

Regeringens proposition

1978/79:108

om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner m. m.;

beslutad den 15 mars 1979.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

GABRIEL ROMANUS

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen dras upp riktlinjer för den internationella adoptionsverksamheten. Förslaget syftar till att dels kanalisera förmedlingsverksamheten som nu bedrivs till organisationer som står under insyn och kontroll av det allmänna, dels ge ökade möjligheter till stöd så att antalet enskilda som på egen hand söker barn utomlands begränsas.

Arbetet med adoption av barn från andra länder föreslås liksom hittills ske i samverkan mellan offentlig och enskild verksamhet. Till socialstyrelsen bör även i fortsättningen vara knuten en nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA). Nämnden skall ha en övergripande funktion med uppgifter som främst rör information, tillsyn och kontroll samt kontaktskapande verksamhet. Däremot skall ärenden som avser förmedling till utlandet av ansökningar om barn för adoption här i landet enligt förslaget inte längre handläggas av nämnden.

Ideella organisationer ges i stället en mer aktiv roll i arbetet med internationella adoptionsfrågor. Sålunda skall socialstyrelsen efter ansökan kunna ge ideella organisationer auktorisation att hjälpa enskilda, som önskar adoptera ett utländskt barn, att förmedla kontakt mellan denne och myndigheter, organisationer eller enskilda personer i barnets hemland samt att även i övrigt lämna hjälp vid internationella adoptioner. Ett förslag till lag om internationell adoptionshjälp läggs i samband därmed också fram. Några inskränkningar i den enskildes möjligheter att på egen hand söka barn utomlands för adoption föreslås inte.

Genom att uppgifter förs över från NIA till auktoriserade organisationer frigörs drygt 300 000 kr., som NIA kan använda för sina nya uppgifter. I budgetpropositionen 1978/79:100 bil. 8 har föreslagits att NIA:s kansli

förstärks med en tjänst som chef. Vidare föreslås att ytterligare 500 000 kr. ställs till förfogande för den internationella adoptionsverksamheten. Det skall ankomma på NIA att fördela dessa pengar mellan de auktoriserade organisationerna. Det förutsätts dock att Förbundet adoptionscentrum på grund av verksamhetens omfattning skall få huvudparten av den nu föreslagna anslagsökningen.

De nya bestämmelserna föreslås kunna träda i kraft den 1 juli 1979.

Förslag till Lag om internationell adoptionshjälp

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Internationell adoptionshjälp från enskild får lämnas endast av ideell sammanslutning som är auktoriserad enligt denna lag. Vad som har sagts nu gäller dock inte i fråga om hjälp i enstaka fall.

Med internationell adoptionshjälp avses sådan verksamhet som har till syfte att förmedla kontakt mellan den, som önskar adoptera ett utländskt barn, och myndigheter, organisationer eller enskilda personer i barnets hemland samt att även i övrigt lämna den hjälp som behövs för att adoption skall kunna genomföras.

2 § Socialstyrelsen avgör frågor om auktorisation.

3 § Auktorisation får ges endast åt sammanslutning som har stadgar, styrelse och revisorer. Auktorisation får ges endast om sammanslutningen har till huvudsakligt syfte att lämna internationell adoptionshjälp och om det står klart att den kommer att lämna hjälpen på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnens bästa som främsta riktmärke.

4 § Auktorisationen skall vara tidsbegränsad. I beslutet om auktorisation skall det anges vilka länder som sammanslutningens verksamhet får avse. Auktorisationen får även förbindas med andra villkor.

För att täcka kostnaderna för verksamheten får en auktoriserad sammanslutning ta ut avgifter av dem som söker internationell adoptionshjälp.

5 § Socialstyrelsen skall i samband med ett beslut om auktorisation utse minst två personer eller, om sammanslutningens verksamhet kan antas bli av ringa omfattning, en person att företräda allmänintresset i sammanslutningens arbete med internationell adoptionshjälp (samhällsrepresentant). Samhällsrepresentanten skall ha särskild erfarenhet av barna- och ungdomsvård i stat eller kommun.

6 § De auktoriserade sammanslutningarna står under tillsyn av socialstyrelsen eller någon annan myndighet som regeringen föreskriver. Sammanslutningarna är skyldiga att på begäran tillhandahålla tillsynsmyndigheten de handlingar som rör verksamheten.

7 § Auktorisationen skall återkallas när de förutsättningar som anges i 3 § inte längre föreligger. Detsamma gäller om sammanslutningen inte uppfyller de villkor som kan ha uppställts för auktorisationen eller underlåter att rätta sig efter vad tillsynsmyndigheten begär med stöd av 6 §.

8 § När en auktoriserad sammanslutning beslutar om internationell adoptionshjälp skall lämnas, skall minst en samhällsrepresentant delta.

Finner sammanslutningen att den bör vägra att lämna adoptionshjälp i ett visst fall skall frågan överlämnas till socialstyrelsen eller någon annan myndighet som regeringen föreskriver för avgörande. Detsamma gäller när sammanslutningen vill lämna adoptionshjälp trots att samhällsrepresentant avstyrker.

9 § Den som lämnar internationell adoptionshjälp i strid med 1 § döms till böter.

10 § Socialstyrelsens beslut att vägra auktorisation eller återkalla auktorisation överklagas hos regeringen genom besvär.

Socialstyrelsens eller annan myndighets beslut i övrigt får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-03-15

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Friggebo, Wirtén, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Blix, Cars, Gabriel Romanus, Tham, Bondestam

Föredragande: statsrådet Gabriel Romanus

Proposition om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner m. m.

1 Inledning

I början av 1970-talet inrättades en till socialstyrelsen knuten rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn. Den rådgivande nämnden, senare nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA), inrättades bl. a. för att man ville säkerställa offentlig kontroll över den internationella adoptionsverksamheten i syfte att tillgodose barnens bästa.

Mot bakgrund av delvis förändrade villkor och behovet av riktlinjer för verksamheten tillkallade dåvarande chefen för socialdepartementet med stöd av regeringens bemyndigande på hösten 1977 en särskild arbetsgrupp¹ med uppgift att se över frågor som rör internationella adoptioner. Arbetsgruppen skulle förutsättningslöst se över NIA:s verksamhet, dess organisation och arbetsuppgifter, samt lämna förslag till förändringar som kunde medverka till att minska de problem som nu finns beträffande den internationella adoptionsverksamheten.

Arbetsgruppen redovisade i april 1978 riktlinjer och organisationsförslag i en rapport (Ds S 1978:6) Internationella adoptioner. En sammanfattning av arbetsgruppens förslag bör fogas till detta protokoll som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttrande över rapporten avgetts av Svea hovrätt, kammarrätten i Göteborg, SIDA, socialstyrelsen, NIA, statistiska central-

¹ Departementsrådet Nils Magnusson, ordförande, Arne Andersson, då sakkunnig i socialdepartementet, departementssekreteraren Karin Hjertonsson, nuvarande rådmannen Krister Nordberg, Björn Rydberg, sakkunnig i arbetsmarknadsdepartementet (t. o. m. den 10 november 1977), departementssekreteraren Lars B. Strand och nuvarande ambassadören Sten Strömholm.

byrån (SCB), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statens invandrarverk, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Västerbottens län, utredningen (Ju 1977:08) om barnens rätt, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Stockholms, Göteborgs, Malmö, Linköpings, Kristianstads, Skellefteå och Vara kommuner, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Allmänna barnhuset, Föreningen Sveriges socialchefer (FSS), Sveriges socionomförbund, Förbundet adoptionscentrum (AC) och Rädda barnen.

Flera remissinstanser har bifogat yttranden från underinstanser. AC har hört förbundets samtliga avdelningar.

Dessutom har yttranden inkommit från socialkonsulenter i Älvsborgs och Värmlands län, sociala centralnämnden i Borås och Föreningen Iranska barns vänner.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

Socialutredningen har i slutbetänkandet (SOU 1977:40) Socialtjänst och socialförsäkringstillägg, Lagar och motiv lämnat vissa förslag som rör den internationella adoptionsverksamheten.

I prop. 1978/79:100 (bil. 8 s. 79) har jag, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, beräknat medel för en tjänst som chef för NIA:s kansli. Jag har vidare beräknat medel för en ökning av bidraget till AC med 20 000 kr. till 350 000 kr. Jag anholder att nu få ta upp dessa frågor.

2 Föredraganden

2.1 Allmänna utgångspunkter

Beslut om adoption meddelas i Sverige av domstol med tillämpning av regler i föräldrabalken. Vid prövning av fråga om adoption som berör utländsk medborgare har domstolen också att iaktta reglerna i lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption. Lagen innehåller bl. a. regler om svensk domstols behörighet, vilken lag som skall vara tillämplig m. m. Den innehåller också regler om formerna för godkännande i Sverige av ett adoptionsbeslut som meddelats utomlands.

De frågor, som jag behandlar i det följande, berör inte själva adoptionsinstitutet. Vad det här handlar om är den verksamhet som normalt föregår adoption av utländskt barn, nämligen möjligheten till och formerna för att komma i kontakt med ett barn i annat land som sedan kan adopteras här i landet. När jag talar om internationella adoptioner, adoptionsverksamhet m. m. avser jag alltså inte den rättsliga prövning som syftar till beslut om adoption. När jag talar om andra länder tänker jag främst på de s. k. utvecklingsländerna.

Intresset för att adoptera utländska barn har alltsedan mitten av 1960-talet ökat år från år. Under första hälften av 1960-talet kom något hundratal barn

till Sverige, de flesta från Korea och Grekland. År 1977 räknade man med att det totalt fanns ca 10 000 utländska adoptivbarn i Sverige. Samma utveckling präglar hela Västeuropa och Nordamerika. I en del av de länder som adoptivbarnen kommer från pekar utvecklingen mot ett minskat intresse för internationella adoptioner.

NIA har enligt den för nämnden gällande instruktionen till uppgift bl. a. att underlätta adoption i Sverige av utländska barn. Verksamheten i nämnden innefattar enligt instruktionen i huvudsak internationella kontakter, information och service, förmedling av ansökningar om adoption samt biträde åt bl. a. myndigheter och enskilda. Inom NIA finns ett förmedlingsutskott som genom urval bland sökande med förhandsbesked enligt 47 § tredje stycket barnavårdslagen (1960:97) om ett hems allmänna lämplighet som fosterhem förmedlar ansökningar om adoption av barn från andra länder.

Ett av socialstyrelsen godkänt samarbetsavtal har slutits mellan NIA och den ideella organisationen Förbundet adoptionscentrum (AC). Enligt avtalet skall NIA svara för officiella kontakter med myndigheter och institutioner i barnens hemländer medan AC skall ha hand om de mera informella kontakter som kan knytas med institutioner eller personer i berörda länder. AC skall hålla nämnden underrättad om sina utlandskontakter och är skyldig att följa nämndens rekommendationer med avseende på dessa. Sökande som önskar adoptera ett utländskt barn kan vända sig till såväl NIA som AC. Alla ansökningar förmedlas dock genom NIA:s förmedlingsutskott.

Av de inemot 2 000 barn som nu årligen kommer till landet kommer ungefär hälften hit på annat sätt än genom NIA eller AC. En av anledningarna till detta bedöms vara att väntetiden för att få ett barn genom NIA eller AC har ökat och nu i allmänhet är minst tre år. En stor grupp människor som önskar adoptivbarn söker därför själva barn i andra länder, på egen hand eller med hjälp av andra personer med kontakter i utlandet. NIA:s förmedlingsutskott har inte någon insyn i dessa fall. Vissa händelser under senare tid har fäst uppmärksamheten på att den verksamhet som äger rum vid sidan av NIA eller AC kan ske i otillbörliga former eller med tvivelaktigt syfte. Särskilt personer som reser ut på egen hand riskerar att råka i svårigheter. I barnens hemländer har det förekommit att barn förmedlats av personer som inte i första hand har haft barnens bästa för ögonen.

Behovet av riktlinjer för den internationella verksamheten har mot denna bakgrund blivit allt mer uppenbart. Önskemålen om barn från andra länder har ökat i en sådan takt att NIA med nuvarande organisation och resurser inte har kunnat möta de krav på information som ställts.

Arbetsgruppen har diskuterat olika sätt att organisera adoptionsverksamheten. En möjlighet vore att låta offentliga organ svara för hela den internationella adoptionsverksamheten. Mot detta talar emellertid bl. a. enligt arbetsgruppen att svenska samhällsorgan inte kan ta ansvar för att alla som önskar adoptera barn också får möjlighet att göra det.

Arbetsgruppens förslag till organisation av den framtida adoptionsverk-

samheten innebär att den liksom f. n. bör vara en kombination av offentlig och privat verksamhet. Förslaget innebär att ideella organisationer ges en avsevärt mer aktiv roll i förmedlingsarbetet samtidigt som staten får utvidgade kontroll- och tillsynsmöjligheter gentemot de ideella organisationerna. Enligt förslaget bör socialstyrelsen också i fortsättningen ha en nämnd för internationella adoptionsfrågor. Nämnden bör ha en övergripande funktion med uppgifter som främst rör information, tillsyn, kontroll och kontaktskapande verksamhet. Enligt förslaget skall enskilda ansökningsärenden i fortsättningen inte handläggas av nämnden.

Arbetsgruppens förslag har fått ett övervägande gynnsamt mottagande vid remissbehandlingen. Flertalet remissinstanser tillstyrker sålunda huvud dragen i förslaget samtidigt som det betonas att det allmänna bör ha en stark kontroll över verksamheten och att denna bör regleras noggrant. Flera remissinstanser motsätter sig dock eller ställer sig tveksamma till att den förmedlande verksamheten helt läggs på de ideella organisationerna. Några remissinstanser tar inte ställning till förslaget då de anser att det innehåller flera olösta frågor.

Jag vill först framhålla att det är i barnens hemländer som det avgörs om barn skall lämnas för adoption utomlands. Dessa länders önskemål om barnens framtid och mottagarländernas möjligheter att svara för deras trygghet bör tillsammans ge förutsättningarna för den internationella adoptionsverksamheten. Från svensk synpunkt bör möjligheterna att genom adoption bereda de utländska barnen en trygg uppväxtmiljö och familjeknytning vara avgörande för omfattningen av den internationella adoptionsverksamheten.

Det kan råda delade meningar om i vilken utsträckning svenska samhällsorgan skall engagera sig för att främja internationella adoptioner. 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 de internationella adoptionerna. De offentliga organen bör bistå med sådan service åt den som söker barn att adoption av utländska barn kan genomföras på ett sätt som är tillfredsställande för i första hand barnen men även för föräldrarna och för såväl det svenska samhället som barnets hemland. Denna service bör omfatta information och hjälp i frågor av bl. a. juridisk och praktisk natur. 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.

Av främst de skäl som jag nu har anfört förordar jag att adoptionsverksamhet med avseende på barn från andra länder i fortsättningen liksom hittills sker i samverkan mellan offentlig och enskild verksamhet. Liksom arbetsgruppen anser jag att ideella organisationer därvid bör ges en mer aktiv roll i själva förmedlingsarbetet. Samtidigt måste det allmänna få vidgade kontroll- och tillsynsmöjligheter.

Syftet med föreliggande förslag är framför allt att dels kanalisera den

förmedlingsverksamhet som nu bedrivs utan tillstånd till organisationer som står under offentlig insyn och kontroll, dels ge ökade möjligheter till information och bistånd så att antalet enskilda som på egen hand söker barn utomlands begränsas.

I det följande tar jag närmare ställning till de olika delfrågorna i arbetsgruppens förslag.

2.2 Riktlinjer för verksamheten

Arbetsgruppen anför att det allmännas uppgift främst skall vara att verka för barnens bästa och att sörja för att tillåten förmedlingsverksamhet sker efter principen att hem skall väljas ut efter samma normer som när det gäller adoption av svenska barn. Vidare skall samhället främja en grundlig och likartad behandling av alla ansökningar, ge råd och vägledning till de sökande, verka för att adoptionsverksamheten sker i överensstämmelse med ländernas lagar och önskemål samt verka för internationellt samarbete i fråga om adoption av barn från andra länder.

Vid remissbehandlingen har det rått allmän enighet om att det är värdefullt att riktlinjer formuleras för den internationella adoptionsverksamheten. Samtliga remissinstanser har också tillstyrkt de principiella riktlinjer som anges i förslaget. Från några håll efterlyser man även riktlinjer för organisationernas arbete utomlands.

Också jag ansluter mig till de riktlinjer som arbetsgruppen har föreslagit för adoptionsverksamheten. I det följande utvecklar jag närmare min syn på vilka principer som bör vara vägledande för internationellt adoptionsarbete.

Jag vill först understryka att en grundläggande princip inom svensk barn- och ungdomsvård är att man framför allt skall tillgodose barnets bästa. Detta gäller naturligtvis även vid adoption av utländska barn. Hänsyn till barnet och dess framtida utveckling bör således vara en överordnad princip vid all adoptionsverksamhet.

Bedömningen av vad som är bäst för barnen bör i första hand göras i barnens hemländer. Det är där det avgörs om barn skall lämnas för adoption utomlands. När det gäller i vilken utsträckning erbjudanden om adoption av barn från annat land skall accepteras måste bedömningen göras av mottagarlandet. Ett sådant ställningstagande bör för Sveriges del grundas på de kunskaper som finns om barnets framtida möjligheter i vårt land men också på kunskaper om vilken framtid som barnet annars har att vänta.

Några länder har en klar linje när det gäller vad som är att anse som barnens bästa. De myndigheter i hemländerna som företräder barnen har i vissa fall gjort en gradering av alternativen för de barn som inte har möjlighet att få växa upp hos sina föräldrar. I allmänhet anses det vara bäst för barnet att få stanna i den egna biologiska familjen eller åtminstone få stanna i hemlandet som fosterbarn eller adoptivbarn. Att bli adopterad utomlands är dock att

föredra framför att växa upp i en institution. Denna gradering överensstämmer med de värderingar som International Social Service (non-governmental organization) företräder i dag i fråga om adoption över gränserna. Jag ansluter mig i huvudsak till dessa principer.

