatet blev den i Haag den 29 maj 1993 antagna konventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Konventionen har som syfte att internationella adoptioner ska ske på ett tryggt, lagligt och etiskt sätt. Vidare är det grundläggande i konventionen att staterna har ansvar för att barnets bästa beaktas i varje del av adoptionsprocessen. Sverige ratificerade konventionen 1997 och den gäller som svensk lag.

I samband med att Sverige tillträdde 1993 års Haagkonvention genomfördes även ett antal förändringar av den svenska adoptionslagstiftningen. Bland annat inskränktes möjligheterna att adoptera utan förmedling av en auktoriserad sammanslutning väsentligt. Sedan 1998 har också socialnämnden ett särskilt ansvar för att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas hos adopterade och deras familjer efter det att ett ärende om adoption har avgjorts.

I syfte att göra det lättare för adopterade att göra efterforskningar om sitt ursprung och få kännedom om omständigheterna kring sin adoption infördes 2005 en skyldighet för auktoriserade sammanslutningar att dokumentera sin förmedlingsverksamhet. All handläggning av ärenden som rör enskilda ska dokumenteras, även uppgifter som inte direkt rör ett enskilt adoptionsärende. Det kan t.ex. handla om den utlandskontakt sammanslutningen har i ett visst land (prop. 2003/04:131 s. 46). Det infördes samtidigt en rätt för adopterade att ta del av handlingar som rör det egna adoptionsärendet.

År 2005 blev det även obligatoriskt för blivande adoptivföräldrar att genomgå föräldrautbildning för att få ett medgivande till adoption. Vidare infördes det skärpta och tydligare villkor för att en sammanslutning ska få auktorisation att förmedla internationella adoptioner. Villkoren skärptes ytterligare under 2009. Detta innebär att utöver en prövning av de adoptionsförmedlande sammanslutningarna för auk-

torisation, prövas även länder, del av länder eller adoptionskontakter, som sammanslutningarna får förmedla barn från eller genom.

Antalet internationella adoptioner har minskat

Under de senaste 10–15 åren har den internationella adoptionsverksamheten genomgått en omfattande förändring då antalet internationella adoptioner i världen har minskat kraftigt. I början av 2000-talet kom omkring 1 000 barn varje år till Sverige genom de auktoriserade sammanslutningarna, men de senaste åren har antalet sjunkit till under 200 adoptioner per år. Totalt har det i Sverige hittills genomförts omkring 60 000 internationella adoptioner.

Uppgifter om oegentligheter och brister i den internationella adoptionsverksamheten

Inom den internationella adoptionsverksamheten beskrivs en oegentlighet som något som kan vara av olika slag, allt från en s.k. illegal adoption, dvs. en adoption som är ett resultat av övergrepp som bortförande, försäljning, människohandel och andra olagliga aktiviteter, till olika former av oetiskt eller olämpligt agerande av olika deltagare i processen (Hague Conference on Private International Law, the implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention: Guide to good practice. Guide No 1. 2008). Gränsen mellan illegal adoption och andra oegentligheter kan vara svår att dra. Internationella konventioner såväl som nationella lagar har utvecklats för att förhindra oegentligheter inom internationella adoptioner. Ett grundläggande ändamål med 1993 års Haagkonvention är att upprätta ett system för samarbete bland de fördragsslutande staterna för att bl.a. förhindra bortförande av, försäljning av eller handel med barn.

Sedan 2018 pågår det i Chile en brottsutredning om bortförande av barn och oegentligheter inom internationella adoptioner från landet under 1970–1990-talet. Till följd av utredningen tillsatte Chiles riksdag en kommission med uppdrag att utreda de statliga organisationernas agerande vid adoptionsförfaranden, inskrivning av underåriga och kontroll vid deras utresa ur landet. Genom kommissionens rapport har bl.a. vittnesmål framkommit dels från kvinnor vars barn

adopterats bort nationellt och internationellt, dels från adopterade. Utredningen har visat att barn tagits från sina föräldrar genom olika metoder för att adopteras bort och att ekonomiska intressen varit styrande.

Chiles brottsutredning om internationella adoptioner och andra rapporter som rör oegentligheter från flera andra ursprungsländer har lett till en omfattande debatt i Sverige om Sveriges roll och ansvar för oegentligheter som hänt historiskt, i såväl Chile som andra ursprungsländer. Flera adopterade har även trätt fram och berättat om sin historia.

