

Socialutskottets betänkande 2020/21:SoU12

Internationella adoptioner

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om internationella adoptioner och tillkännager detta för regeringen. Enligt utskottet bör regeringen snarast tillsätta en utredning med syftet att klarlägga hur svenska myndigheter och adoptionsorganisationer hanterat internationella adoptioner till Sverige från 1900-talets mitt och fram till i dag.

I betänkandet finns en reservation (S, MP) där det föreslås att riksdagen inte ska göra något tillkännagivande.

Behandlade förslag

Utskottet lägger på eget initiativ fram ett förslag till tillkännagivande.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden.....	5
Internationella adoptioner.....	5
Reservationen	13
Internationella adoptioner (S, MP)	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Internationella adoptioner

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om internationella adoptioner och tillkännager detta för regeringen.

Reservation (S, MP)

Stockholm den 3 juni 2021

På socialutskottets vägnar

Acko Ankarberg Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Acko Ankarberg Johansson (KD), Kristina Nilsson (S), Camilla Waltersson Grönvall (M), Ann-Christin Ahlberg (S), Johan Hultberg (M), Per Ramhorn (SD), Mikael Dahlgvist (S), Sofia Nilsson (C), Karin Rågsjö (V), Ulrika Heindorff (M), Carina Ståhl Herrstedt (SD), Yasmine Bladelius (S), Dag Larsson (S), Lina Nordquist (L), Nicklas Attefjord (MP), Pia Steensland (KD) och Linda Lindberg (SD).

Redogörelse för ärendet

Inom utskottet har det väckts en fråga om att utskottet, med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen, ska ta initiativ till ett tillkännagivande till regeringen om internationella adoptioner.

Den 22 april 2021 informerade statssekreterare Elin Almqvist, Socialdepartementet, med medarbetare och företrädare för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) på distans om internationella adoptioner.

Utskottets överväganden

Internationella adoptioner

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om internationella adoptioner och tillkännager detta för regeringen.
Jämför reservationen (S, MP).

Gällande rätt, allmänna råd och handböcker

Föräldrabalken

Vid adoption tillämpas bestämmelserna i 4 kap. föräldrabalken, förkortad FB. Beslut om tillstånd till adoption fattas av allmän domstol. Under 2018 beslutade riksdagen om en modernisering av regelverket (prop. 2017/18:121, bet. 2017/18:CU14, rskr. 2017/18:372), och genom reformen stärktes barnrättsperspektivet i 4 kap. FB.

Lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer

När det gäller internationella adoptioner tillämpas lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer. I lagen finns bestämmelser om svensk domstols internationella behörighet, tillämplig lag och när utländska beslut erkänns i Sverige. Om adoptionen har anknytning till ett annat nordiskt land gäller förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap.

Lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling

I lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, förkortad LIA, finns bestämmelser som ska tillämpas när en underårig med hemvist utomlands ska adopteras av någon eller några med hemvist i Sverige. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om anlitan av adoptionsorganisationer och tillstånd till enskild adoption. Av 4 § framgår att den som vill adoptera ett barn från utlandet ska anlita en sammanslutning som är auktoriserad enligt lagen. Av 5 § framgår att det är Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) som avgör frågor om auktorisation och som har tillsyn över de auktoriserade sammanslutningarna. MFoF har för sin tillsyn rätt att inspektera en auktoriserad sammanslutning och att förelägga en sådan sammanslutning att avhjälpa brister i förmedlingsverksamheten (9 och 10 §§). Av 8 b § LIA framgår bl.a. att en auktoriserad sammanslutning är skyldig att dokumentera förmedlingsverksamheten och att om sammanslutningen upphör med sin

förmedlingsverksamhet ska dokumentation av förmedlingsverksamheten överlämnas till (MFoF) för förvaring.

Lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner

I lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner finns ytterligare bestämmelser på området. En adoption som inte genomförts enligt Haagkonventionens bestämmelser blir inte automatiskt gällande i Sverige. För att dessa adoptioner ska erkännas i Sverige krävs normalt en ansökan till tingsrätten i sökandens hemkommun. Om det föreligger särskilda omständigheter får MFoF också godkänna ett sådant adoptionsbeslut. För att särskilda omständigheter ska föreligga krävs dels att det utländska adoptionsbeslutet liknar ett svenskt adoptionsbeslut på så sätt att adoptanten varaktigt tar emot barnet som sitt eget, och dels att

- barnet är svensk medborgare eller hade sin hemvist i Sverige när förfarandet inleddes
- det har funnits särskild anledning att det utländska adoptionsbeslutet har meddelats i ett annat land (s.k. tredje land) än det land där adoptivföräldrarna hade sin hemvist vid tidpunkten för beslutet, eller det land där adoptivbarnet hade sin hemvist när adoptionsförfarandet inleddes, eller
- om det annars finns synnerliga skäl.

En grundprincip i Haagkonventionen är att en adoption som beslutats i ett land som är anslutet till konventionen ska gälla i de övriga konventionsländerna. Det krävs också att adoptionen är genomförd enligt konventionens bestämmelser. Enligt artikel 23 i Haagkonventionen är varje land som anslutit sig till konventionen skyldigt att utfärda ett s.k. Haagintyg som intygar att en adoption har skett i enlighet med konventionen. I Sverige utfärdas intygen av MFoF. Det är bara när en adoption skett genom beslut av svensk domstol som intygen ska utfärdas i Sverige. Har adoptionen beslutats i barnets ursprungsland är det detta land som ska utfärda intyget.