Av det sagda framgår att internationell adoption inte allmänt kan rekommenderas som den bästa metoden att hjälpa barn som har det svårt i u-länderna. I många länder är emellertid förhållandena ofta sådana, och inställningen till adoption inom landet sådan, att de två första alternativen i praktiken ofta inte kan tillämpas. I dessa fall kan en internationell adoption vara den bästa lösningen för barnet.

Internationella adoptioner bör således inte ses som ett alternativ till utvecklingshjälp. Grunden för internationellt utvecklingssamarbete är solidaritet med människorna i de fattiga länderna. Det bör vara en strävan för Sverige att med olika insatser stödja och främja de fattiga ländernas egna ansträngningar för bl. a. ekonomisk utveckling, social rättvisa och nationell självständighet. Våra kunskaper om de utländska adoptivbarnens anpassning till svenska förhållanden är begränsade. De forskningsresultat som föreligger berör framför allt adoptivbarnens förmåga att växa in i sin nya miljö som barn. Hittillsvarande forskning visar nästan enbart positiva resultat vad gäller adoptivbarnens anpassning. Av naturliga skäl är dock litet känt om hur adoptivbarnen kommer att klara sig som vuxna. Det är angeläget att studera hur de utvecklas socialt och på vilket sätt de lyckas växa in i det svenska samhället. En sådan forskning pågår.

Sverige har länge haft en från språklig, etnisk och religiös synpunkt mycket enhetlig befolkning. Genom invandringen under efterkrigstiden har emellertid vårt lands befolkningssammansättning förändrats i hög grad. Invandringen till Sverige från andra länder och kulturer har bidragit till ett samhälle där annan hudfärg, annat språk och andra traditioner blivit allt vanligare. Samtidigt har vi genom information och ökade kontakter med utlandet fått vidgade kunskaper om förhållanden och levnadsbetingelser i andra länder. Det är emellertid uppenbart att mötet mellan majoritetsbefolkningens och minoriteternas värderingar och kulturmönster även kan ge upphov till problem. Under 1970-talet har tendenser till fördomar, diskriminering och motsättningar på etnisk grund blivit mera märkbara även i vårt samhälle. Dessa motsättningar kan också många av de utländska adoptivbarnen komma att beröras av. Vi måste ställa in oss på att Sverige är och förblir ett mångkulturellt samhälle. Det är viktig uppgift för samhällsorgan på alla nivåer att förebygga och brygga över de svårigheter som kan följa med denna förändring.

Även med beaktande av den osäkerhet och de svårigheter, som jag nu har berört, blir slutsatsen i många fall att barnets möjligheter till en trygg uppväxt gagnas av en adoption i Sverige, detta under förutsättning att hemlandets myndigheter vill medverka till en sådan.

2.3 Ideella organisationers arbete med internationella adoptioner

2.3.1 Auktorisation och tillsyn

Ett utländskt barn under 16 år som kommer till Sverige för adoption är som regel att anse som fosterbarn intill dess adoption har ägt rum. Barnavårdslagen innehåller bestämmelser om fosterbarnsvård. Enligt 54 § barnavårdslagen får inte enskild person eller sammanslutning utan socialstyrelsens tillstånd bedriva förmedlingsverksamhet beträffande fosterbarn.

Arbetsgruppen redogör för svårigheterna att definiera begreppet bedriva förmedlingsverksamhet och att dra gränsen mellan laglig och olaglig förmedlingsverksamhet. Gruppen anser att frågan bör beaktas i samband med arbetet med en ny sociallagstiftning.

Socialutredningen har i sitt slutbetänkande anført att det som kräver tillstånd är privat förmedling av så pass stor omfattning att den kan betecknas som förmedlingsverksamhet. Utredningen föreslår att förbudet mot förmedling av barn görs undantagslöst.

Flera remissinstanser anser det väsentligt att klarhet nås i begreppet förmedlingsverksamhet. Socialstyrelsen framhåller det angelägna i att förmedlingsbegreppet klart definieras i en kommande lagstiftning.

Någon närmare definition av begreppet förmedling finns inte i gällande lagstiftning eller i förarbetena till denna. I propositionen (prop. 1960:10) till barnavårdslagen anfördes bl. a. att meningen med stadgandet i 54 § inte var att enskild person eller sammanslutning skulle vara förhindrad att i ett enstaka fall förmedla fosterhem utan tillstånd. NIA har i samråd med socialstyrelsens lagbyrå uttalat att det torde vara tillåtet att uppträda som ombud/mellanhand en eller ett fåtal gånger. Socialstyrelsen har i samband med ett åtal för olaga fosterbarnsförmedling framhållit att en kontinuerligt driven verksamhet med anlitande av upparbetade kanaler däremot tveklöst är sådan förmedlingsverksamhet som det krävs tillstånd för. Nämnda åtal ledde till att ett mindre bötesstraff utdömdes.

Arbetsgruppen anför att lagstiftningen ursprungligen avsåg förmedlingsverksamhet beträffande svenska fosterbarn. Arbetsgruppen konstaterar vidare att det inte finns någon lagstiftning som särskilt tar sikte på förfarandet i samband med adoption av utländska barn förutom vissa bestämmelser om internationella rättsförhållanden, främst lagen om internationella rättsförhållanden rörande adoption. Gruppen har gjort ett försök att definiera begreppet förmedlingsverksamhet med en uppdelning av verksamheten i olika led. Med förmedling och verksamhet som kräver förmedlingstillstånd avses enligt arbetsgruppen etablering av kontakt med barnen respektive de sökande och ett sammanförande av dem.

Jag anser liksom arbetsgruppen att det råder betydande osäkerhet om i vilken utsträckning rådgivning eller annat bistånd får förekomma utan att förmedlingsverksamhet skall anses föreligga. Enligt min bedömning är det ett såväl kvantitativt som kvalitativt begrepp som inte så lätt låter sig

definieras. Jag förordar emellertid att enskilda personer med begränsade kontakter i utlandet i regel skall tillåtas att förmedla enstaka adoptivbarn. Det gäller ofta rent privata kontakter. Det kan röra sig om ett personligt engagemang som bygger på förtroende eller vänskap mellan en person i utlandet och en person i Sverige. Det kan vara en missionär eller utlandsarbetare som i ett enstaka fall förmedlar ett barn. Sådana kontakter utan mellanhänder torde inte svara för någon större del av de adoptioner som idag sker vid sidan av NIA och AC.

Enligt min uppfattning täcker barnavårdslagens regler om förbud respektive tillstånd att förmedla fosterbarn inte på ett önskvärt sätt den verksamhet som det här är fråga om. I allmänhet avses med verksamhet som kräver förmedlingstillstånd, som arbetsgruppen har anfört, inte bara etablering av kontakt med barn respektive sökande utan även ett sammanförande av dem. Reglerna om förmedlingstillstånd i barnavårdslagen tar alltför mycket fasta på svenska förhållanden där både barn och sökande finns innanför landets gränser. Därigenom har samhällsorganen också möjlighet till kontroll och insyn över samtliga led i förmedlingsprocessen. Vad gäller utländska barn är förutsättningarna helt andra genom att barnen inte finns i landet. Ansökningar att få adoptivbarn kan förmedlas till utlandet av svenska organ men själva sammanföringen av barn och sökande avgörs som regel i utlandet, oftast av barnens företrädare där, och utan egentlig möjlighet att från svensk sida påverka det slutliga beslutet. Det är därför, menar jag, inte lämpligt att i fortsättningen bygga på bestämmelserna om förmedling av fosterbarn. Jag anser i stället att det finns behov av en särskild reglering av den företeelse det här rör sig om, nämligen biträde åt enskilda som utomlands söker barn för adoption.

En sådan reglering bör syfta till att ge det allmänna kontroll över den verksamhet som bedrivs av enskilda i inte obetydlig omfattning i syfte att förmedla kontakter mellan adoptionssökande här i landet och organ i andra länder. Ett medel att åstadkomma den kontroll som behövs är att föreskriva att verksamhet inte får bedrivas utan särskilt godkännande av det allmänna. Ett annat medel är att ge offentliga organ möjlighet att fortlöpande ha insyn i verksamheten. Jag anser att båda dessa medel är nödvändiga för att åstadkomma den önskvärda kontrollen.

NIA:s nuvarande samarbetsavtal med AC kan ses som ett slags auktorisation för AC att arbeta utomlands. Det är väsentligt att den benämning för godkännandet som väljs är lätt att förstå vid översättning till andra språk. Från den synpunkten är begreppet auktorisation lämpligt. Som beskrivning på den ifrågavarande verksamheten bör man kunna använda begreppet internationell adoptionshjälp.

Jag föreslår att internationell adoptionshjälp skall få lämnas endast av ideella organisationer som är auktoriserade. Auktorisation bör dock inte krävas för den som lämnar hjälp i enstaka fall. Auktorisation bör kunna ges endast åt sådana organisationer som har som sitt huvudsakliga syfte att

lämna internationell adoptionshjälp och som uppfyller vissa formella krav. De bör sålunda ha stadgar, styrelse och revisorer. Som ytterligare krav bör gälla att det framstår som klart att organisationen kommer att lämna internationell adoptionshjälp på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. Det torde därför vara väsentligt att den i samband med ansökan om auktorisation lämnar en beskrivning av den planerade verksamheten och en ekonomisk plan. Det bör krävas att i organisationen finns personer med erforderlig kompetens. Ett oavvisligt krav för auktorisation bör också vara att verksamheten bedrivs utan vinstintresse. Slutligen, men inte minst viktigt, så måste det stå klart att barnens bästa är organisationens främsta riktämne. Auktorisation bör meddelas av socialstyrelsen. Avslag på ansökan om auktorisation bör kunna överklagas till regeringen.

Auktorisation bör vara tidsbegränsad. Den bör kunna förbindas med särskilda villkor av bl. a. begränsande art. Arbetsgruppen föreslår att auktorisationen skall avse ett bestämt land och en viss samarbetspartner. Jag menar att auktorisationen i första hand bör avse ett bestämt land. I något fall kan det vara lämpligt att begränsa den till en viss del av ett land. Vill organisationen senare utvidga sin verksamhet till att avse även andra länder får detta ske genom en ny ansökan. I större länder bör det vara möjligt för mer än en organisation att arbeta. Jag anser dock att det bör undvikas att två eller flera organisationer får auktorisation för samma land om någon risk för konkurrens kan finnas. Till frågan om begränsning av auktorisationen till viss samarbetspartner återkommer jag i avsnitt 2.5.3.

NIA bör utöva tillsyn över de auktoriserade organisationerna. Nämnden bör ha rätt att på begäran få tillgång till de handlingar som rör verksamheten. T. ex. finner jag det önskvärt att organisationerna årsvis lämnar redogörelse för den verksamhet som bedrivs och för sin ekonomi.

Den som lämnar internationell adoptionshjälp i strid med auktorisationskravet bör kunna dömas till straffrättslig påföljd. Bedömningen i vilken utsträckning svensk lag är tillämplig på gärningen får göras med ledning av bestämmelsen i 2 kap. 1 § brottbalken.

Jag kommer i det följande att använda begreppet auktorisation även när jag redogör för arbetsgruppens förslag.

2.3.2 Förmedling av ansökningar

Arbetsgruppen föreslår att förmedlingen av ansökningar skall äga rum hos organisationerna och att samhällsrepresentanter bör delta i detta arbete.

Jag ansluter mig till förslaget. I likhet med flera remissinstanser vill jag understryka vikten av offentlig medverkan i och kontroll av handläggningen av förmedlingsarbetet. Jag föreslår därför att det i varje auktoriserad organisation skall ingå minst två samhällsrepresentanter eller, om verksamheten är av ringa omfattning, minst en sådan representant. Dessa bör utses av socialstyrelsen i samband med auktorisationen. De bör vara antingen

förtroendevalda eller också tjänstemän inom statlig eller kommunal förvaltning och ha särskild erfarenhet av offentlig barna- och ungdomsvård. Samhällsrepresentanterna skall alltså endast medverka i den del av organisationernas verksamhet som består av arbete med förmedling av enskilda ansökningar.

För att ytterligare garantera statlig insyn i förmedlingsarbetet och garantera de enskilda sökandena en så noggrann och likartad behandling som möjligt föreslår jag också att organisationerna skall vara skyldiga att i vissa fall hänskjuta enskilda förmedlingsärenden till NIA för avgörande. Detta bör, menar jag, ske i två situationer. Den ena är när organisationens beslutande organ vill vägra enskild sökande hjälp med förmedling av ansökan. Den andra är när organisationens egna företrädare vill ge sådan hjälp, men samhällsrepresentanten anser att detta inte bör ske. Det kan nämligen förutsättas att det förekommer fall där det av olika skäl framstår som principiellt oriktigt att medverka till att en sökande får hjälp till ett adoptivbarn. Det kan röra sig om personliga förhållanden hos sökanden – t. ex. viss sjukdom – men också om andra överväganden. För sådana principiellt viktiga eller kontroversiella avgöranden bör offentligt organ ta det slutliga ansvaret. Ett annat viktigt skäl för den föreslagna ordningen är, att man genom samhällsrepresentantens obligatoriska medverkan bygger in en garanti för att barnets bästa alltid får en förespråkare i en organisation som också har att ta till vara de blivande adoptivföräldrarnas intresse.

Hur organisationernas avgöranden av förmedlingsärendena skall gå till måste få bestämmas av dem själva. Lämpligheten av den valda beslutsordningen kommer under socialstyrelsens prövning vid granskningen av organisationens stadgar i samband med auktorisationen. Jag vill dock här erinra om arbetsgruppens uttalande att arbetet, om det befinner sig lämpligt, bör kunna bedrivas i särskilda utskott. NIA avses också få rätt att utarbeta närmare riktlinjer för organisationernas arbete. Samhällsrepresentanterna bör ha rätt att om det behövs delta i beredningen av enskilda ärenden.

2.3.3 Fråga om tystnadsplikt

Arbetsgruppen har inte behandlat frågan om tystnadsplikt i de auktoriserade organisationernas verksamhet. Många remissinstanser har emellertid tagit upp denna fråga och menat att den är viktig.

För egen del anser jag det självklart att företrädarna för de auktoriserade sammanslutningarna iakttar diskretion rörande sådant som de i sin verksamhet har fått veta om enskildas personliga förhållanden. Någon föreskrift om tystnadsplikt kan emellertid inte anses behövlig. I kravet på auktorisation ligger enligt min mening en tillräcklig garanti för att verksamheten även i detta hänseende kommer att handhas på ett ansvars-kännande och omdömesgillt sätt.

2.3.4 Register m. m.

Frågan om register över adoptionssökande har inte behandlats av arbetsgruppen. Flera remissinstanser har dock framfört synpunkter på registerfrågan. Ungefär hälften av de remissinstanser som behandlar frågan anser att det bör finnas ett register för varje organisation.

Jag förordar att varje auktoriserad organisation skall vara skyldig att föra register över de sökande. Denna skyldighet bör framgå av de villkor som är förbundna med auktorisationen. Organisationernas register bör så långt möjligt vara enhetliga till sin uppläggning. Enhetliga registerrutiner underlättar NIA:s kontrollarbete.

Det kan knappast förutsättas att en organisation skall vara skyldig att ta emot och registrera ett obegränsat antal sökande. Organisationerna bör dock vara skyldiga att vid en begränsning redovisa på vilka grunder och på vilket sätt den görs. Principerna härför kan anges i organisationens stadgar. De kan på det sättet bedömas av socialstyrelsen i samband med meddelande av auktorisation. De principer efter vilka begränsningar görs bör vara kända för de sökande i förväg. De bör därför ingå i det informationsmaterial som lämnas ut.

2.4 Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA)

2.4.1 NIA:s uppgifter

Enligt sin instruktion har NIA till uppgift att underlätta adoption i Sverige av utländska barn. Vidare skall nämnden särskilt följa den internationella utvecklingen på området och därvid samla information, förmedla ansökningar om adoption av utländska barn samt lämna upplysningar och biträde åt myndigheter, organisationer och enskilda.

Arbetsgruppen föreslår att NIA i fortsättningen skall ha en övergripande funktion. Enligt förslaget skall nämnden inte handlägga enskilda förmedlingsärenden. Verksamheten inom NIA:s förmedlingsutskott bör därför upphöra.

Arbetsgruppens förslag till övergripande funktion för NIA tillstyrks av remissinstanserna. Även jag biträder förslaget. Jag förordar därför att NIA:s uppgifter främst skall vara information, tillsyn, kontroll och kontaktskapande verksamhet.

2.4.2 NIA:s organisatoriska anknytning

NIA är inom socialstyrelsen formellt knuten till nämndkansliet inom lagbyrån. I praktiken fungerar NIA som en helt fristående enhet med eget kansli och eget diarium. Ordföranden i NIA fungerar som arbetsledare för NIA-kansliets personal.

Arbetsgruppen har med hänsyn till sitt uppdrag diskuterat om det finns

skäl att organisatoriskt knyta verksamheten till någon annan myndighet, alternativt inrätta ett helt självständigt organ. Gruppen stannar emellertid för att föreslå att till socialstyrelsen skall vara knutet också i fortsättningen ett organ för internationella adoptionsfrågor.

De remissinstanser som har tagit ställning till frågan om nämndens organisatoriska anknytning tillstyrker arbetsgruppens förslag. Socialstyrelsen ser det dock som en förutsättning att nämndens och verkets befogenheter klart anges i den lag som socialstyrelsen anser bör reglera verksamheten så att kompetensvister i möjligaste mån undviks. Liknande synpunkter framförs av riksrevisionsverket och utredningen om barnens rätt. Statskontoret ifrågasätter behovet av en särskild nämnd och anser att nämndens arbetsuppgifter kan fullgöras inom linjeorganisationen. Socialstyrelsen anser sig inte kunna ta ställning till hur den särskilda enheten skall inpassas i verket förrän klarhet har vunnits i frågorna om verkets framtida organisation och arbetsuppgifter.