Liknande debatter och erfarenheter finns även i flera andra länder, och några av dessa länder har också utrett förekomsten av oegentligheter inom internationella adoptioner. I Nederländerna har en kommitté bl.a. utrett statens och förmedlande parter roll och ansvar inom internationella adoptioner under perioden 1967–1998 samt förekomsten av oegentligheter med fokus på adoptioner från Bangladesh, Brasilien, Colombia, Indonesien och Sri Lanka. Kommittén, som presenterade sin rapport i februari 2021, fann bl.a. att det förekommit oegentligheter i samtliga utredda ursprungsländer, såväl storskaligt som systematiskt. Oegentligheterna bestod bl.a. av handel med barn, utnyttjande av fattiga mödrars situation, förfalskade dokument och borttappade arkivhandlingar. Därutöver studerade kommittén adoptioner från ytterligare 18 ursprungsländer samt även perioden före 1967 och efter 1998. Kommittén fann att oegentligheter har rapporterats från alla de kartlagda länderna och att oegentligheter har fortsatt att ske även efter Nederländernas ratificering av 1993 års Haagkonvention.

Regeringen gav i februari 2020 Statskontoret i uppdrag att se över organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten i Sverige. I sin rapport, som redovisades i januari 2021, konstaterar Statskontoret att internationella adoptioner efter hand har blivit allt mer säkra och trygga, både för barnen och för dem som adopterar. Samtidigt anser Statskontoret att det finns risker inom adoptionsverksamheten, t.ex. vad gäller ursprungsländernas adoptionslagstiftning och hur den tillämpas. Statskontoret pekar också på att det finns risker kring hur väl ursprungsländerna dokumenterar hur de utrett barnets bakgrund och förutsättningar för internationell adoption (Statskontoret, 2021:1, Organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten, s. 81 f.).

Adopterades intresseföreningar i Sverige har framfört krav på en oberoende statlig utredning för att klargöra huruvida internationella adoptioner till Sverige har skett på ett rättssäkert och etiskt sätt utifrån barnets bästa. Vidare ställs bl.a. krav på att utreda svenska statens ansvar om utredningen skulle visa att oegentligheter har förekommit. Flera intresseföreningar har betonat behovet av en tillgänglig och rätts-säker DNA-testning riktad till adopterade och deras biologiska familjer vid ursprungssökning. Adopterades intresseföreningar har också framfört krav på att frågan om ett förstatligande av den internationella adoptionsverksamheten utreds.

Uppdraget att utreda vissa frågor om Sveriges internationella adoptionsverksamhet

Eventuell förekomst av oegentligheter

De uppgifter som framkommit om att oegentligheter eller misstänkta oegentligheter ska ha förekommit inom den internationella adoptionsverksamheten är oroväckande. Berörda stater har ansvar för att säkerställa rättssäkerheten och barnets bästa i varje del av adoptionsprocessen.

För att utreda om det har förekommit eller förekommer oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet behöver en kartläggning och allsidig granskning genomföras av hur regelverk, organisering och processer har sett ut och fungerat tillbaka i tiden fram till i dag. Det behövs även en kartläggning och granskning av vilket ansvar och vilken roll olika aktörer har och har haft. Det är viktigt att kartläggningen belyser den historiska utvecklingen av adoptionsförmedlande aktörer samt hur deras organisering och arbetssätt fungerat i praktiken. Även frågan om huruvida de verksamma aktörerna haft rätt förutsättningar att fullgöra sitt ansvar eller sin roll utgör en viktig del i analysen. Det är också viktigt att kartläggningen belyser effekterna av Sveriges ratificering av 1993 års Haagkonvention i regelverk, organisering och processer. Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren särskilt belysa oegentligheter som pekar på strukturella eller systematiska problem som funnits eller finns i dag.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet, utvecklingen och konsekvenserna av dessa,
- vid behov kartlägga och analysera regelverk, organisering och processer när det gäller förmedlande parter i ursprungsländer, samt det ansvar och den roll ursprungsländer och deras förmedlande parter har och har haft i adoptionsförmedlingen,
- utreda och klargöra vilket ansvar och vilken roll regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer har och har haft inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet,
- utreda och klargöra förekomsten och omfattningen av eventuella oegentligheter i förhållande till dels de ursprungsländer varifrån flest internationella adoptioner till Sverige skett, dels de ursprungsländer där det finns vetskap eller allvarliga misstankar om att det förekommit oegentligheter i adoptionsprocessen,
- utreda och klargöra om regeringen, statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer haft vetskap om eller delaktighet i eventuella oegentligheter samt klargöra i vilken utsträckning eventuell delaktighet i oegentligheter var tillfällig eller systematisk, och
- utreda och klargöra på vilket sätt regeringen, statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer svarade på eventuella indikationer gällande oegentligheter och om de därigenom uppfyllde sitt ansvar eller sin roll utifrån rådande regelverk och organisering.

