

Kommittédirektiv

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 rättssäkerheten.

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 adoptionsförmedling 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 förmedlings-sättet. 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 auktorisation, 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 parters 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, förfälskade 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 rättssäker 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 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.

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)