Som jag har anfört redan tidigare anser också jag att en särskild nämnd för internationella adoptionsfrågor bör finnas kvar. Jag anser det naturligt att nämnden som arbetsgruppen har föreslagit knyts till socialstyrelsen. Vad gäller frågan om NIA:s inplacering i socialstyrelsens organisation anser jag att den bör prövas i samband med det pågående beredningsarbetet rörande socialstyrelsens framtida organisation och uppgifter. Socialstyrelsens nya organisation kan emellertid ej genomföras till den tidpunkt, då den nu åsyftade omorganisationen av den internationella adoptionshjälpverksamheten avses ske. NIA:s ställning i förhållande till socialstyrelsen bör till dess styrelsens omorganisation sker vara densamma som f. n. Det innebär bl. a. att en särskild av regeringen utfärdad instruktion bör gälla för nämnden. Den lagreglering av adoptionshjälpverksamheten, som bör komma till stånd enligt vad jag i det följande föreslår, bör lämna utrymme för olika organisatoriska lösningar. Frågan om hur ärenden enligt förordningen (1976:834) om prövning av utländskt beslut om adoption i fortsättningen bör handläggas inom socialstyrelsen kan tas upp i ett senare sammanhang.

Arbetsgruppen har föreslagit en förstärkning av den administrativa ledningen av NIA. I prop. 1978/79:100 (bil. 8 s. 79) har jag, som jag har nämnt redan i inledningen, förordat att kansliet förstärks med en tjänst som chef.

2.4.3 NIA:s sammansättning

Enligt nu gällande instruktion skall NIA ha nio ledamöter av vilka en skall vara lagfaren och en ha erfarenhet av sociala frågor. Ledamöterna utses av regeringen. Arbetsgruppen föreslår att NIA även i fortsättningen skall bestå av nio ledamöter. De bör representera berörda departement, Svenska kommunförbundet och socialstyrelsen. I övrigt anser arbetsgruppen att annan sakkunskap inom socialvårdens, barnavårdens och barnhälsovårdens

område bör vara företrädd. Representanter för AC eller andra organisationer bör enligt arbetsgruppen inte ingå i nämnden.

Remissinstanserna har ställt sig positiva till förslaget. AC åberopar emellertid yttranden från förbundets lokalavdelningar som med stor samstämmighet menar att antingen skall organisationerna vara representerade i NIA eller skall organisationernas representanter ha rätt att delta i NIA:s sammanträden utan att ha beslutanderätt. AC föreslår därför att det till NIA knyts en referensgrupp med företrädare för organisationerna.

Jag ansluter mig i princip till arbetsgruppens förslag. Jag anser t. ex. att den utrikespolitiska expertis och internationella sakkunskap som SIDA och Svenska kommunförbundet efterlyser hos nämnden kan tillgodoses genom en representant från utrikesdepartementet. Liksom arbetsgruppen och socialstyrelsen anser jag att barnhälsovården bör representeras i nämnden. Det är önskvärt att även en företrädare för barnpsykologi bereds plats i nämnden. Jag delar arbetsgruppens synpunkter att representanter för AC eller andra auktoriserade organisationer inte skall ingå i nämnden. Därmed undviks de jävsproblem som annars kan uppkomma. Nämnden skall vara ett samhällsorgan och därmed företräda allmänintresset. Det bör vara till fördel för organisationerna att deras karaktär av intresseorganisationer bevaras. Det bör ankomma på regeringen att utse nämndens ledamöter.

I anslutning till AC:s förslag om en särskild referensgrupp vill jag slutligen anföra följande.

NIA bör hålla sig kontinuerligt informerad om organisationernas verksamhet. Organisationerna själva kan också ha ett behov av ett forum för gemensamma frågor. Det är angeläget att NIA söker tillvarata och förmedla de erfarenheter och kunskaper som organisationerna förvärvar. Samtidigt är det viktigt att NIA å sin sida bibringar organisationerna förståelse för myndigheternas krav på verksamheten. Jag förutsätter därför att ett samarbete etableras genom överenskommelse mellan NIA och de auktoriserade organisationerna.

2.4.4 NIA:s verksamhet

I likhet med arbetsgruppen anser jag att NIA bör utöva tillsyn och kontroll över de auktoriserade organisationer som arbetar med internationell adoptionsverksamhet i syfte att utröna om uppställda villkor efterlevs. Jag förordar därför att organisationerna skall vara skyldiga att på begäran tillhandahålla NIA de handlingar som rör verksamheten. Jag anser att nämnden för sin kontrollerande verksamhet skall ha rätt att använda sig av utomstående expertis. Det bör även ankomma på NIA att så långt möjligt bevaka att organisationerna arbetar på ett tillfredsställande sätt i barnens hemländer. Jag anser det önskvärt att de svenska beskickningarna i utlandet bistår NIA i dess arbete.

Arbetsgruppens förslag innebär också att ansvaret för stora delar av NIA:s

nuvarande informationsverksamhet successivt skall överlåtas på regionala och lokala organ. Enligt arbetsgruppen bör det vara ett mål att genom utbildning av tjänstemän hos regionala och kommunala organ, bl. a. socialkonsulenter och socialnämndernas personal, kunna överlåta ansvaret för stora delar av informationsverksamheten gentemot allmänheten.

En av NIA:s centrala uppgifter i framtiden liksom f. n. bör vara att ge information till allmänheten och till andra som kommer i kontakt med frågor om internationella adoptioner. Den hittillsvarande utvecklingen har visat att det i allt fler länder etableras förmedlingscentra med advokater eller andra privatpersoner som aktiva förmedlare. Adresser till dessa förmedlare sprids till olika familjer i Sverige. En del av dessa utlandskontakter använder metoder som inte accepteras i barnens hemländer och som i vissa fall leder till att barn kommer till Sverige utan de dokument som krävs för att barnet skall kunna bli adopterat enligt svensk lag. Denna typ av förmedling har NIA i dag inte någon möjlighet att styra eller begränsa på annat sätt än genom informationsverksamhet inom landet. Jag menar att denna typ av information blir väl så viktig i framtiden. Härutöver bör det, som arbetsgruppen har menat, vara en angelägen uppgift för NIA i framtiden att genom utbildning och information kontinuerligt tillföra kommuner och övriga som arbetar inom området kunskaper och erfarenheter om de internationella adoptionernas villkor.

NIA bör också vara beredande organ i förhållande till socialstyrelsen i frågor som rör auktorisation och avtal.

Arbetsgruppen föreslår att den statistiksammansättning som nu tillhör NIA:s allmänna uppgifter i fortsättningen skall skötas av annat organ. Jag anser att det underlag som NIA behöver för sin tillsyn över verksamheten bör kunna inhämtas från SCB. Undersökningarna bör kunna utföras inom ramen för SCB:s uppdragsverksamhet och kostnaderna bestridas av socialstyrelsen med de medel styrelsen disponerar för den nuvarande statistiken. Jag har i denna fråga samrått med chefen för ekonomidepartementet.

Av vad jag tidigare har anfört framgår, att NIA:s förmedlingsverksamhet bör upphöra. Därmed bör också NIA:s förmedlingsutskott upphöra. Av det tidigare framgår också (avsnitt 2.3.2) att jag anser att vissa angivna förmedlingsfrågor skall hänskjutas till NIA för avgörande från de auktoriserade organisationerna. Flera remissinstanser – socialstyrelsen, NIA och AC – förordar att det inom NIA inrättas en delegation för förmedlingsfrågor.

Som jag har anfört i avsnitt 2.3.2 är det frågor av principiell betydelse eller av kontroversiell natur, som skall hänskjutas till NIA. Jag menar att frågor av sådan art bör avgöras av nämnden. Någon särskild delegation för förmedlingsfrågor bör därför inte finnas i nämnden. För detta talar även att det här bör bli fråga om ett relativt begränsat antal ärenden. NIA:s ordförande bör dock kunna besluta i brådskande ärenden. NIA bör ha möjlighet att inhämta yttrande av sakkunnig.

2.5 Adoptionsavtal

2.5.1 Adoptionsavtalets syfte

Socialstyrelsen har för Sveriges räkning träffat avtal med republiken Korea samt med Grekland och Filippinerna. Avtalspart i republiken Korea är en organisation med statligt stöd, i Grekland en barnavårdsinstitution och i Filippinerna socialdepartementet. Socialstyrelsen har på den svenska regeringens vägnar även träffat avtal med regeringen i Ecuador. I avtalet anges att *socialstyrelsen i Sverige skall genom sin nämnd för internationella adoptionsfrågor utfärda en fullmakt för AC som ger detta förbund behörighet att fungera som nämndens verkställande organ i Ecuador. Vidare finns vissa informella överenskommelser mellan NIA och Sri Lanka, Thailand och Iran.*

Arbetsgruppen har inte diskuterat syftet med adoptionsavtal. Jag anser emellertid att avtalsreglering måste ses som ett uttryck för önskan från svensk sida att bedriva adoptionsverksamhet i det andra landet med hänsyn och respekt för landets inställning till internationella adoptioner. Ett avtal bör främst ses som ett medel att försäkra sig om att adoptionsverksamheten sker på sådant sätt och hindra att olämpliga mellanhänder arbetar med internationella adoptioner. Lika viktigt är det att motverka en kommersialisering av verksamheten. Det gäller främst att se till att adoptionsverksamheten i ett land inte får sådana proportioner eller former att den internationella adoptionsverksamhetens anseende skadas.

Adoptionsavtalen är således en reglering som syftar till att kontrollera den internationella adoptionsverksamheten. Den gemensamma målsättningen för Sverige och de länder med vilka vi ingår adoptionsavtal är självfallet att adoptionerna genomförs på det sätt som har föreskrivits i avtalen. Samtidigt måste man emellertid ha klart för sig att en avtalsreglering inte helt kan tillgodose dessa syften. Svenska familjer kan ofta resa till länder där olämpliga mellanhänder arbetar i stor skala. Därigenom minskas möjligheterna att verka för adoption i reglerade former. Adoptionsavtalets effektivitet är inte enbart beroende av hur det tillämpas i utlandet. Det gäller för Sverige att så långt möjligt kontrollera strömmen av sökande som ger sig ut på egen hand. De sökande bör så tidigt som möjligt informeras om de krav som barnens hemländer ställer och de risker som kan finnas att ge sig ut på egen hand. Samtidigt bör de sökande få upplysning om möjligheterna till biträde av svenska samhällsorgan och här auktoriserade organisationer.

Reglering av den internationella adoptionsverksamheten är enligt min bedömning ett alternativ till sådana förbud mot adoption över gränserna som kan bli en följd av att ett land utsätts för en ständigt växande ström av adoptionssökande från olika håll. Adoptionsavtalet är således en överenskommelse länderna emellan om hur en adoptionsansökan och en adoption skall handläggas av berörda parter. Genom de skriftliga avtal som gäller nu har barnens hemländer ett instrument att avvisa sådana sökande som inte har

använt de vägar som anges i avtalet. Däremot anges inte i avtalet antalet barn som skall lämnas eller tas emot i adoptionssyfte. Antalet ansökningar om adoptivbarn som skall översändas liksom förändringar av rutiner etc. bör kunna fastställas under hand.

Jag vill understryka de positiva effekter som kan följa av ett avtal. Det förekommer ett omfattande utbyte av informationer och erfarenheter inte bara på adoptionsområdet utan på hela barnavårdsområdet mellan berörda länder och Sverige.

2.5.2 Ingående av adoptionsavtal

Arbetsgruppen föreslår att NIA skall lämna förslag till socialstyrelsen om avtal eller andra överenskommelser. Enligt arbetsgruppens mening bör det vara regeringen eller socialstyrelsen som ingår avtal med motsvarande parter i andra länder. Arbetsgruppen föreslår att organisationerna skall verkställa avtal även om regeringen eller socialstyrelsen är avtalspart. Vidare föreslår arbetsgruppen att organisationerna skall kunna ingå överenskommelser med barnhem och samarbetspartner i andra länder. Sådana överenskommelser skall enligt arbetsgruppen bedömas i samband med prövning av auktorisation.

Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig i frågan om avtal. Socialstyrelsen anser det viktigt att officiella avtal ingås av regeringen eller socialstyrelsen. AC menar för sin del att frågan om mål och metoder i statliga adoptionsavtal har penetrerats alltför litet.

Principen bör enligt min bedömning vara att liksom hittills regeringen eller socialstyrelsen efter uppdrag av regeringen ingår avtal med motsvarande parter i andra länder. Vilken av dessa instanser som skall komma i fråga bör avgöras från fall till fall i samråd med utrikesförvaltningen. Hänsyn bör tas till de olika ländernas önskemål.

Jag tillstyrker arbetsgruppens förslag att organisationerna även i fortsättningen skall vara oförhindrade att ingå överenskommelser med barnhem eller samarbetspartner i andra länder. Det bör också stå dem fritt att ingå sådana överenskommelser med motsvarande organisationer i barnens hemländer. Jag bedömer det som värdefullt att de erfarenheter och kunskaper som finns hos de inhemska organisationerna och andra som hittills haft hand om det praktiska adoptionsarbetet i barnens hemländer utnyttjas av de svenska organisationerna. Till frågan om kontroll över organisationernas samarbetspartner i andra länder återkommer jag i nästa avsnitt.

2.5.3 Anmälan av samarbetspartner

Vid prövning av ansökan om auktorisation eller av fråga om utvidgning av denna bör enligt arbetsgruppen ställning tas till de överenskommelser med

samarbetspartner i utlandet som organisationen åberopar.

Av förslaget framgår inte om varje samarbetspartner skall godkännas. AC arbetar i dag i varierande omfattning i ett tjugotal länder. I flera av dessa länder har förbundet många olika kontaktpersoner och representanter. I likhet med AC anser jag inte det vara möjligt att ta ställning till och godkänna varje enskild samarbetspartner som den auktoriserade organisationen önskar ingå överenskommelse med.

AC påpekar i sitt remissvar att förbundets försök med nya kontakter i detta sammanhang är av största betydelse. Det är enligt förbundet absolut nödvändigt att AC får behålla friheten att pröva nya icke etablerade samarbetskontakter genom försöksfall. Sådana fall anmäls i dag till NIA.

Det internationella adoptionsarbetet har sådan karaktär att man måste räkna med ständiga förändringar. Jag anser därför att den föreslagna organisationen också måste kunna fungera flexibelt. Jag utgår från att de organisationer som auktoriseras av socialstyrelsen tar det ansvar för verksamheten som auktorisationen kräver. Har en organisation auktoriserats, bör den enligt min bedömning få förtroende och samma frihet som AC har idag att genom ett par fall pröva om en samarbetspartner fungerar tillfredsställande. Detta bör dock få ske först sedan samarbetspartnern har anmälts till NIA. Om en samarbetspartner är lämplig eller inte är i de flesta fall en bedömnings- och erfarenhetsfråga. De kunskaper som nämnden har om den internationella adoptionsverksamheten kommer organisationerna till godo. Samtidigt får NIA på detta sätt kontinuerlig information om organisationernas olika kontaktvägar. Härigenom kan olika avgränsningsproblem mellan organisationerna undvikas.

Med beaktande av vad jag nu har anfört anser jag att det inte kan bli fråga om att formellt godkänna varje samarbetspartner. Jag förordar, som jag har nämnt tidigare i annat sammanhang, att socialstyrelsen utformar auktorisationen så att den ger behörighet för viss organisation att arbeta i ett visst land eller begränsad del därav. Om det bedöms lämpligt bör auktorisationen även kunna begränsas på annat sätt, t. ex. vad gäller samarbetspartner. Den auktoriserade organisationen bör anmäla de samarbetspartner som den har för avsikt att arbeta med till NIA.

Jag anser att AC – som jag förutsätter kommer att ansöka om och kunna beviljas auktorisation – bör få fortsätta sin verksamhet med de etablerade samarbetspartner som förbundet har och som enligt nuvarande system har anmälts till NIA.

2.5.4 Verkställande av adoptionsavtal

Arbetsgruppen föreslår att avtal skall verkställas av organisationerna även om regeringen eller socialstyrelsen är avtalspart.

I likhet med socialstyrelsen och AC tillstyrker jag arbetsgruppens förslag att verkställandet av nämnda avtal och överenskommelser skall överlåtas på

de organisationer som auktoriseras. Med hänsyn till AC:s erfarenheter och resurser utgår jag ifrån att AC redan från början bör kunna komma i fråga för uppdraget att överta de NIA:s åligganden enligt avtalen, som hänger samman med det praktiska förmedlingsarbetet. I samband med auktorisationsbeslutet bör socialstyrelsen eller NIA, beroende på vilken av dem som har träffat avtalet på Sveriges vägnar, ta kontakt med vederbörande avtalspart i det andra landet och förbereda den ändrade verkställigheten. Berörda parter bör informeras om den förändring av verksamheten i Sverige som innebär att verkställandet av redan gällande avtal i fortsättningen kommer att handhas av auktoriserade organisationer.

2.5.5 NIA:s register

En särskild fråga i sammanhanget är hanteringen av NIA:s adoptionsregister, dvs. register över sökande som har vänt sig direkt till nämnden med begäran om förmedling av ansökan om adoption. Arbetsgruppen har inte berört denna fråga.

I oktober 1978 var omkring 4 500 ansökningar registrerade hos NIA. Vid samma tidpunkt hade AC ca 4 300 ansökningar. Dubbelregistrering sker i ganska stor utsträckning. Uppgifter visar att i september 1976 var 30 % av NIA:s sökande också registrerade hos AC. Man räknar med att andelen dubbelregistreringar ökar. I de ca 2 000 nyanmälningar till NIA som förekom under tiden januari t. o. m. oktober 1978 uppgav 47 % av de sökande att de stod som sökande även hos AC.