Konsekvenser av oegentligheter och behov av stöd

I både internationell och svensk rätt finns bestämmelser som rör adopterades rätt till sitt ursprung och sin egen identitet. Kunskap om den egna livshistorien kan ha stor betydelse för adopterades psykiska hälsa. Adopterades olika erfarenheter av adoptionen kan påverka dem genom livet och dess olika skeden. Olika livshändelser kan därför medföra att adopterade är i behov av anpassat adoptionsspecifikt stöd.

De flesta adopterade funderar någon gång över sitt ursprung, och somliga söker aktivt sina rötter och sin livshistoria. Uppgifter om att det förekommit misstänkta oegentligheter i adoptionsprocessen kan skapa oro, ovisshet och osäkerhet kring frågor om rättssäkerhet och etik inom internationella adoptioner i stort och kring den egna bakgrunden. Att upptäcka att dokumentationen kring ens adoption inte stämmer, att få veta att man adopterats utan att de biologiska föräldrarna gavs möjlighet att lämna ett informerat samtycke eller att man har varit föremål för handel med barn är händelser som ingen ska behöva uppleva och är sådant som inte får hända. I de fall det finns misstankar om att oegentligheter förekommit i adoptionsprocessen, kan en ursprungssökning hjälpa den adopterade och dennes familj att få ett klargörande. Andra stödinsatser såsom samtals- eller behandlingsstöd kan också vara till hjälp.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att adopterade ska få bättre stöd. MFoF har sedan januari 2020 i uppdrag att genomföra ett pilotprojekt om att ge individuellt stöd till adopterade i samband med ursprungssökning. Myndigheten har även sedan april 2020 i uppdrag att tillhandahålla adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade. Vidare har regeringen gett Socialstyrelsen i uppdrag att under 2021 genomföra en kartläggning och analys av hur hälso- och sjukvården och socialtjänsten möter adoptionsspecifika vård- och stödbehov hos adopterade. Särskilt fokus i uppdraget ligger på vård- och stödinsatser vid psykisk ohälsa. Därtill har regeringen gett Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten i uppdrag att tillsammans med 24 andra myndigheter, däribland MFoF, inkomma med underlag inför en ny strategi inom området psykisk hälsa och suicidprevention. Det kan dock finnas skäl att ytterligare stärka och utveckla adoptionsspecifikt stöd i övrigt.

Utredaren ska därför

- utreda behov av adoptionsspecifikt stöd, föreslå vilka hjälp- och stödinsatser som bör erbjudas och hur dessa bör organiseras,
- utreda och analysera vilka konsekvenser oegentligheter inom adoptionsprocessen kan ha för adopterade, adoptivföräldrar och biologiska föräldrar, och
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

Vägen framåt – hur den internationella adoptionsverksamheten i Sverige kan utvecklas

Brister som funnits eller fortfarande finns i regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet behöver klargöras och analyseras för att eventuella oegentligheter ska kunna förhindras i framtiden. Utredningens lärdomar, resultat och slutsatser ska även i övrigt kunna ge vägledning för utvecklingen av Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur den ytterligare kan stärkas utifrån ett barnrätts- och rättssäkerhetsperspektiv. Mot bakgrund av den historiska utvecklingen, och i övrigt, ska utredaren analysera och ta ställning till hur dagens regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet kan förändras och förstärkas i syfte att ytterligare säkerställa rättssäkerheten och att barnets bästa alltid väger tyngst.