För att den nu föreslagna uppdelningen av arbetsuppgifter mellan NIA och auktoriserade organisationer skall kunna träda i full funktion i enlighet med intentionerna krävs att NIA överlämnar sina ansökningar för fortsatt behandling i organisationerna. Vissa problem kan därvid komma att uppstå.

NIA:s register fungerar så att den sökande ges möjlighet att komma i kontakt med ett barn via alla samarbetskontakter som nämnden har. Nämnden för alltså inte några separata register för varje land. Detta kan försvåra en överföring till organisationerna, som alltså främst skall få auktorisation att arbeta i visst land. En överflyttning till framför allt AC:s register berör också vissa rättvisefrågor för de sökande i såväl NIA:s som AC:s register. Det rör sig bl. a. om vilka väntetider de sökande bör tillgodoräknas och vilka avgifter AC bör kunna ta ut av de sökande, som har stått i NIA:s register.

De nu berörda frågorna kan enligt min mening inte regleras i detalj. Deras lösning blir beroende på vilken överenskommelse med berörda organisationer, som kan träffas. Den närmare ordningen för överlämnande bör bestämmas av socialstyrelsen i samråd med organisationen och efter hörande av de sökande som finns registrerade hos NIA. Jag anser därför att NIA vid omorganisationen bör kontakta samtliga sökande som finns i nämndens

register och efter en s. k. aktualitetskontroll informera dem om nämndens ändrade arbetsuppgifter. De sökande har då själva att ta ställning till om de vill anslutas till AC:s eller annan auktoriserad organisations register. Enligt min bedömning borde det vara naturligt att sökande som önskar föras över till AC:s eller annan organisations register får tillgodoräkna sig väntetiden i NIA:s register. Jag anser att detta bör kunna regleras genom en lämplig inplacering i det register som de överförs till. Den organisation som tar över hela eller delar av NIA:s register bör kunna avgöra de sökandes turordning. Redan i dag tillämpas ett växelvis antagande av sökande, en s. k. saxning, i NIA:s och AC:s register i fråga om vissa länder. Jag anser även att den organisation som tar över NIA:s nuvarande sökande bör få avgöra avgiftsfrågan för dem som förs över till organisationen.

Jag anser det önskvärt att den föreslagna omorganisationen av den internationella adoptionsverksamheten kan träda i funktion snarast möjligt. Jag föreslår därför att auktorisation skall kunna meddelas fr. o. m. den 1 juli 1979. Arbetet med auktorisationsprövning och -beslut samt de i samband därmed aktuella justeringarna av avtal och överföringarna av sökande från NIA till de auktoriserade organisationerna bör kunna förberedas redan dessförinnan. Om det skulle visa sig behövt bör dock NIA få fortsätta sin förmedlingsverksamhet med redan registrerade ansökningar under en övergångsperiod.

2.6 Förhandsbesked

Enligt 47 § barnvårdslagen får ett barn inte mottas i enskilt hem som fosterbarn utan att barnvårdsnämnden, dvs. numera normalt social centralnämnd, har lämnat tillstånd därtill. Tillståndsvånget gäller också för de blivande adoptivbarnen, som i avvaktan på adoption är att anse som fosterbarn. Nämndens kontakt med ett adoptionsärende torde oftast börja på så sätt att de tilltänkta adoptivföräldrarna vänder sig till nämnden med en ansökan om förhandsbesked om hemmets allmänna lämplighet som fosterhem enligt 47 § tredje stycket barnvårdslagen. Ett sådant förhandsbesked är inte bindande för nämnden vid dess senare prövning av tillståndsfrågan. Bestämmelsen om förhandsbesked har numera framför allt betydelse för den som vill söka ett adoptivbarn utomlands. Förhandsgodkännande är i regel en förutsättning för att myndigheterna i barnets hemland skall medge att barnet får lämna landet för adoption utomlands.

Anmälan till AC:s register kan göras innan förhandsbesked enligt 47 § barnvårdslagen har erhållits. Tidigare har NIA krävt förhandsgodkännande men från den 1 januari 1978 kan anmälan göras även hos NIA utan förhandsbesked. Innan förmedling sker måste dock sökanden ha företett förhandsbesked. Denna skyldighet bör bestå i den nya organisationen.

Socialutredningen har i sitt slutbetänkande föreslagit att nämnden skall kunna lämna förhandsbesked om enskilt hems lämplighet som adoptivhem.

Har sådant förhandsbesked meddelats skall det ersätta det tillstånd att ta emot fosterbarn som krävs i andra motsvarande fall. Beskedets giltighetstid bör enligt förslaget begränsas till ett år.

Arbetsgruppen anför i sin rapport att en förutsättning för att alla sökande skall nås av sådan information och vägledning som gruppen eftersträvar är att förhandsbeskeden görs obligatoriska. Gruppen föreslår vidare att socialnämndens representant som ett led i utredningsarbetet skall utvärdera vilken kontaktperson i annat land som den sökande ämnar anlita. Gruppen understryker vikten av att den skyldighet som finns enligt nuvarande fosterbarnskungörelse att uppge vem som förmedlat överenskommelse om barnets mottagande fullgörs ordentligt.

Vid remissbehandlingen har det rått allmän enighet om värdet av att förhandsbeskeden görs obligatoriska. Ett fåtal remissinstanser förordar att också den efterföljande tillståndsprövningen behålls. Frågan om förhandsbeskedens utformning har kommenterats av många remissinstanser. Flera remissinstanser anser att det bör vara obligatoriskt att uppge vilken kontakt som den sökande ämnar anlita.

Jag delar den uppfattning som arbetsgruppen har velat ge uttryck för, nämligen att det vore värdefullt att kunna säkerställa möjligheter till vägledning och hjälp i alla de fall där enskilda personer står i begrepp att söka ett adoptivbarn från annat land. Det är min förhoppning att de förslag till omorganisation av den internationella adoptionsverksamheten som jag nu lägger fram skall få den effekten. Emellertid kan det inte uteslutas att människor även i framtiden på egen hand vill söka adoptivbarn i andra länder. Det är viktigt att så långt möjligt nå även denna grupp.

Ett sätt vore att, som arbetsgruppen och remissinstanserna har velat, kräva en obligatorisk prövning av social centralnämnd av ett blivande adoptivhems allmänna lämplighet. Man kunde därvid kanske på lämpligt sätt anknyta till den nuvarande regeln i barnavårdslagen om skyldighet att begära nämndens tillstånd innan ett barn får tas emot som fosterbarn. Skyldigheten att skaffa tillstånd att få ta emot ett barn skulle då föreligga t. ex. innan barnet har lämnat sitt hemland. Skyldigheten skulle gälla oavsett om sökanden går ut på egen hand eller söker barn genom auktoriserad organisation.

Reglerna om fosterbarn övervägs f. n. i samband med det pågående arbetet med socialutredningens förslag. I avvaktan på detta arbetes resultat bör de nu gällande reglerna i 47 § barnavårdslagen om tillstånd att ta emot fosterbarn och om förhandsbesked rörande ett hems allmänna lämplighet som fosterhem inte ändras. Jag avser att återkomma i frågan i samband med förslag om ny sociallagstiftning.

Jag vill dock igen understryka vikten av att de auktoriserade organisationerna inte förmedlar ansökningar från personer som inte har företett förhandsbesked om sitt hems allmänna lämplighet eller annan motsvarande utredning.

2.7 Uppföljning av barnens förhållanden m. m.

Som jag har understrukt tidigare har de svenska myndigheterna ett ansvar för de barn som kommer till landet i adoptionssyfte så att barnens bästa tillgodoses. Liksom arbetsgruppen ser jag det som en viktig uppgift för NIA att följa forskningen på detta område och föra ut information om dess resultat. NIA bör pröva möjligheterna att ta initiativ till lämpliga forskningsprojekt. Jag vill dock peka på de integritetsproblem som kan finnas när det gäller forskning och uppföljning av adoptivbarn och adoptivfamiljer. Gruppen adoptivbarn är så pass begränsad att det lätt kan uppstå en situation där familjerna känner sig utsatta genom att gång på gång bli kontaktade av forskare. Statens invandrarverk har betonat de paralleller som finns mellan adoptivbarn och invandrabarn. Vi vet i dag en hel del om de invandrabarn som finns i Sverige. Dessa erfarenheter kan i vissa avseenden vara av värde även i detta sammanhang.

Jag vill också framhålla de viktiga uppgifter som de ideella organisationerna har och bör ha när det gäller uppföljning av barnens förhållanden. AC fungerar som en föräldraförening för adoptivföräldrar och blivande adoptivföräldrar. Genom AC kan föräldrarna träffas och utbyta erfarenheter och diskutera gemensamma problem. AC ger också råd i de många frågor som sammanhänger med internationella adoptioner.

De flesta adoptivbarn som hittills har kommit till Sverige har varit mindre än ett år gamla. De har ingen medveten uppfattning om den bakgrund de lämnar. De kommer att växa upp som svenskar. De äldre barn som kommer har ett språkminne och erfarenheter från det land de har lämnat. Men också de försvenskas mycket snabbt i en helsvensk omgivning. I samtliga fall är det enligt min mening viktigt att barnen får information om sitt ursprung. Föräldrar och övriga personer som har hand om adoptioner bör vara medvetna om detta och bör på olika sätt ge barnet kännedom om sitt ursprung.

De sociala centralnämnderna kan genom sin fosterhemstillsyn generellt bistå de utländska barn som kommer hit men de kan inte ålägga föräldrarna att ansöka om adoption. Arbetsgruppen har understrukt vikten av att barnens trygghet garanteras också under tiden innan adoptionen är klar. Gruppen har anfört att utredningen om barnens rätt bör behandla dessa frågor. Flera remissinstanser har framfört att det är en viktig samhällsuppgift att stärka de utländska barnens rättsliga ställning.

Ett flertal av remissinstanserna har också föreslagit att det bör ske en ändring av lagstiftningen så att barnen under perioden fram till dess adoption är genomförd får en rättslig ställning jämförbar med biologiskt barn eller adoptivbarn.

Utredningen om barnens rätt har i december 1978 fått i uppdrag att i sitt arbete behandla också frågor som rör barnens trygghet under tiden fram till

dess adoptionen ägt rum (LU 1978/79:9, rskr 1978/79:99). Jag är därför inte beredd att i detta sammanhang ta upp dessa frågor till behandling.

2.8 Anslagen till internationell adoptionsverksamhet

Förslaget innebär att NIA skall ha uppgifter med en delvis annan inriktning än f. n. Det övergripande ansvaret betonas och en förstärkning av informations- och tillsynsverksamheten föreslås. Samtidigt skall nämnden enligt förslaget inte längre handlägga enskilda ärenden, vilket innebär att förmedlingsutskottets arbete och ansvar för registerföring upphör. Härigenom frigörs drygt 300 000 kr. Dessa medel bör i stället tas i anspråk för de nya och vidgade uppgifter NIA får bl. a. beträffande information, inspektion och vägledning i förhållande till allmänheten och de organisationer som kommer att auktoriseras.

Som nämnts i det föregående har i prop. 1978/79:100 (bil. 8 s. 79) beräknats medel för förstärkning av NIA:s kansli med en tjänst som chef. Det samlade nettotillskottet för NIA:s verksamhet blir således ca 450 000 kr. För år 1979 utgår ur allmänna arvsfonden 275 000 kr. till försöksverksamhet avseende information om internationella adoptionsfrågor. Behovet av ökade resurser för information får behandlas i samband med budgetarbetet och mot bakgrund av de erfarenheter som görs av den nu föreslagna omorganisationen.

I nämnda budgetproposition har föreslagits att statsbidraget till AC höjs med 20 000 kr. till 350 000 kr. i avvaktan på framläggandet av denna proposition. Ytterligare någon eller några av de ideella organisationer som kan komma att auktoriseras torde kunna göra anspråk på statsbidrag. Vissa av de uppgifter som nu tas över av de organisationer som kommer att auktoriseras för internationellt adoptionsarbete är av sådan karaktär att de bör ges samhällsstöd. Det gäller främst de uppgifter som tas över av organisationerna från NIA.

Det är angeläget att enskildas ekonomiska förhållanden inte blir avgörande för möjligheten för dem att adoptera utländska barn. Avgifterna för att vara registrerad som sökande bör därför hållas på en rimlig nivå. Jag föreslår att ytterligare 500 000 kr. ställs till förfogande för den internationella adoptionsverksamheten under budgetåret 1979/80. Beloppet fördelas mellan de auktoriserade organisationerna. Jag kommer i särskild ordning att föreslå regeringen att medge att anslagsposten Informationsverksamhet m. m. under förslagsanslaget Socialstyrelsen, från vilket AC får sitt nuvarande bidrag, överskrids med motsvarande belopp. Det bör ankomma på NIA att fördela bidragen. AC bör på grund av verksamhetens omfattning få huvudparten av det nu föreslagna anslaget. Det är lämpligt att NIA inför nästkommande budgetarbete utformar förslag till principer för fördelning av statsbidrag till auktoriserade organisationer.

2.9 Författningsmässig reglering

Flera av de förslag som jag nu har lagt fram kräver reglering i lag. Jag har funnit det mest lämpligt att samla de viktigaste reglerna om auktorisation av organisationer och dessas internationella adoptionsverksamhet i en särskild lag. Bestämmande för mitt ställningstagande har varit att den verksamhet som det här är fråga om företer så många särdrag att den inte utan svårighet låter sig inpassa i någon annan nu gällande lagstiftning. Regler om NIA:s organisation, uppgifter m. m. bör kunna utfärdas av regeringen, liksom även övriga verkställighetsföreskrifter som bedöms nödvändiga.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nyss har sagt har inom socialdepartementet utarbetats förslag till lag om internationell adoptionshjälp.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. antaga förslaget till lag om internationell adoptionshjälp,
2. godkänna de allmänna riktlinjer för en omorganisation av verksamheten med internationella adoptioner som jag har angett i det föregående.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av arbetsgruppens förslag

Under senare år har intresset för att adoptera utländska barn blivit allt större. Såväl ofrivilligt barnlösa som andra väljer att på detta sätt bilda familj eller utöka denna. De barn som kommer hit för adoption saknar som regel familj i hemlandet och lever inte sällan under svåra förhållanden. Genom adoption sammanförs människor som önskar barn och barn som behöver familj.

Orsakerna till det ökade intresset för att adoptera torde vara flera. Möjligheterna till kontakt utomlands har blivit större och vi har fått ökade kunskaper om förhållanden och levnadsbetingelser i andra länder. En bidragande orsak är också att antalet svenska barn som lämnas för adoption numera är mycket lågt.

År 1969 bildades två föreningar av enskilda människor som hade erfarenhet av internationell adoptionsverksamhet. Dessa föreningar gick år 1972 samman under namnet föreningen, numera förbundet Adoptionscentrum, AC.

Till socialstyrelsen finns sedan den 1 juli 1973 knuten en särskild nämnd för handläggning av frågor som rör adoption av utländska barn, socialstyrelsens nämnd för internationella adoptionsfrågor, NIA. Enligt instruktionen för nämnden, vilken gäller sedan den 1 juli 1974, skall inom nämnden finnas ett förmedlingsutskott som genom urvalsförfarande skall förmedla ansökningar om adoption.

Mellan NIA och AC har slutits ett samarbetsavtal, vilket innebär att medan NIA skall ha hand om officiella kontakter skall AC sköta de mera informella kontakter som kan uppnås med institutioner eller personer i andra länder rörande adoption av barn. Man kan vända sig till såväl NIA som AC om man önskar adoptera ett utländskt barn. Alla ansökningar skall förmedlas genom NIA:s utskott.

Utvecklingen har emellertid inneburit att den verksamhetsuppdelning mellan NIA och AC som har förutsatts i samarbetsavtalet blivit svår att upprätthålla och att visst konkurrensförhållande har uppstått mellan dem. Vissa tolkningstvister om vad som skall avses med officiella kontakter har inte kunnat lösas.

Av de inemot 2 000 barn som nu kommer till landet per år, kommer ungefär hälften hit på annat sätt än genom NIA eller AC. En av anledningarna till detta bedöms vara att väntetiden för att få ett barn genom NIA eller AC har ökat och nu i allmänhet är mellan två och tre år. En stor grupp söker själva barn i andra länder. Andra söker barn genom personer här i landet som bedriver förmedlingsverksamhet utan att ha sådant tillstånd som krävs enligt barnavårdslagens bestämmelser. NIA:s förmedlingsutskott, som verkar för att barnens bästa så långt möjligt tillgodoses i en urvalssituation, har inte någon insyn i dessa fall.

En opinion mot industriländernas ökande adoptionsverksamhet har samtidigt börjat växa fram i vissa av de länder som lämnar barn för adoption. Dessa tillhör nästan utan undantag utvecklingsländerna. Själva företeelsen internationella adoptioner har kontroversiella inslag. Barnen förs från sitt hemland och sin kulturella miljö. Deras bakgrund utplånas ofta helt. Vissa händelser under senare tid har riktat uppmärksamheten mot att verksam-

heten kan äga rum i otillbörliga former och med tvevelaktigt syfte.

Behovet av att samhället formulerar riktlinjer för verksamheten har mot denna bakgrund blivit allt mera framträdande. Arbetsgruppen har gjort följande *överväganden*.

En grundläggande princip inom svensk barnavård är att barnens bästa skall tillgodoses. Bedömningar om vad som är bäst för barnen görs självfallet även i andra länder. Dessa avgör själva i vilken utsträckning barn skall lämnas för adoption utomlands. Svenska samhällsorgan kan följaktligen inte ta ansvar för att alla som önskar adoptera barn också får möjlighet till detta. Däremot bör samhället ge sådan service åt sökande att adoption av utländska barn underlättas. För de barn som kommer till vårt land i adoptions syfte har svenska myndigheter ansvar för att barnens bästa tillgodoses. Samhällsorganens uppgift är att verka för att adoption av utländska barn genomförs på ett i första hand barnens men även för föräldrarna och för samhället tillfredsställande sätt. Det är vidare av största vikt att verksamheten från svensk sida bedrivs så att den framstår som oklanderlig i barnens hemländer. Samhället bör göra vad på det ankommer för att främja detta.

Det *förslag* till organisation av den framtida adoptionsverksamheten som arbetsgruppen lämnar innebär att det liksom f. n. bör vara en kombination av offentlig och privat verksamhet. Förslaget ger dock ideella organisationer en mer aktiv roll i förmedlingsarbetet samtidigt som samhället får utvidgade kontroll- och tillsynsmöjligheter.

Socialstyrelsen bör också i fortsättningen ha en nämnd för internationella adoptionsfrågor, NIA. NIA bör ha en övergripande funktion med uppgifter som främst rör information, tillsyn, kontroll och kontaktskapande verksamhet. Enskilda ärenden bör inte handläggas av nämnden. Socialstyrelsen bör efter prövning kunna ge förmedlingstillstånd till AC och andra organisationer som önskar vara verksamma på området. Verkställande av avtal bör skötas av organisationer även om samhällsorgan är avtalspart.

De internationella adoptionsfrågorna bör utgöra grundvalen för en särskild enhet inom socialstyrelsen. NIA bör till sitt förfogande ha ett särskilt kansli som är uppdelat på en allmän sektion, en informationssektion och en utlandssektion. I den allmänna sektionens uppgifter bör bl. a. ingå inspektioner av och vägledning till organisationer som erhållit förmedlingstillstånd, kontroll att olaglig förmedling inte äger rum samt vägledning och information i förhållande till samhällsorgan och enskilda. Vid informationssektionen bör finnas en faktabank med uppgifter om utländsk lagstiftning, ländernas önskemål för verksamheten m. m. Ett syfte bör vara att genom utbildning av tjänstemän hos regionala och kommunala organ låta ansvaret för stora delar av informationsverksamheten gentemot allmänheten successivt övergå till dessa organ. Utlandssektionen bör verka för goda förbindelser med ländernas myndigheter som är behöriga i adoptionsfrågor, samt verka för att ländernas myndigheter lär känna det svenska adoptionssystemet. däribland gränsdragningen mellan samhällsorganens och de privata organisationernas funktion och uppgifter.

En absolut förutsättning för att förmedlingen av ansökningar skall kunna överlåtas på privata organisationer är att samhället garanteras inflytande över verksamheten. Tillstånd bör därför kunna ges endast ideella organisationer med stadgar och styrelsesammansättning som kan godkännas av samhället. Gruppen tar bestämt avstånd från att enskilda personer bedriver förmedlingsverksamhet. Särskilda villkor skall gälla för tillstånden och dessa dras in om föreskrifter inte följs. Krav skall ställas att samhället representeras i

förmedlingsarbetet. I frågor av principiell vikt eller där delade meningar uppkommer bör yttrande inhämtas från NIA. Beslut som avviker från NIA:s yttrande bör kunna fattas endast om de är enhälliga.

Arbetsgruppen föreslår inga inskränkningar i möjligheten att själv söka barn. Däremot bör samhället så långt möjligt aktivt verka för att också denna verksamhet sker under betryggande former. De sökande bör ges information och rådgivning om förhållandena i barnens hemländer, om de krav som ställs och om de risker som finns. Samtidigt bör de få upplysningar om de möjligheter som finns att få biträde av samhällsorgan och organisationer. Viss kontrollmöjlighet bör också införas. Vid prövning av hemmets allmänna lämplighet som fosterhem bör utredaren undersöka vilka kontakter som den sökande ämnar anlita. Utredaren bör regelmässigt, utom i fall där det är fråga om väl kända och tillförlitliga kontakter, vända sig till NIA för samråd. Utredaren bör härefter avråda en sökande från att använda en olämplig kontakt. Arbetsgruppen förordar i sitt förslag att förhandsbesked om hemmets allmänna lämplighet som fosterhem skall vara obligatoriskt.

Genom att utvidgade och kvalificerade arbetsuppgifter tillförs NIA om förslaget genomförs bör kansliet tillföras ytterligare en tjänst. Genom denna bör tillgodoses det behov av administrativ ledning som i sådant fall kommer att finnas.

Sammanställning av remissyttranden

1 Allmänna synpunkter

1.1 *Svea hovrätt*: Ur principiell synpunkt ter det sig tveksamt att samhällsuppgifter av det slag det här är fråga om överlämnas till privata organisationer. Under förutsättning att kontroll och tillsyn anordnas på sådant sätt att den föreslagna ordningen inte leder till försämrat rättsskydd för enskilda adoptionssökande och tilltänkta adoptivbarn anser hovrätten likväl från de synpunkter den har att beakta att denna ordning kan godtagas. Hovrätten vill emellertid understryka att förmedlingsverksamheten ovillkorligen måste bedrivas utan vinstintressen och på sådant sätt att risk för obehörig påverkan utesluts.

1.2 *Kammarrätten i Göteborg*: Den i förslaget förordade lösningen att ge förmedlingstillstånd till ideella organisationer är säkerligen från många utgångspunkter en bra modell och kammarrätten vill heller inte avstyrka en sådan lösning. Det kan dock diskuteras om det inte principiellt sett borde ankomma på samhället att ansvara även för förmedlingsverksamheten av barn i adoptionssyfte, liksom för all annan barnavård. Det privata inslaget på barnavårdsområdet är ju i övrigt mycket begränsat. Även om samhället enligt förslaget får relativt ingripande tillsynsfunktioner kan det ändå ifrågasättas om detta är tillräckligt.

1.3 *Socialstyrelsen*: Styrelsen ansluter sig till förslaget att endast organisationer – ej enskilda personer – skall kunna få förmedlingstillstånd och till förslaget att samhället skall vara representerat i förmedlingsverksamheten.

1.4 *Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA)*: Arbetsgruppens förslag till organisation av förmedlingsarbetet i Sverige är så oklart och oprecist särskilt ifråga om samhällsansvaret att förslaget enligt NIA:s bestämda mening, inte i nuvarande form kan läggas till grund för statsmakternas beslut. Internationell adoptionsverksamhet är ett komplext område. Någon självklar lösning på de problem vi idag upplever är sannolikt nu inte möjligt att finna.

Det förslag till organisation av förmedlingsarbetet i Sverige som socialdepartementets arbetsgrupp framlagt ställer sig NIA avvisande till så som det formulerats främst därför att det enligt NIA:s mening är samhället som skall ha det direkta ansvaret för all adoptionsförmedling och urvalsförandet i samband därmed, antingen barnen är födda inom eller utom landet. Nämnden har sett detta som den centrala frågan, vilket också framgår av nämndens förslag.

NIA accepterar i princip utredningens förslag att organisationen skall svara för det praktiska adoptionsarbetet i utlandet. NIA delar arbetsgruppens uppfattning att enskilda personer inte skall ges tillstånd att bedriva förmedlingsverksamhet. NIA utgår från att organisationer som auktoriseras av samhället för verksamhet på detta område dels har ett ansvar för verksamheten och dels måste förutsättas ta sitt ansvar härför. ---

Nämnden har, utifrån sin erfarenhet på området, diskuterat två alternativ till den modell arbetsgruppen förordat. Härvid har den principiella utgångspunkten varit att all förmedling av barn är en samhällelig angelägenhet och att ansvaret för förmedlingen skall ligga i samhällets hand. Den ena modellen

innebär att all förmedling sker centralt inom NIA och har som förutsättning att NIA har tillgång till ett centralt register över de adoptionssökande. Den andra modellen innebär en kombination av central och lokal förmedling, där de ideella organisationerna knyts till NIA genom samarbetsavtal med preciserade villkor. Denna modell förordas av en majoritet inom NIA.

NIA får med den förordade modellen det reella ansvaret för förmedlingsverksamheten och därtill den erfarenhet som är nödvändig för att NIA ska kunna föra ut information och riktlinjer för verksamheten. NIA får med andra ord den nödvändiga återkopplingen till kommunal nivå. En garanti finns också för en likartad bedömning av ärenden. — — —

Vad varken nämndens eller arbetsgruppens förslag löser är dock problemet med illegal förmedling. I länder som inte har lagliga/administrativa möjligheter att begränsa strömmen av adoptionssökande från Sverige och andra i-länder, upplevs det som ett stort problem att Sverige inte har möjlighet att begränsa antalet sökande familjer. Man upplever det också som ett problem att svenska familjer genomför adoptioner med hjälp av olämpliga kontakter vars verksamhet myndigheterna i landet av skilda skäl inte kunnat komma åt.

Såvitt nämnden kan se kan detta problem inte lösas med mindre än att en begränsning av antalet förhandsgodkända familjer införs, alternativt att förhandsgodkännandet förknippas med godkännande av kanal. Nämnden har tidigare, bl. a. till socialutredningen, pekat på dessa problem.

Särskilt yttrande av ordföranden i NIA:s förmedlingsutskott: Med den konstruktion som föreslås i nämndens remissyttrande tillgodoses visserligen samhällsansvaret i högre utsträckning än beträffande arbetsgruppens förslag. Någon helt tillfredsställande garanti ges dock inte genom att beredningen av ärenden till förmedling förutsätts kunna skötas av personer anställda av privata organisationer. Riktlinjer utfärdade av NIA kan inte bli heltäckande. Praktiskt är förslaget (i fortsättningen kallat kompromissförslaget) i hög grad krångligt och byråkratiskt. Det kan därför starkt ifrågasättas om arbetsgruppens förslag eller kompromissförslaget kommer att underlätta internationella adoptioner. Inget av förslagen medför den klarhet i rollfördelningen mellan NIA och AC som hade varit önskvärd. Några ekonomiska fördelar uppnås inte genom något av alternativen, snarare tvärtom.

Med hänsyn till ovan redovisade förhållanden bör man givetvis snarare bygga på det system som finns idag, dvs. att NIA ingår samarbetsavtal även med andra organisationer vars ärenden passerar — på samma sätt som AC:s — genom NIA:s förmedlingsutskott.

Att förorda vore dock en utveckling av det förslag som arbetsgruppen rubricerar som "den andra modellen" och en redovisning av konsekvenserna av det förslaget. — — — Ett argument för att inrätta en särskild nämnd år 1973 var just att socialstyrelsen inte skulle befatta sig med enskilda ärenden. Detta ansåg man sig då klara genom att befria byrå HB2 från dessa ärenden medan NIA inrättades som "egen myndighet".

Kompromissförslaget och arbetsgruppens förslag visar att NIA under alla förhållanden kommer att få befatta sig med ett stort antal enskilda ärenden dels genom den särskilda delegationen för förmedlingsfrågan eller genom principyttranden dels i viss service- och rådgivningsfunktion i förhållande till enskilda personer. Ett överförande av arbetsuppgifter från socialstyrelsen/NIA till privata organisationer medför att man inför en helt ny princip. Den decentralisering som skett och sker avser överförande av arbetsuppgifter från centrala samhällsorgan — socialstyrelsen — till regionala och kommunala samhällsorgan. Decentraliseringar kan givetvis inte få bli ett självändamål så

att t. ex. uppgifer som ansetts åvila samhällsorgan "decentraliseras" till privata organ. Det är t. ex. självfallet otänkbart att "decentralisera" åldringsvården till privat hjälpverksamhet. I fallet utländska adoptioner har man inte hittat någon lösning med regionala eller kommunala organ som övertar uppgifterna. Av den anledningen bör socialstyrelsen fortsätta att ha hand om dessa ärenden.

1.5 *Statskontoret*: Statskontoret vill betona vikten av att samhället har god kontroll över och insyn i förmedling av utländska barn för adoption i Sverige. Verket har dock intet att erinra mot den organisationsmodell som arbetsgruppen föreslår för verksamheten, vilken innebär en kombination av offentlig och privat verksamhet. Samhället får ett övergripande ansvar för kontroll och tillsyn över samtliga led i arbetet samtidigt som de ideella organisationerna ges en avsevärt mer aktiv roll i förmedlingsarbetet. NIA:s befattning med enskilda förmedlingsärenden föreslås upphöra. Detta ligger helt i linje med socialstyrelsens översynsutrednings (ÖSoS) förslag, vilket statskontoret tillstyrkt, nämligen att styrelsens arbete skall inriktas mot mer övergripande uppgifter.

1.6 *Riksrevisionsverket*: Enligt RRV:s mening bör antalet organisationer som ges tillstånd att bedriva förmedling begränsas till ca 3-4 stycken. Om en begränsning inte sker finns det risk för att adoptionsverksamheten blir kvalitetsmässigt låg och splittrad såväl inom som utom landet. RRV hade sett det som en fördel om utredningen beskrivit hur ett antal ideella organisationer skulle kunna fungera och samverka i förmedlingsarbetet.

1.7 *Länsstyrelsen i Stockholms län*: Länsstyrelsen instämmer i arbetsgruppens förslag att adoptionsverksamheten även i framtiden bör vara en kombination av offentlig och privat verksamhet samt att samhället bör få utvidgade kontroll- och tillsynsmöjligheter. Beträffande förslaget att avskaffa NIA:s förmedlingsutskott och överföra detta arbete till ideella organisationer finner länsstyrelsen – under närmare angivna skäl – det inte vara möjligt att på grundval av utredningens material ta ställning till förslaget.

1.8 *Länsstyrelsen i Jönköpings län*: För närvarande pågår ett par undersökningar om utländska adoptivbarns anpassning i Sverige. Det hade varit värdefullt om resultaten av dessa undersökningar förelegat innan man tog ställning till vilken form av adoptionsverksamhet som bäst gagnar barnen. Under senare år har man blivit alltmer medveten om att kännedom om ursprung och kulturarv spelar en stor roll för den sociala anpassningen.

Problemet med de långa väntetiderna torde inte bero på nuvarande organisation utan på det faktum att antalet makar som söker adoptivbarn är så stort jämfört med tillgången på blivande adoptivbarn. Arbetsgruppen har inte klart uttryckt om avsikten med föreslagen omorganisation är att fler adoptivbarn från utlandet tillförs Sverige. – – – Länsstyrelsen finner förslaget tveksamt. Handläggningen av internationella adoptioner är en känslig verksamhet för såväl barn, föräldrar som berörda länder och bör därför skötas av samhällsorgan.

Arbetsgruppen har visserligen föreslagit viss samhällsinsyn i verksamheten, men det synes ändå som om stor risk finns att samhället skulle kunna förlora kontrollen över verksamheten. Arbetsgruppen har inte tillräckligt tydligt utrett vilka personer som avses kunna representera samhället och hur de skall utses.

1.9 *Länsstyrelsen i Malmöhus län*: Länsstyrelsen tillstyrker en striktare uppgiftsfördelning i enlighet med förslaget mellan offentlig och privat

verksamhet på området. Detta innebär också att länsstyrelsen godtar privat förmedlingsverksamhet genom en begränsad krets av ideella organisationer med representation för det allmänna.

1.10 *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*: Eftersom flera av de organisationer, som är verksamma i länder, som kan tänkas lämna barn för adoption i Sverige, har en bestämd ideell t. ex. religiös grundåskådning är det tveksamt om dessa organisationer vill förmedla barn till familjer, vars livsåskådning är en annan. Även om väntelistorna officiellt kommer att vara öppna, kommer dessa att i den slutliga matchningen mellan barn och föräldrar få stå tillbaka eller åtminstone från organisationernas sida betraktas som mindre önskvärda. -- Länsstyrelsen vill påpeka att det inte alltid är familjer med stora ekonomiska resurser, som är mest lämpade att ta emot barn för adoption. Att få barn från ett avlägset land är alltid förenat med stora kostnader. Hittills har man genom NIA kunnat få barn utan att behöva betala administrativa kostnader i Sverige. Denna möjlighet bortfaller. Därtill kommer att familjer med stora ekonomiska tillgångar kommer att stå i kö hos flera organisationer vilket ytterligare ökar den ekonomiska diskrimineringen av familjer med ordnad ekonomi men med begränsade ekonomiska resurser.

1.11 *Länsstyrelsen i Västerbottens län*: Länsstyrelsen vill föra fram följande synpunkter.

1. Ett överlåtande av förmedlingsverksamheten på ideella organisationer innebär att man särskiljer utländska barn gentemot svenska barn när det gäller placering och myndighetskontroll.

2. Sekretess- och tystnadspliktsfrågan måste lösas på ett ändamålsenligt sätt liksom regler för arkivering och förvaring av handlingar.

3. Risk föreligger, trots samhällskontroll, att internationella organisationer etablerar sig under täckmantel och i vinstintresse.

4. Viss risk föreligger även att kostnaderna i samband med adoptioner blir så höga att endast höginkomsttagare kan komma ifråga.

1.12 *Socialkonsulenterna i Värmlands län*: Vi anser att förmedling av barn för adoption bör vara en samhällets angelägenhet. Barnets rätt garanteras bäst genom en samlad bedömning av alla sökande, vilket kan ske i ett förmedlingsutskott av den typ som nu finns. Godkända sökande bör samlas i en "kö" hos ett offentligt organ. Privata kontakter kan inte förbjudas men insatser bör göras från samhällets sida för att nedbringa antalet och hindra olagliga förmedlingar. Detta bör ske genom ökad service och upplysning från centralt håll och från de lokala tjänstemän som genom utbildning och kontinuerlig information om förhållanden i givarländerna bör kunna få större möjligheter att påverka sökandenas val av adoptionskontakt.

1.13 *Utredningen om barnens rätt*: Vi ser positivt på att ideella organisationer ges ökade möjligheter att bedriva förmedlingsverksamhet. Enär vissa länder inte vill förhandla i adoptionsfrågor med statliga organ torde de informella kontakterna med andra länder därigenom gynnas. Med hänsyn till de ofta mycket känsliga och grannliga frågor – inte minst av utrikespolitisk natur – som det rör sig om vid adoption av utländskt barn finner vi det angeläget att samhället inte undandrar sig sitt ansvar i sammanhanget.