Det är av stor vikt att internationella adoptioner genomförs med hög och likvärdig kvalitet över hela landet och att kommunerna möter de behov av stöd som kan finnas efter en genomförd adoption hos barn och unga och deras familjer. Kommunerna har en viktig roll i att säkerställa barnrättsperspektivet i adoptionsprocessen då de ansvarar för att utreda om de sökande är lämpliga för adoption och för att se till att adoptionen sker utifrån barnets bästa. Kvaliteten och likvärdigheten på de utredningar som kommunerna genomför påverkar också rättssäkerheten. Statskontoret konstaterar att kommunernas medgivandeutredningar varierar i kvalitet och att det därigenom finns en risk för att rättssäkerheten och barnrättsperspektivet i vissa fall inte blir tillgodosedda vid kommunernas beslutsfattande. Statskontoret bedömer att kommunerna behöver mer stöd för att genomföra utredningarna. Statskontoret föreslår också att kommunernas arbete med medgivandeutredningar bör samlas till och genomföras av färre kommuner (Statskontoret, 2021:1, Organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten, s. 107 f.). MFoF har sedan tidigare utfärdat allmänna råd till kommunerna kring adoptionsprocessen. De allmänna råden är dock inte några bindande regler. För att kunna påverka processen på ett tydligare och bättre sätt beslutade regeringen den 9 september i år om en ändring i socialtjänstförordningen (2001:937) som ger MFoF rätt att utfärda bindande föreskrifter för handläggning och dokumentation av ärenden som rör internationella adoptioner.

Ett område inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet där det i olika sammanhang har framförts invändningar gäller regleringen om enskilda adoptioner. Det har bl.a. uttalats att adoptionsprocessen vid adoption av ett känt barn inte är tydlig och enhetlig och att regelsystemet kan behöva ses över (prop. 2003/04:131 s. 75 f.). Även Utredningen om internationella adoptioner uttalade i betänkandet *Adoption – till vilket pris?* (SOU 2003:49) att adoptionsprocessen vid enskild adoption är otydlig och att ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter är oklar (SOU 2003:49 s. 302 f.). Vidare har MFoF framhållit att det finns särskilda svårigheter att säkerställa att enskilda adoptioner är till barnets bästa, det kan t.ex. vara svårt att bedöma om barnet redan lever i en fungerade familjesituation i hemlandet.

Enligt Statskontoret är risken för oegentligheter inom det internationella adoptionssystemet störst vid enskilda adoptioner. Den granskning som MFoF genomför vid en enskild adoption är inte lika ingående som när en adoption sker via en auktoriserad sammanslutning och dess auktoriserade samverkansländer. Dessutom är adoptivföräldrar som har adopterat enskilt ofta inte lika förberedda för adoptionerna som de som har adopterat via en auktoriserad sammanslutning. MFoF får i dag inte kännedom om alla enskilda adoptioner som tingsrätten hanterar. Tingsrätten för inte heller någon statistik över de adoptionsärenden som de hanterar utifrån adoptionstyp, vilket innebär att det är svårt att veta hur många enskilda adoptioner som faktiskt genomförs. Vidare lyfter Statskontoret behovet av att tydliggöra kommunernas och MFoF:s ansvar vid enskilda adoptioner och tydligare kriterier för vad som ska bedömas som ett godtagbart förfarande vid adoptionerna. Även frågan om huruvida det ska vara möjligt att genomföra enskilda adoptioner från länder där en svensk adoptionsförmedling redan har ett samarbete lyfts. Statskontoret föreslår en översyn av hur enskilda adoptioner ska hanteras i Sverige (Statskontoret, 2021:1, *Organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten*, s. 117 f.).

Utredaren ska därför

- ta ställning till om dagens regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet behöver förändras eller förstärkas i syfte att ytterligare stärka och säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten,

- lämna förslag på vilka åtgärder regeringen, statliga myndigheter och adoptionsförmedlare i Sverige bör vidta när uppgifter om oegentligheter inom den internationella adoptionsverksamheten framkommer,
- kartlägga och analysera vilka problem och risker som i dag finns när det gäller enskilda adoptioner och överväga om möjligheten till sådan adoption bör begränsas,
- ta ställning till om det ska vara möjligt att genomföra enskilda adoptioner från ursprungsländer där en svensk auktoriserad sammanslutning redan har ett samarbete,
- överväga om det finns ett behov av att domstolarna utvecklar sin statistik kring olika typer av adoptioner och om domstolarna bör ha rapporteringsskyldighet om adoptioner till MFoF, och
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs i syfte att ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten.