1.14 *Svenska kommunförbundet*: Styrelsen ställer sig bakom huvudlinjerna i arbetsgruppens förslag under förutsättning att förmedlingsansvaret i sista hand ligger hos samhället. Förmedling av barn bör inte läggas i privata händer och det är heller inte arbetsgruppens avsikt. Det nya förslaget bör genomföras under förutsättning att samhällets inflytande och kontroll över verksamheten regleras nog.

Det avgörande skälet för att arbetsgruppens förslag bör godtas sammanhänger enligt styrelsens mening med de omständigheter som rådet idag. Cirka 50 procent av de utländska barn som idag adopteras kommer in i landet utanför NIA-/AC-systemet.

I reservation till kommunförbundets yttrande anförts att styrelsen har i sitt yttrande markerat behovet av samhällskontroll över förmedlingsverksamheten. Enligt reservanternas mening kan dock först när de möjliga formerna för denna samhällskontroll kan överblickas ställning tas till om förmedlingsverksamheten kan läggas över till organisationerna. I nuvarande läge är detta inte möjligt.

1.15 *Stockholms kommun*: Den summariska presentationen gör det enligt socialförvaltningens uppfattning svårt att ta ställning till arbetsgruppens organisationsförslag. Såsom tidigare anförts är det värdefullt om sammankopplingen barn-föräldrar kan ske av personer som har kännedom om båda parter. Den nuvarande ordningen med ett centralt förmedlingsutskott gör det svårt att tillgodose detta önskemål. Det är emellertid också viktigt att alla ansökningar behandlas på ett likartat sätt och att samhället aktivt deltar i sammankopplingen barn-föräldrar. Den danska modellen enligt vilken sammankopplingen barn-föräldrar sker på länsnivå i ett samhällsorgan kan tillgodose ovannämnda synpunkter. En sådan verksamhet skulle ev. kunna knytas till socialkonsulternas verksamhet. Enligt denna modell skulle även information och utbildning kunna föras ut genom ett regionalt organ som kan omfatta ett eller flera län.

Reservation mot följande yttrande har anmälts:

Nämnden vill understryka det stora värdet i att ideella organisationer även fortsättningsvis har möjlighet att medverka i arbetet med att förmedla adoptivbarn från andra länder. Samverkan mellan samhällliga organ och organisationer torde här, liksom i många andra sammanhang, ge det bästa resultatet.

1.16 *Göteborgs kommun*: Kommunen är tveksam till förslaget att förmedlingsverksamheten helt skall överlätas till olika organisationer. Samhället bör genom socialstyrelsens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) ha det yttersta ansvaret för förmedlingsverksamhet.

1.17 *Malmö kommun*: Sociala centralnämnden biträder dessa riktlinjer för den internationella adoptionsverksamheten även om de strider mot de svenska socialpolitiska principerna där utrymmet för privat verksamhet är marginell. I det här sammanhanget tvingas man dock av flera skäl anpassa sig till givarländernas villkor om adoptionsverksamhetens omfattning skall kunna hållas på en acceptabel nivå. Det innebär således att sociala centralnämnden intar en positiv inställning till en förmedlingsverksamhet som förläggs till ideella organisationer. Dessa bör dock till antalet begränsas för att medge bättre insyn, fungera effektivt och ge bästa möjliga stöd och service åt de presumtiva föräldrarna. Sociala centralnämnden menar, i likhet med arbetsgruppen, att den föreslagna utvidgade ideella förmedlingsverksamheten måste ske inom ramen för centralt angivna bestämmelser och under tillsyn och kontroll av socialstyrelsen. Det framstår också som direkt nödvändigt att samhällsrepresentant (exempelvis från social centralnämnd) ingår i de särskilda organisationernas styrelse och dess förmedlingsverksamhet. Det måste således skapas strikta garantier mot att barn inte blir handelsvara, utnyttjas kommersiellt eller blir utsatta för andra otillbörligheter.

1.18 *Kristianstads kommun*: Nämnden anser, att den bästa lösningen skulle vara att förstärka AC:s organisation och dess lokala föreningar, och att

försöka få till stånd ett intimare samarbete mellan AC och de sociala nämnderna. Ett förbättrat ömsesidigt utbyte av information skulle ge nämnderna möjlighet att avlasta AC en del av dess informations- och utbildningsverksamhet och därmed minska behovet av ytterligare förmedlingsorgan.

1.19 *I.O.*: LO vill inledningsvis uttala den principiella uppfattningen att förmedling av fosterbarn bör ombesörjas av samhällsorgan och ej av privatpersoner eller föreningar. Mot den bakgrunden tar LO avstånd från arbetsgruppens förslag att ge ideella organisationer en mer aktiv roll i förmedlingsarbetet. Genom förslaget kommer man, enligt LO, att särskilja de utlands- och svenskfödda barnen när det gäller samhällsorganens medverkan i förmedlingen. Detta finner LO anmärkningsvärt eftersom vi inte kan tänka oss att t. ex. föreningar som Rädda Barnen eller Rotary skulle ha möjlighet att placera svenska fosterbarn. Socialutredningen har föreslagit att möjligheten att ge tillstånd enligt nuvarande 47 §, första och andra stycket, skall bortfalla. Sammanställer man detta med arbetsgruppens förslag riskerar man, enligt LO, att helt avhända kommunerna möjligheten till inflytande över vilka barn som placeras samtidigt som kommunen har det fulla ansvaret för dessa barn.

Som central myndighet på adoptionsområdet har NIA med sina faktakunskaper och erfarenheter biträtt de adoptionssökande i förmedlingsarbetet. NIA har emellertid inte getts tillräckliga ekonomiska resurser i förhållande till sin arbetssituation. LO anser därför att NIA som central myndighet skall fungera som hittills. En förutsättning är dock att NIA:s resurser avsevärt förstärks.

1.20 *Lantbrukarnas riksförbund*: LRF anser att arbetsgruppens förslag till uppdelning på offentlig resp. privat verksamhet är bra. De sökande upplever det förmodligen positivt att vända sig till en liten ideell organisation i stället för till en statlig myndighet. Samtidigt är det viktigt att samhällets insyn över verksamheten tillgodoses som framgår av förslaget.

1.21 *Förbundet adoptionscentrum*: Adoptionscentrum är positiv till utredningens förslag och förordar att de internationella adoptionerna organiseras i stort sett enligt utredningsförslaget. I vissa detaljfrågor önskar AC dock göra kompletteringar till eller smärre avvikelser från utredningsförslaget. I fråga om förmedlingsarbetets organisation i Sverige ges ett mera utvecklade förslag, som utarbetats under de diskussioner AC och NIA fört om utredningen. Det är därför ur AC:s synpunkt delvis en kompromiss.

Det är AC:s uppfattning att samhällets organ inte skall ha uppgiften att handha direkt adoptionsverksamhet i utlandet. AC stöder därför utredningens förslag att öka möjligheterna för ideella organisationer att aktivt arbeta med internationella adoptioner.

1.22 *Föreningen Sveriges socialchefer*: FSS är skeptisk till en sådan lösning som innebär en kraftig stimulans till ökning av adoptionsverksamhet från enskilda organisationers sida. Risken är uppenbar att ekonomiska åtaganden frambringa en konkurrenssituation mellan olika organisationer och detta går ut över det för verksamheten så viktiga kvalitetskravet. Det finns också en risk för att olika organisationer utifrån olika värderingar ensidigt väljer ut föräldrar. Det är viktigt att alla ansökningar behandlas på ett likartat sätt men mycket svårt att utöva kontroll över detta med den uppläggning förslaget fått. Arbetsgruppens förslag är för knapphändigt för att dessa farhågor skall kunna undanröjas.

1.23 *Sveriges socionomförbund*: Arbetsgruppens förslag innebär stora och viktiga förändringar av arbetet med de internationella adoptionerna. Socio-

nomförbundet anser det därför anmärkningsvärt att arbetsgruppen inte varit i kontakt med socialarbetarna ute på fältet som ju ändå är den grupp som har stor erfarenhet av den nuvarande handläggningen och organisationen. Olika socialarbetargrupper har vänt sig till förbundet och varit mycket kritiska på denna punkt. ---

Socionomförbundet har under ett antal år bedrivit en intensiv kursverksamhet för handläggare och förtroendevalda angående adoptionsfrågor. Denna kontakt har givit förbundet en bred erfarenhetsbank av de problem som finns. Mot denna bakgrund är förbundet inte övertygat om att det ute på fältet finns en opinion för att privatisera adoptionerna. Förbundet anser att samhället skall ha ansvaret för förmedling av adoptioner. Samtidigt accepteras att ideella organisationer på detta område liksom i övrigt i samhället skall spela en självklar roll. Förbundet anser sålunda att liksom hittills bör ej förmedlingstillstånd lämnas. Förmedlingsparagrafen kan som socialutredningen föreslagit avskaffas i den nya lagstiftningen. Förbundet anser sålunda att socialstyrelsen också i fortsättningen bör ha en nämnd för internationella adoptioner. Nämnden bör även fortsättningsvis utöva den kontrollerande verksamheten och fortsätta med samarbetsavtal med olika privata organisationer, som auktoriseras att praktiskt arbeta. Förmedlingsarbetet borde därför kunna skötas som hittills genom ett förmedlingsutskott knutet till NIA. För barnets bästa måste nämligen samhället ha huvudansvaret för sammankopplingen mellan barn och föräldrar. Detta är viktigt inte minst med tanke på rättssäkerheten.

1.24 *Rädda barnen*: Svenska Rädda Barnen har sedan länge en fastställd policy beträffande barn i nöd. Hjälpen ges till barn i dess eget hemland. Rädda Barnen har därför avstått från arbete med internationella adoptioner och kommer inte heller i fortsättningen att ha detta på sitt program. --- Genom att ideella organisationer med godkända stadgar och styrelse kan erhålla förmedlingstillstånd, hoppas man komma till rätta med den olagliga förmedling som hittills skett vid sidan om NIA-AC:s verksamhet. Rädda Barnen ser positivt på denna utveckling, men vill samtidigt starkt understryka att tillståndsgivningen bör ske med stor restriktivitet så att antalet organisationer som arbetar med internationella adoptioner begränsas.

2 Riktlinjer för verksamheten

2.1 *SIDA*: Utredningen berör endast kortfattat förmedlingsarbetet i länder varifrån barn adopteras. Detta gäller även förslaget till riktlinjer för verksamheten. Huvudvikten är lagd på förmedlingsarbetet i Sverige. Säkerligen vore det till hjälp för de enskilda organisationer som förväntas handha det egentliga förmedlingsarbetet, om konkreta förslag till riktlinjer för arbetet utomlands och om de krav som bör ställas i samarbetet kunde framläggas. Resultatet av hela adoptionsverksamheten är i stor utsträckning beroende av hur adoptionsärendena handläggs i barnens hemländer. Minst lika viktig som den utredning och förmedling beträffande de blivande adoptionsföräldrarna och deras förhållanden som äger rum i Sverige är tillvägagångssättet för urval av de barn som föreslås för adoption.

2.2 *Socialstyrelsen*: Verksamheten med utländska adoptioner har i vårt land fått utvecklas utan någon klart uttalad policy från statsmakternas sida. Bristen härpå har blivit alltmer kännbar, vartefter som verksamheten har vuxit i omfattning. Ett starkt behov finns nu av att statsmakterna fattar principiell ståndpunkt till verksamheten och formulerar riktlinjer.

Frågan om vilken framtid som väntar de barn som kommer till Sverige från

främmande kulturer måste medvetandegöras. Samhällets ansvar för dessa individer måste klarläggas. Adoptionsverksamheten bör inte få utvecklas slumpmässigt oberoende av Sveriges utrikes-, bistånds- och invandrapolitik. Tvärtom behöver verksamheten sättas in i ett större sammanhang. De resurser som utrikesförvaltningen och biståndsverksamheten förfogar över bör tas till vara och medverka till att styra adoptionsverksamheten.

Socialstyrelsen ansluter sig till de bedömningar arbetsgruppen gjort angående samhällets ansvar. Det är inte en medborgerlig rättighet att få ett adoptivbarn och följaktligen behöver det inte vara en samhällets angelägenhet att tillgodose önskemål härom genom att etablera kontakt med barn i främmande länder. Däremot är det samhällets skyldighet att se till att de barn som adopteras här så långt möjligt garanteras goda uppväxtförhållanden.

Samhällsansvaret bör omfatta kontroll över att etableringen av kontakt mellan barn och adoptanter sker i korrekta former och att endast människor som bedöms lämpliga får adoptera. I den mån det är möjligt med hänsyn till övriga länders lagstiftning bör vi i Sverige dessutom ha inflytande över sammankopplingen mellan barn och föräldrar.

Socialstyrelsen anser att verksamheten är av sådan art att den enligt RF 8 kap. endast kan regleras i lag.

2.3 *Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA)*: I dag är vart 50:e nytt barn i Sverige ett utlandsfött adoptivbarn. Redan de nuvarande instrumenten (BvL 47 § resp. 54 §) för att tillvarata barnets intresse har upplevts som otillräckliga, inte bara av NIA utan också av handläggande personal i kommunerna.

Det hade varit önskvärt om arbetsgruppen i större utsträckning beaktat denna situation i utredningsarbetet och i förslagen. NIA finner det t. ex. anmärkningsvärt att arbetsgruppen ej tagit kontakt med sådana representativa grupper som socialarbetare i kommunerna och socialkonsulenter, som i sitt arbete kommer i kontakt med dessa frågor. NIA vill också framhålla att nämnden till socialutredningen överlämnat ett material som belyser bristerna i fråga om lagstiftningen på detta område. I materialet ingår även förslag som – om de realiserats – skulle ge NIA bättre förutsättningar att verka för barnens bästa än vad nämnden i dag har.

2.4 *Riksrevisionsverket*: RRV tillstyrker utredningens förslag till övergripande riktlinjer för samhällsorganens verksamhet.

I likhet med utredningen anser RRV att problem inom adoptionsverksamheten bör lösas genom att samhället utfärdar riktlinjer för denna. Enligt RRV:s uppfattning bör samhället ha inflytande och tillsyn över sammankopplingen mellan barn och föräldrar.

2.5 *Statens invandrarverk*: Utredningen tar ingående upp förfarandet vid utländska adoptioner fram till dess barnet har kommit till Sverige. De behov och rättigheter som barnet kan ha efter detta berörs inte. Invandrarverket anser att anpassningen för adoptivbarn från länder med annan kultur borde ha berörts av utredningen. Främst borde modernmålets betydelse och vikten av kontakt för barnet med den egna bakgrunden ha behandlats. ---

De utländska adoptivbarn som kommer till Sverige är i många avseenden också att räkna som invandrare. En adoption får således inte innebära att man tar ifrån ett barn rätten till den egna bakgrunden. Om ett barn kommer till Sverige vid mycket låg ålder har det ingen medveten uppfattning om sin bakgrund, men så fort barnet har ett språk eller ansatser till ett sådant har det också en bakgrund, en kultur medvetet eller omedvetet formulerad för sig. --- I bägge dessa fall torde det dock vara viktigt att de får information om sitt ursprung. Den som är mycket ung vid ankomsten till Sverige känner sig

kanske helsvensk, men omgivningen kan ha en annan uppfattning och ge uttryck för detta. De som är lite äldre när de kommer hit bör ha rätt till att behålla minnet av de viktiga första levnadsåren. De åren måste också bearbetas och vara en del av barnets liv. Det är därför viktigt att föräldrar och myndighetspersoner som handhar adoptioner är medvetna om detta. Familjerna bör uppmuntra barnen att behålla kontakten med sitt förflutna. Familjerna bör försöka ta reda på så mycket som möjligt – och så positiva saker som möjligt – om barnets hemländer och ursprung. De flesta människor vill ju faktiskt även ha en kunskap om sin bakgrund. Även om många av barnen har en svår bakgrund kan det vara bättre att känna till den än att inte veta något.

2.6 *Länsstyrelsen i Stockholms län:* Länsstyrelsen finner arbetsgruppens förslag till riktlinjer för verksamheten väl underbyggda. Av särskild vikt är att i fråga om internationella adoptionsfrågor *barnens bästa* tillgodoses. Vad gäller adoption av utländska barn kan framhållas att många frågor är olösta. Det är svårt att överblicka konsekvenserna av den ständigt ökande adoptionsverksamheten såväl för individen som för de olika givarländerna.

2.7 *Länsstyrelsen i Malmöhus län:* Arbetsgruppens riktlinjer för samhällsorganens verksamhet har barnets bästa som första punkt. Länsstyrelsen vill i likhet med Malmö sociala centralnämnd ha tillagt en förpliktelse för samhällsorgan att verka för att ge barnet kännedom om sitt ursprung.

2.8 *Socialkonsulenterna i Älvsborgs län:* Gruppen har inte diskuterat internationella adoptioner ur principiella synpunkter. Enligt direktiven tillkom det f. ö. ej gruppen.

Vi anser att tiden är mogen att så sker. Är det riktigt, är det förenat med en global jämlikhetsuppfattning att över huvud taget importera barn? Varför ökar ej Sverige u-hjälpen till barnen i deras hemländer i stället? Hur skulle vi i dag bedöma 1800-talets Sverige, om fattigsvenskarna då sänt iväg sina barn till rika familjer i USA?

2.9 *LO:* LO har i olika sammanhang framhållit att barnen är det viktigaste vi har. Det är dagens barn som skall forma morgondagens samhälle. De villkor och förutsättningar som barnen har i dag är avgörande för framtiden. Därför är det viktigt att alla barn ges likvärdiga möjligheter till en god uppväxtmiljö. Denna grundläggande värdering måste gälla även vid adoption av utländska barn. Barnet måste sättas i centrum. LO delar därmed de synpunkter som arbetsgruppen ger uttryck för i rapporten.