Utgångspunkter och avgränsningar

Utgångspunkten i utredarens arbete ska vara barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention.

Utredningen ska omfatta perioden från mitten av 1900-talet till nutid. Utredaren ska fokusera på dels de ursprungsländer varifrån flest internationella adoptioner till Sverige skett, dels de ursprungsländer där det finns vetskap eller allvarliga misstankar om att det förekommit oegentligheter i adoptionsprocessen. Utredaren ska bl.a. granska internationella adoptioner till Sverige från Chile och Kina.

De analyser som görs av regeringens, statliga myndigheters, kommuners, auktoriserade sammanslutningars, ideella organisationers och andra privata aktörers ansvar och ställningstaganden ska utgå från vid tiden rådande regelverk och organisering samt beakta de attityder och normer som fanns i samhället vid den aktuella tiden.

Det ingår inte i uppdraget att granska individuella adoptionsärenden. I uppdraget ingår inte heller att överväga eventuella ansvarsfrågor i enskilda fall eller ekonomisk kompensation eller annan gottgörelse till enskilda som drabbats.

Utredaren får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska allsidigt och grundligt belysa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Utöver vad som följer av bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt analysera förslagens betydelse för de auktoriserade sammanslutningarna. Om förslagen kan förväntas leda till ökade offentligfinansiella kostnader, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om ett förslag lämnas som ändrar eller utökar en myndighets ansvar eller befogenheter, ska kostnaderna för detta redovisas. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de konsekvenser och de särskilda avvägningar som motiverar förslagen särskilt redovisas (se 14 kap. 3 § regeringsformen). Konsekvensanalysen avseende jämförbarhet ska avse förhållanden såväl i ursprungsländerna som i Sverige i den mån de berörs av utredningens betänkande. En redogörelse för förslagens konsekvenser och förenlighet med Sveriges internationella konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter, såsom barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention, ska göras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från adopterade, adoptivföräldrar, berörda statliga myndigheter, kommuner, regioner, auktoriserade sammanslutningar och adopterades intresseföreningar. Utredaren ska för detta ändamål söka nå ett så representativt urval av adopterade och adoptivföräldrar som möjligt. Utredaren ska även ta tillvara kunskap och erfarenheter som finns hos andra relevanta organisationer, forskare och myndigheter i Sverige såväl som utomlands. I den mån det är möjligt ska utredaren inhämta kunskap och synpunkter från privatpersoner och nedlagda sammanslutningar som förmedlat internationella adoptioner till Sverige. Till utredaren ska det knytas en referensgrupp för berörda aktörer som ges möjlighet att lämna upplysningar och synpunkter.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, MFoF, Socialstyrelsen och andra

berörda myndigheter samt inom utredningsväsendet. Utredaren ska beakta regelverk, organisering och utvecklingen av den internationella adoptionsverksamheten i övriga nordiska länder. Utredaren ska i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade och beakta Sveriges internationella konventionsåtaganden på området. Vidare ska utredaren inhämta kunskap och söka dialog när det är möjligt med andra relevanta utredningar, inklusive brottsutredningar, som rör oegentligheter inom internationella adoptioner i andra länder.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 november 2023.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:113

Tilläggsdirektiv till Adoptionskommissionen (S 2021:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 6 juli 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 28 oktober 2021 kommittédirektiv om Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt (dir. 2021:95). Uppdraget skulle redovisas senast den 7 november 2023.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 16 december 2024.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:86

Tilläggsdirektiv till Adoptionskommissionen (S 2021:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 september.

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 28 oktober 2021 kommittédirektiv om Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt (dir.2021:95). Uppdraget skulle redovisas senast den 7 november 2023. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 6 juli 2023 förlängdes utredningstiden till den 16 december 2024 (dir. 2023:113).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 mars 2025.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:120

Tilläggsdirektiv till Adoptionskommissionen (S 2021:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 december 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 28 oktober 2021 kommittédirektiv om Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt (dir. 2021:95). Uppdraget skulle redovisas senast den 7 november 2023. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 6 juli 2023 förlängdes utredningstiden till den 16 december 2024 (dir. 2023:113). Genom ytterligare tilläggsdirektiv som beslutades den 19 september 2024 förlängdes utredningstiden till den 1 mars 2025 (dir. 2024:86).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 2 juni 2025.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppgifter – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförfordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och lärarkörernas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]