2.10 *Handläggare av adoptionsfrågor vid socialförvaltningen i Vetlanda:* Undertecknade anser, att gruppen alltför reservationslöst uppfattar internationella adoptioner som något positivt. I utredningen redovisas en rad betänkligheter, som bl. a. framförts av givarländerna, men arbetsgruppen har inte gått in på dessa frågor, vilka vi uppfattar som mycket väsentliga, när det gäller verksamhetens omfattning och inriktning. Vi finner det anmärkningsvärt, att utredningen framlägger vittgående förslag betr. de internationella adoptionerna innan de nu pågående undersökningarna (Marianne Cederblad och Ingegerd Gardell) ang. de utländska adoptivbarnens anpassning i samhället är avslutade. Dessa borde enl. vår mening kunna underlätta bedömningen av vad som är till barnens bästa. Under senare tid har speciellt medvetenheten om en människas ursprung och den därmed sammanhängande tryggheten uppmärksammas i olika sammanhang, när det gäller anpassning i samhället. De utländska adoptivbarnen befinner sig här i en särställning, om man jämför med exempelvis de svenska fosterbarnen,

genom att de vid flyttningen i hög grad fråntas sitt ursprung och sitt kulturarv. Arbetsgruppens behandling av denna viktiga fråga är alltför summarisk och har därför inte påverkat de framlagda förslagen.

3 Socialstyrelsen och NIA

3.1 Allmänt

3.1.1 *Socialstyrelsen*: Arbetsgruppen föreslår, att också i fortsättningen skall finnas en till socialstyrelsen anknuten nämnd för internationella adoptionsfrågor. Gruppen motiverar detta med att verksamheten rör frågor som har nära anknytning till socialstyrelsens uppgifter beträffande barn- och ungdomsvård. Socialstyrelsen ansluter sig till denna uppfattning men ser det som en förutsättning att nämndens befogenheter och verkets klart anges i den lag som socialstyrelsen anser bör reglera verksamheten, så att kompetensvister i möjligaste mån undviks.

3.1.2 *Statskontoret*: De arbetsuppgifter, information, tillsyn, kontroll och kontaktskapande verksamhet, som arbetsgruppen föreslår skall ligga på NIA står enligt statskontorets bedömning helt i överensstämmelse med de förslag som framlagts av ÖSoS. Detta i sin tur leder till den slutsatsen att NIA:s arbete naturligt faller inom ramen för socialstyrelsens framtida uppgifter. Det organisatoriska inordnandet av nämnda arbetsuppgifter i socialstyrelsen bör prövas av den särskilda beredningsgrupp inom regeringskansliet som förbereder socialstyrelsen framtida uppgifter och organisation.

3.1.3 *Riksrevisionsverket*: Adoptionsfrågor har nära anknytning till socialstyrelsens uppgifter inom barn- och ungdomsvård. RRV har intet att erinra mot att styrelsen även framdeles skall ha ett organ för internationella adoptionsfrågor. RRV delar utredningens uppfattning att detta organ – NIA – bör ha en övergripande funktion med uppgifter som främst rör tillsyn, kontroll, information och kontaktskapande verksamhet. Enligt RRV:s mening bör socialstyrelsens arbete inriktas på att i begränsad omfattning handlägga enskilda ärenden. Utredningens förslag om att verksamheten inom NIA:s förmedlingsutskott skall upphöra överensstämmer med RRV:s principiella syn beträffande socialstyrelsens uppgifter i förhållande till andra organ inom området.

3.2 Uppgifter och organisation

3.2.1 *Socialstyrelsen*: Den skiss till uppgifternas fördelning, som arbetsgruppen presenterar, är på flera punkter oklar. Ett exempel härpå är gruppens förslag, att det skall ankomma på socialstyrelsen att efter prövning *meddela förmedlingstillstånd*. Rätt att anmäla till åtal vid misstanke om olaglig förmedling föreslås däremot ges NIA. Socialstyrelsen anser, att den myndighet som har befogenhet att meddela förmedlingstillstånd också måste ha befogenhet att anmäla till åtal, då förmedling sker utan tillstånd. --- Beträffande de fall, där NIA f. n. själv verkställer ingångna avtal, tillstyrks förslaget att verkställigheten överförs till AC eller annan organisation med förmedlingstillstånd. Med hänsyn till AC:s erfarenhet och resurser anser socialstyrelsen att AC härvid i första hand bör komma ifråga. --- Socialstyrelsen ansluter sig till förslaget och vill särskilt understryka värdet av att barnhälsovården blir representerad. Hälsovårdsfrågorna rörande de utländska adoptivbarnen bör bevakas av NIA, som också bör ge information

och vägledning i dessa frågor. Styrelsen anser det med motsvarande motivering önskvärt att även någon representant för barnpsykiatri eller barnpsykologi bereds plats i nämnden. Socialstyrelsen ansluter sig likaså till förslaget att de förmedlande organisationerna inte skall vara representerade i nämnden bl. a. med hänsyn till de jävsproblem som eljest kan uppkomma.

Nämndens kansli föreslås bilda en särskild enhet inom socialstyrelsen. Hur denna lämpligast skall inpassas i verket kan socialstyrelsen inte ta ställning till förrän klarhet vunnits i frågorna om verkets framtida organisation och arbetsuppgifter.

3.2.2 *Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA)*: NIA finner det inte rimligt att NIA med sin tänkta personaluppsättning skall genomföra sådana noggranna och omfattande undersökningar som här kommer att erfordras avseende verksamheten.

NIA bör generellt kunna utnyttja utomstående expertis som RRV för att fortlöpande kunna utöva sin kontrollfunktion. NIA förutsätter även att de svenska utlandsmyndigheterna skall ha skyldighet att aktivt bistå NIA i dess arbete.

3.2.3 *Statskontoret*: Statskontoret vill i detta sammanhang framhålla att en organisatorisk uppdelning av personalen på tre sektioner inte är lämplig med hänsyn till det ringa antalet tjänster samt till flexibiliteten i arbetet och möjligheten till arbetsutvidgning. Frågan om NIA:s statistik bör prövas i samband med granskningen av ÖSoS förslag till vissa ändringar vid socialstyrelsens byrå för statistik. Även NIA:s informationsfrågor bör enligt statskontoret prövas i samband med den informationsverksamhet som har föreslagits av ÖSoS.

Kommittén har enligt sina direktiv haft att utreda NIA:s organisation och arbetsuppgifter. Med den ansvarsfördelning som redovisas kommer NIA att – om förmedlingsuppgifterna försvinner – främst ge en allsidig och övergripande beredning av adoptionsärendena. Med en sådan inriktning av verksamheten vill statskontoret ifrågasätta behovet av en särskild nämnd och om inte arbetsuppgifterna, efter erforderliga kontakter med andra myndigheter, kan ske inom linjeorganisationen.

3.2.4 *Statistiska centralbyrån*: Mot bakgrund av det år från år ökade intresset för adoption av utländska barn samt den långa väntetiden för blivande adoptivföräldrar ser SCB det således som viktigt att belysa detta område från en vidare vinkel än den nuvarande. Statistiken skulle eventuellt kunna utformas som intermittenta undersökningar. NIA:s framtida verksamhet med huvudsaklig uppgift att informera, utöva tillsyn och kontroll samt bedriva kontaktskapande verksamhet bör också innebära ett behov av ytterligare underlag som kan visa förhållandet inom området från olika sidor, dels situationen före adoptionstillfället, dels vid adoptionstidpunkten.

Enligt SCB:s mening skulle det underlag som NIA i sin egenskap av övergripande myndighet över verksamheten behöver för sin tillsyn kunna framställas genom att SCB från NIA erhåller uppdrag att göra de bearbetningar som begärs.

3.2.5 *Stockholms kommun*: Arbetsgruppen har föreslagit att ansvaret för information och uppföljning av adoptionsverksamheten successivt skall överföras till kommunerna. Det förefaller enligt socialförvaltningens uppfattning föga realistiskt och effektivt att låta de sociala nämnderna överta denna verksamhet. En sådan decentralisering av informations- och uppföljningsansvaret kan rimligen inte ske till mindre enheter än länen. Dessa skulle kunna överta arbetsuppgifterna under förutsättning av att resurser avsätts för

detta. --- Arbetsgruppen föreslår vidare att socialnämnderna övertar den bevakning av adoptionsärendena som NIA tidigare ansvarat för. Socialförvaltningen vill framhålla att för detta krävs inte bara ökade kommunala resurser utan framförallt vidareutbildning för och fortlöpande information till socialarbetarna.

3.2.6 *Linköpings sociala centralnämnd*: Socialförvaltningen anser precis som arbetsgruppen att informationsverksamheten bör finnas hos de sociala centralnämnderna. Detta bör enligt förvaltningen underlätta för sökande av adoptivbarn att erhålla önskad information. Ett absolut krav är då att informationssektionen inom NIA kan förse socialnämnderna med information ur en aktuell faktabank.

3.2.7 *Föreningen Sveriges socialchefer*: Arbetsgruppen föreslår en utökad information om adoptionsverksamhetens riktlinjer och om de förutsättningar som gäller för adoption. Föreningen vill kraftigt understryka detta behov.

När arbetsgruppen emellertid också är inne på tanken att successivt överföra denna information om och uppföljning av adoptionsverksamheten till kommunerna vill FSS inte hålla med. Kommunerna har säkert mycket olika förutsättningar att klara sådana uppgifter och om denna del av verksamheten decentraliseras så torde länsorganen vara bättre skickade att sköta dem.

4 Förmedlingsverksamhet

4.1 *Socialstyrelsen*: Frågan om *samhällsmedverkan i förmedlingsarbetet* anser socialstyrelsen vara en kärnfråga. Den gäller rollfördelningen mellan NIA och organisationerna, den gäller administrativa frågor som handläggning och register och den gäller frågor om sekretess och tystnadsplikt.

Socialstyrelsen ansluter sig till förslaget, att förmedlingsarbetet bör äga rum i *särskilda utskott* i organisationer, bestående av samhällsrepresentanter och representanter för organisationerna. Antalet och den inbördes fördelningen bör såsom arbetsgruppen föreslagit avgöras med hänsyn till organisationernas storlek och förhållanden i övrigt och anges i förmedlingstillståndet. Socialstyrelsen anser, att minst två samhällsrepresentanter bör ingå i utskotten och fungera som ordförande och vice ordförande. Lämpligen bör en av samhällets representanter vara ledamot eller tjänsteman i NIA. En representant bör vara socialkonsulent eller såsom kommunal tjänsteman eller förtroendeman ha erfarenhet av samhällets barnavård. Genom sammansättningen av utskotten kan samhällsinflytandet över ärendenas *avgörande* tillgodoses. Över ärendenas *beredning* bör samhället få inflytande genom att NIA – såsom arbetsgruppen föreslagit – utarbetar riktlinjer härför. Kompetenskrav för dem som i organisationerna handlägger ärendena bör kunna anges i förmedlingstillstånden. Därutöver bör enligt socialstyrelsens uppfattning samhällsrepresentanterna aktivt delta i beredningsarbetet. Ytterligare tillgodoses samhällsinflytandet över ärendenas beredning genom den inspektion som NIA enligt förslaget skall utöva över organisationer med förmedlingstillstånd. NIA skall alltså ha möjlighet att stickprovsgranska handläggningen av ärendena. Vid utövande av tillsynsfunktionen måste beaktas att denna inte fullgörs av person som är jävig genom ledamotskap i organisationens förmedlingsutskott.

Med de uppgifter som organisationerna föreslås få kommer dessa att inta en med myndighet likvärdig ställning. Det kan då ifrågasättas om inte t. ex.

förvaltningslagen skall gälla vid handläggning av ärenden hos organisationerna. Särskilda besvärregler kan behövas. Frågan om vilken rättslig ställning de ideella organisationerna ska anses ha samt konsekvenserna därav måste ingående prövas i samband med den kommande lagstiftningen.

Arbetsgruppen föreslår, att utskotten skall inhämta yttrande från NIA i ärenden av principiell vikt eller där delade meningar uppkommit. Endast ett enhälligt utskott skulle sedan kunna fatta beslut, som avviker från NIA:s yttrande. Däremot redovisar inte arbetsgruppen hur ett beslut ska komma till stånd när utskotten och NIA intar olika ståndpunkter. Socialstyrelsen vill på denna punkt föreslå en annan konstruktion.

Enligt socialstyrelsens uppfattning bör principiella och kontroversiella förmedlingsärenden behandlas av NIA i en särskild *delegation för förmedlingsfrågor*. Delegationen skall *besluta* i principiella och kontroversiella ärenden, inte bara avge yttrande. Avgörandet i dessa ärenden skulle alltså ligga på samhällsnivå. Genom den föreslagna modellen skulle också främjas en likartad praxis i utskotten. Vidare skulle en återkoppling från utskotten till NIA ske såsom underlag för NIA:s utarbetande av riktlinjer och information. Representation av organisationsmedlemmar är ägnat att markera deras ansvar för barnen och hindra dem från att ensidigt se sig som partsrepresentanter för adoptanterna. Ledamotskap i delegationen bör alternera mellan organisationerna med 1-åriga förordnanden.

4.2 *Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA)*: Enligt NIA:s mening är det nödvändigt att samhället ger en klar definition av begreppet förmedling och bedriven förmedlingsverksamhet. Det är inte möjligt att komma tillrätta med den illegala adoptionsförmedlingen förrän så skett. Man kan inte vänta sig respekt för den nuvarande förmedlingsparagrafen i barnavårdslagen så länge varken allmänheten eller myndigheterna vet hur begreppen skall tolkas. NIA förutsätter att frågan får en snar lösning. --- NIA ansluter sig för sin del, liksom i tidigare remissyttranden till socialutredningens förslag om slopande av förmedlingstillstånd.

Arbetsgruppen berör under rubriken "Annan organiserad verksamhet" den olagliga förmedlingsverksamheten som i dag förekommer. Även nämnden är medveten om att sådan verksamhet förekommer. Under senare år har emellertid nämnden aktivt arbetat med problemen. Nämndens kunskaper om den olagliga förmedlingen är i dag långt större än för några år sedan. Den nära kontakt med kommunerna som NIA nu har och tillgången till statistiken från RSV har på ett avgörande sätt bidragit härtill. ---

Mot denna bakgrund är det enligt nämndens bedömning nödvändigt att nämnden även i fortsättningen får tillgång till RSV:s material eller på annat sätt får motsvarande uppgifter från kommunerna. Utan detta material kan nämnden inte följa och kontrollera adoptionsverksamheten och därmed inte heller uppsåra och förhindra olaga förmedling.

4.3 *Länsstyrelsen i Stockholms län*: Länsstyrelsen finner det vanskligt att bedöma effekten av att ideella organisationer lämnas tillstånd att förmedla barn då förslaget lämnar många frågor olösta. Det kan uppstå fråga om vilka intressorganisationer förutom AC som kan vara tänkbara. Det är inte heller helt orealistiskt att föreställa sig att internationella organisationer kommer att söka sig till den svenska marknaden. Enligt länsstyrelsens bedömning kommer problem att uppstå när man inte löst frågorna om hur adoptanternas ekonomiska förhållanden kan komma att påverka möjligheten att adoptera och att adoptanterna enligt förslaget skulle kunna ställa sig i kö i flera register samtidigt.

4.4 *Förbundet adoptionscentrum*: AC kan blott här upprepa vad som

förbundet sedan länge krävt, nämligen att begreppet bedriven förmedling måste ges en entydig tolkning. AC är för sin del tveksam till att organisationskrav bör uppställas för enskilda personer med en enstaka kontakt i utlandet och med mycket begränsade möjligheter – eller ambitioner – att förmedla adoptivbarn. Det syns AC som en verksamhet av denna klart begränsade omfattning i regel bör tillåtas utan andra regler än att förmedlingen sker under medverkan av social centralnämnd (jfr socialutredningens förslag ifråga om de placeringar av fosterbarn i enskilda hem som sker på privata initiativ). Det bör då förutsättas att dessa personers adoptionskontakter i utlandet är kända för samhället. Ofta rör det sig om ett personligt engagemang byggt på förtroende och vänskap mellan kontakten i utlandet och vederbörande person i Sverige. Begreppet bedriven förmedling borde med andra ord inte definieras så snävt att verksamhet av denna art omfattas av stadgandet. I övrigt tillstyrker AC utredningens förslag att enskilda personer ej ges auktorisation att bedriva förmedlingsverksamhet.

AC arbetar idag i större eller mindre skala i ett tjugotal länder. I många av dessa länder har vi flera olika kontakter. AC anmäler i nuvarande system de kontakter vi samarbetar med i utlandet till NIA. NIA får en inblick i arbetet dels genom AC:s representanter i nämnden, dels via förmedlingsutskottet, dels via den person som socialstyrelsen utser att delta i AC:s styrelse. I det löpande arbetet sker dessutom på kansliplanet ett utbyte av kunskaper och erfarenheter.

Det problem man står inför i det föreslagna nya systemet är att tillståndet skall avse land och kontakt. Innebär detta att NIA/socialstyrelsen formellt skall *godkänna* varje enskild adoptionskontakt? Eller kan tillståndet utformas så att NIA utfärdar behörighet för viss organisation att arbeta i ett visst land men att organisationen enbart anmäler de kontakter som den arbetar med i landet i fråga? Om två organisationer arbetar i samma land hur avgränsar man i så fall deras verksamhet gentemot varandra? I stort sett lämnar utredningen NIA och organisationerna här utan vägledning i tillämpningen.

5 Enskild verksamhet

5.1 *Socialstyrelsen*: Socialstyrelsen ser det som en fördel att det av SU föreslagna förhandsbeskedet avser *adoptivhem*, inte som med nu gällande regler fosterhem. Andra krav måste ställas när sökande ämnar ingå en livsvarig relation till ett barn, än när man gör ett åtagande, som kan när som helst förändras, om man så önskar. Det långsiktiga perspektivet måste beaktas vid prövningen av alla blivande adoptivhem. Socialstyrelsen anser, att villkor för godkännande motsvarande de som nu finns i 47 § BvL, bör tas in i lagtexten. För att garantera att alla, som ämnar adoptera utländskt barn, även de som tänker göra det via någon privat kontakt, får sin lämplighet prövad och nås av information anser socialstyrelsen i likhet med arbetsgruppen att förhandsbesked i dessa ärenden skall vara *obligatoriskt*. ---

I samband med att förhandsbesked gör obligatoriskt för adoptant av utländskt barn anser socialstyrelsen att bestämmelse också bör införas om skyldighet att vid ansökan om förhandsbesked uppgge förmedlare av barnet. *Förhandsbeskedet skall gälla för viss, namngiven organisation såsom skisserats ovan*. Förhandsbeskedet skall också kunna ges för privatkontakt, när nämnden bedömer kontaktvägen som tillförlitlig. Samråd bör i tveksamma fall ske med NIA. Socialstyrelsen anser vidare, att kopia av förhandsbeskeden bör sändas till NIA, som bör föra register över förmedlarna. NIA skulle på så

sätt beredas möjlighet att överblicka hur barn från andra länder kommer in i Sverige.

5.2 *Länsstyrelsen i Jönköpings län*: Arbetsgruppen föreslår inte någon förändring i människors möjlighet att på privat väg söka adoptivbarn utomlands. För att eliminera de risker som finns med detta förfaringssätt delar länsstyrelsen gruppens uppfattning att det är viktigt att rådgivning och information till adoptionssökande ökar. Länsstyrelsen vill därför tillstyrka arbetsgruppens förslag att förhandsgodkännande blir obligatoriskt liksom skyldigheten att uppge vilken kontaktperson i utlandet man ämnar anlita. Med dessa åtgärder borde man också väl så effektivt som genom att tillåta privat förmedlingsverksamhet kunna komma tillrätta med olaglig förmedling.

5.3 *Utredningen om barnens rätt*: Vi delar arbetsgruppens uppfattning om begränsad giltighet av förhandsbesked. Tidsgränsen ett år kan emellertid diskuteras. Enligt vår mening bör förhandsbesked prövas efter samma principer och i samma instans, dvs. de sociala nämnderna oavsett om det rör sig om förstagångsprövning eller omprövning efter giltighetstidens utgång.

5.4 *Malmö kommun*: Beträffande förhandsbesked (allmän lämplighetsbedömning av ett hem) som ersättning för det tillstånd som annars skall inhämtas innan barn mottages anförde sociala centralnämnden tveksamhet i samband med sitt yttrande över socialutredningens förslag. Denna tveksamhet, som sociala centralnämnden vidhåller, formulerades så här.

Enbart förhandsbesked ger inte tillräcklig grund för bedömningen "rätt barn till rätt hem". Tillståndsförfarandet däremot, är knutet till den aktuella tidpunkten för barnets ankomst, och om tillstånd därvid inte kan beviljas bör detta meddelas de presumtiva föräldrarna så tidigt som möjligt och inte aktualiseras först vid domstolsprövningen. Om man väljer det senare förfarandet har nämligen barnet vistats en förhållandevis lång tid hos de presumtiva föräldrarna och en rad komplikationer kan redan ha uppstått (ändrad personlig situation, olämpliga hemförhållanden, aktualiserande av särskilda åtgärder etc.). De långa väntetiderna för adoption (kring tre år) innebär dessutom att de årliga omprövningarna av förhandsbesked blir minst lika betungande som kombinationen förhandsbesked och tillstånd. Det förhållandet att domstol beslutar om antagande av adoptivbarn är knappast heller ett hållbart motiv för slopande av det tillstånd som gäller i övrigt vid bedömningen av fosterhem.

Sociala centralnämnden förordar således bibehållande av tillståndsprövning vid adoption men biträder i övrigt socialutredningens förslag i detta avsnitt.

5.5 *Borås sociala centralnämnd*: För att inte medverka till ett system som gör det legalt att helt på egen hand och utan någon kontakt med sociala centralnämnden föra in barn i Sverige i adoptionssyfte, måste förslaget om obligatoriskt förhandsbesked kompletteras med ändring eller tillämpning av de bestämmelser som reglerar inresa i Sverige för utländska medborgare. Det är idag ytterst sällsynt att personer i avsaknad av förhandsbesked eller tillstånd hindras i tullen att medföra ett utländskt barn. Som avskräckande exempel vill nämnden hänvisa till s. k. Falkenbergs-ärendet, regeringsrättens beslut 335-1977, vilket nämnden kunnat följa på nära håll och delvis varit berört av.

Nämnda ärende aktualiserar även frågan om vilka bedömningar som skall ligga till grund för beslut om tillstånd att mottaga barn för framtida adoption. Härvid föreligger en markant skiljaktig mening mellan Socialstyrelsens råd och anvisningar, RoA 1974:34, och de juridiska instanser som prövat ärendet.

Om domslutet i detta ärende speglar rättspraxis, föreligger idag inga hinder att föra in barn i Sverige i adoptionssyfte utan förhandsbesked eller tillstånd från sociala centralnämnden. Nämnden anser att situationen i detta avseende är ohållbar.

6 Uppföljning av barnens förhållande

6.1 *Kammarrätten i Göteborg*: Kammarrätten vill framhålla vikten av att barnets rättsliga ställning mellan ankomsten till riket och själva adoptionsbeslutet blir bättre tillgodosedd än som för närvarande är fallet.

6.2 *Statens invandrarverk*: Utredningen betonar att uppföljning av adoptivbarn är viktig. NIA skall efter den föreslagna omorganisationen få ökade möjligheter att följa den forskning som finns på området samt att föra ut de vunna erfarenheterna.

I detta sammanhang är det viktigt att betona de paralleller som finns mellan adoptivbarn och andra invandrabarn. Om de invandrabarn som finns i Sverige vet vi idag en del. Det är viktigt att dessa erfarenheter tas till vara av de ansvariga myndigheterna inom adoptionsområdet och med deras hjälp förs vidare till skola, socialförvaltningar och adoptivföräldrar. Detta för att öka insikten om att adoptivbarnen har samma rättigheter som andra invandrabarn.

6.3 *Länsstyrelsen i Stockholms län*: Det bör utredas huruvida och i vilka former länsstyrelsen som tillsynsmyndighet även skulle kunna delta aktivt i de utländska adoptivbarnens integrering i det svenska samhället. Behovet av föräldrautbildning och utbildning av personal som skall arbeta med internationella adoptioner bör observeras i detta sammanhang.

Länsstyrelsen vill slutligen understryka vikten av att frågor som sammanhänger med de utländska barnens rättsliga ställning under tid då adoption ännu inte kommit till stånd löses inom en snar framtid.

6.4 *Stockholms kommun*: Även om de utländska adoptivbarnens familjesituation skiljer sig från invandrabarnens kan ändå dessa två barngrupper ha gemensamma svårigheter och utsättas för särskilda påfrestningar. Risken för ett ökat främlingshat som även drabbar adoptivbarn med avvikande utseende kan inte helt negligeras. Rapporter om mobbning, barnens utveckling och förhållande bör följas av samhället.

6.5 *Malmö kommun*: Sociala centralnämnden finner det slutligen angeläget att man stärker barnets rättsliga ställning under tiden från dess ankomst till Sverige fram till dess att adoptionen är genomförd. Barnet bör under denna period få en status jämförbar med biologiskt barn eller adoptivbarn.

6.6 *Linköpings sociala centralnämnd*: Det borde vara självklart att ett barn som kommer till Sverige genom en adoptionsverksamhet som staten sanktionerar ska ha jämförlig rättslig ställning som övriga barn även före en adoption. Beträffande uppföljningsarbetet angående hur det går för barnen, så är det av yttersta vikt att man så fort som möjligt kan få fram vunna erfarenheter.

6.7 *Förbundet adoptionscentrum*: Arbetet med internationella adoptioner bildar inget undantag från regeln att forskningsresultaten ger nödvändiga kunskaper för ett riktigt handlande både i dag och i framtiden. Samtidigt måste man hålla i minnet att forskning är en lång process och att också nyttiggörandet av forskningsresultatet ofta kräver avsevärd tid. Det tar därför tid innan konsekvenserna av försummelser på detta område visar sig. Samtidigt tar det omvänt tid innan satsningen på forskning ger önskade

resultat. Inte minst de långsiktiga perspektiven på internationella adoptioner – och de samband som därvid i vid mening kan finnas med invandrarnas situation – motiverar ett starkt samhällsansvar för att ett uppföljningsarbete och en vidgad forskning nu kommer till stånd på området. *Detta bör komma till uttryck i NIA:s nya instruktion.*

AC vill i detta sammanhang peka på de *integritetsproblem* som finns när det gäller forskning om och uppföljning av adoptivbarn och adoptivfamiljer. Gruppen adoptivbarn är så pass liten att det alltför lätt kan uppstå en situation där familjerna känner sig utsatta och "strålkastarbelysta" genom att gång på gång kontaktas av olika forskare. Även denna aspekt bör kunna bevakas av NIA om NIA får större möjligheter än idag att vara aktiv när det gäller forskningen om och uppföljningen av adoptivbarn.

7 Tystnadsplikt

7.1 Socialstyrelsen: Sekretess- och tystnadspliktsfrågor har inte berörts av arbetsgruppen. Socialstyrelsen anser det viktigt, att tjänstemännen hos de privata organisationer som får förmedlingstillstånd kommer att ha tystnadsplikt i samma utsträckning som gäller enligt 91 § BvL. Det kan vara lämpligt, att i den föreslagna lagen skriva in tystnadsplikt för dessa tjänstemän, alternativt hänvisa till 91 § BvL. De handlingar som kommer att finnas hos organisationerna skall självfallet inte heller kunna lämnas ut.

7.2 Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA): Med arbetsgruppens förslag bortfaller möjligheten att vända sig till NIA för förmedling. Ett antal av NIA:s sökande har vänt sig till samhällsorganet med motiveringen att man däri sett en trygghet och en garanti, därför att detta representerar rättssäkerhet vad avser sekretess etc.

7.3 Svenska kommunförbundet: Även sekretessfrågan bör uppmärksammas på liknande sätt med hänsyn till att vissa organisationer föreslås få förmedlingstillstånd. Styrelsen anser frågan vara problematisk men inte så svår att den bör stöjpa arbetsgruppens förslag. Redan idag existerar för övrigt detta problem.

7.4 Allmänna barnhuset: En fråga som inte berörs i rapporten, men som har betydelse i sammanhanget, är sekretesskyddet, därest förmedlingsarbetet läggs på icke-samhälleliga organ. Med den föreslagna organisationen kommer uppgifter om personer, som ansöker om adoption av utländska barn, att finnas hos de olika enskilda organisationer som ges förmedlingstillstånd. Risken för att uppgifter av strängt personlig art kan spridas till obehöriga måste därigenom öka. Därför blir utbildningsfrågan för tjänstemän i de privata organisationerna av betydelse. Inom den offentliga socialvården läggs stor vikt vid att uppgifter, som rör människors privatliv, behandlas strängt konfidentiellt. Den sidan av adoptionsverksamheten bör kunna tillgodoses med den i rapporten diskuterade men avvisade organisationsmodellen, där sammankopplingen av barn och föräldrar sker hos ett centralt samhällsorgan, som har att svara för en förteckning av alla ansökningar om adoption.

7.5 Förbundet adoptionscentrum: AC utgår ifrån att organisationernas utlandskontakt kommer att åtnjuta sekretesskydd. Motivet till sekretessbestämmelserna är att Sverige vid en ev. begäran från utlandet inte skall vara tvingad att utlämna den information om respektive utlandskontakt eller de individuella adoptionerna som organisationerna ställt till NIA:s förfogande. Därtill kommer, som AC ovan påpekat, att svenska myndigheter som till följd av offentlighetsprincipen inte får bli tvingade att som

information till allmänheten utlämna organisationernas utlandskontakter och adresserna till dessa. Däremot måste det förutsättas att de auktoriserade organisationerna skall ha vetskap om varandras utlandskontakter. --- AC menar att barnavårdslagens sekretessbestämmelser om inte formellt så i praktiken skall gälla för organisationerna. Men det bör undersökas om inte bestämmelserna även i formell mening skulle kunna tillämpas på organisationernas personal och åtminstone vissa av de förtroendevalda, trots att organisationerna inte är - och även i framtiden inte bör vara - myndighet i förvaltningslagens eller barnavårdslagens mening.

8 Register

8.1 *Kammarrätten i Göteborg*: Förmedlingstillstånd till flera organisationer kan vidare leda till att de adoptionssökande anmäler sig till flera organisationer med ökade kostnader för sökande som följd. Konkurrens mellan enskilda organisationer är vidare knappast önskvärd. Man får i ett sådant system bl. a. inte någon gemensam kö för alla adoptionssökande. Detta kan komma att betraktas som orättvist, särskilt som organisationerna ensidigt kan välja bland de sökande. Det kan därvid finnas risk för att organisationer som företräder en bestämd livs- eller samhällsåskådning främst kommer att förmedla barn till sökande som delar organisationens värderingar. Någon form av gemensam kölista för alla sökande synes i vart fall vara att föredra. En sådan kölista skulle också innebära att samhället lättare fick överblick över hela adoptionsverksamheten, vilket framstår som angeläget.

8.2 *Socialstyrelsen*: Frågan om register har inte behandlats av arbetsgruppen. Socialstyrelsen anser, att varje organisation med förmedlingstillstånd skall vara skyldig före register över de sökande. Registret med därtill hörande ansökningshandlingar skall givetvis vara öppet för samhällsrepresentanterna liksom för NIA som ju har inspektionsskyldighet. Om organisationen upphör, alternativt förmedlingstillståndet dras in, skall organisationen vara skyldig förstöra registret och alla ansökningshandlingarna. Eventuellt kan behövas särskilda regler från riksarkivet i den mån organisationerna blir att jämställa med myndigheter. ---

Organisationer, som bara kan förmedla ett litet antal barn, bör ha möjlighet att begränsa sitt register över sökande. Om en organisation vill sätta en gräns för antalet sökande skall organisationen meddela detta till NIA liksom efter vilka principer begränsningen skall ske. Principerna skall godkännas av NIA.

Mot möjligheten att stå i flera sökanderegister kan den invändningen riktas, att detta gynnar ekonomiskt välsituerade, som har möjlighet att betala medlemsavgift i flera organisationer. Socialstyrelsen anser dock att dessa medlemsavgifter är marginella jämfört med kostnaderna i sin helhet för adoption av ett utländskt barn.

8.3 *Malmö kommun*: Det framgår inte klart av rapporten hur den förmedlade verksamheten i detalj skall organiseras. Sociala centralnämnden menar att en samordning av de olika organisationernas ansöknings- eller köregister är en möjlighet. Ur rättvisesynpunkt kan en sådan ordning vara fördelaktig medan den är mer tveksam om man ser till förmedlingsverksamhetens effektivitet. Den kan också innebära att organisationernas ambitioner att försöka förmedla barn till sina medlemmar reduceras då barnen via ett centralt kösystem även förmedlas till andra organisationers medlemmar. Ett centralt kösystem skulle dock leda till att sökanden inte behövde anmäla sig

hos samtliga förmedlande organisationer och därigenom åsamkas merkostnader. Genom en central registrering, förslagsvis på socialstyrelsen, av de sökande hos olika organisationer skulle man också kunna undvika att flera organisationer samtidigt arbetar för en familj.

För sociala centralnämnden framstår det vidare som önskvärt att de olika organisationerna eftersträvar en viss specialisering för att undvika en negativ konkurrens. En organisation kan t. ex. få förmedlingstillstånd för ett speciellt givarland. Man bör vidare förutsätta att organisationerna också förmedlar en viss andel svårplacerade barn t. ex. äldre barn och barn med handikapp. Avsnittet om förmedlingsverksamheten behöver således, mot bakgrund av det anförda, ytterligare övervägas.

8.4 *Linköpings sociala centralnämnd*: Förvaltningen vill påpeka att arbetsgruppen inte tagit upp hur det skall förfaras i samband med en avveckling av NIA:s förmedling. NIA har en kö av sökande som man måste ta ansvar för. Att tvinga in dessa i andra köer hos AC eller eventuella andra organisationer som kan få förmedlingstillstånd skulle medföra svåra olägenheter för de sökande. NIA bör behålla sin förmedling under en övergångsperiod tills dess samtliga som står i kön har blivit förmedlade barn.

8.5 *Förbundet adoptionscentrum*: Efter ingående överväganden får AC för sin del med bestämdhet ta avstånd från tanken på ett centralt sökanderegister på NIA, varifrån organisationerna av NIA skulle "tilldelas familjer" för adoption genom organisationernas kontakter. ---

Registerfrågan är också en fråga om de sökandes rätt till grundlig och likartad behandling av adoptionsärendena. Registret betonar föräldrarnas rätt och rättigheter därigenom att det framhäver turordningen, rättvisan och rättssäkerheten.

Innehållsförteckning

Lagförslag	3
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 1979 ..	5
1 Inledning	5
2 Föredraganden	6
2.1 Allmänna utgångspunkter	6
2.2 Riktlinjer för verksamheten	9
2.3 Ideella organisationers arbete med internationella adop- tioner	11
2.3.1 Auktorisation och tillsyn	11
2.3.2 Förmedling av ansökningar	13
2.3.3 Fråga om tystnadsplikt	14
2.3.4 Register m. m.	15
2.4 Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA)	15
2.4.1 NIA:s uppgifter	15
2.4.2 NIA:s organisatoriska anknytning	15
2.4.3 NIA:s sammansättning	16
2.4.4 NIA:s verksamhet	17
2.5 Adoptionsavtal	19
2.5.1 Adoptionsavtalets syfte	19
2.5.2 Ingående av adoptionsavtal	20
2.5.3 Anmälan av samarbetspartner	20
2.5.4 Verkställande av adoptionsavtal	21
2.5.5 NIA:s register	22
2.6 Förhandsbesked	23
2.7 Uppföljning av barnens förhållanden	25
2.8 Anslagen till internationell adoptionsverksamhet	26
2.9 Författningsmässig reglering	27
3 Upprättat lagförslag	27
4 Hemställan	27
5 Beslut	27
Bilaga 1 Sammanfattning av arbetsgruppens förslag	29
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttranden	33