Socialtjänstlagen (2001:453)

Enligt 6 kap. 12 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, får ett barn med hemvist utomlands inte utan socialnämndens medgivande tas emot av någon i syfte att adopteras. Ett sådant medgivande får lämnas om sökanden är lämpad att adoptera och ska ha lämnats innan barnet lämnar det land där barnet har sin hemvist. Om barnet är känt, ska sökandens lämplighet prövas i förhållande till det enskilda barnet och adoptionen ska även i övrigt kunna antas vara till barnets bästa. Socialnämnden ska göra en samlad bedömning av sökandens lämplighet. Innan ett medgivande lämnas ska sökanden enligt

samma bestämmelse ha deltagit i en av kommunen anvisad föräldrautbildning inför adoption. Om sökanden har adopterat barn från utlandet tidigare, får medgivande lämnas även om han eller hon inte har deltagit i föräldrautbildning.

Barnkonventionen

Enligt 1 § lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter ska artiklarna 1–42 i Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter i originaltexternas lydelse gälla som svensk lag. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2020.

I artikel 3 i konventionen stadgas principen om barnets bästa, vilken ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. I artikel 21 finns en bestämmelse om skyldigheten att säkerställa att största vikt ges till vad som bedöms vara barnets bästa vid adoption.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd om socialnämndens handläggning av ärenden om adoption

I MFoF:s allmänna råd om socialnämndens handläggning av ärenden om adoption (HSLF-FS 2017:48) finns rekommendationer till stöd för handläggning av ärenden som rör adoptioner vid tillämpningen av bl.a. 6 kap. 12 § SoL. Under rubriken Medgivandeutredning finns detaljerade rekommendationer om bl.a. utredningsplan, utredningsrapport och utredningsområden.

Socialstyrelsens handbok om nationella adoptioner

Socialstyrelsen har i mars 2020 gett ut publikationen Nationell adoption – Handbok för socialtjänsten (2020-2-6589), mot bakgrund av de reformerade adoptionsreglerna som trädde i kraft i september 2018 och som bl.a. syftar till att stärka barnrättsperspektivet. Handboken riktar sig främst till handläggare inom området familjerätt men även till utredande socialsekreterare inom barn- och ungdomsvården samt handläggare inom familjehemsvården som arbetar med adoptioner. Syftet är att underlätta tillämpningen av det regelverk som gäller på området.

Bakgrund och pågående arbete

Budgetpropositionen för 2020

I budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1 utg.omr. 9 s. 142) konstaterade regeringen att antalet barn som adopteras till Sverige från andra länder fortsatt att minska. Regeringen uppmärksammade behovet av stöd till adopterade och menade att en konsekvens av det minskade antalet

internationella adoptioner var svårigheter för kommuner att upprätthålla kompetens inom området. Regeringen anförde (s. 158) att MFoF ska arbeta för att stärka kompetensen om internationella adoptioner hos landets kommuner och samordna de obligatoriska föräldrautbildningarna samt stöd efter adoption. För att kunna åtgärda brister när det gäller stöd samt säkra tillgången på den obligatoriska föräldrautbildningen avsatte regeringen 2 500 000 kronor i ökat anslag till MFoF för 2020 och därefter 2 000 000 kronor årligen (s. 156).

Adoptionsorganisationer

För närvarande finns det tre adoptionsorganisationer som har MFoF:s auktorisation och som förmedlar internationella adoptioner:

- Adoptionscentrum
- Barnen Framför Allt – Adoptioner (BFA – A)
- Barnens Vänner – internationell adoptionsförening.

Statsbidrag till organisationer

MFoF ansvarar för två statsbidrag, ett till de auktoriserade adoptionsorganisationerna och ett till riksorganisationer för personer som är adopterade. Syftet med statsbidraget är att stödja adoptionsorganisationernas arbete med internationell adoptionsförmedling och att ges som verksamhetsstöd.

Regeringsuppdrag om ursprungssökning vid internationella adoptioner

MFoF fick i sitt regleringsbrev för 2020 (S2019/05315/RS) i uppdrag att genomföra ett pilotprojekt om individuellt stöd till adopterade i samband med ursprungssökning under 2020–2021.

Uppdraget delredovisades i januari 2021 i rapporten Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning. Av sammanfattningen framgår att deltagarna har ursprung i Afrika, Asien, Europa och Sydamerika. De vanligast förekommande ursprungsländerna är Sydkorea, Indien och Chile. Det framgår vidare att stödet i huvudsak har bestått i hjälp till självhjälp, främst vägledning under sökprocessen. Stödet har också omfattat praktiska inslag, t.ex. stöd vid kontakt med andra länders centralmyndigheter och organisationer samt ekonomiskt stöd för översättning av adoptionshandlingar. Det har även funnits möjlighet att få hjälp med telefontolk vid första kontakten i samband med en återförening. Under projektet har MFoF även samlat in kunskap, kartlagt adopterades behov och förväntningar i samband med ursprungssökning, infört lämpliga rutiner och processer vid myndigheten samt utformat en vägledning för kommunernas framtida arbete med att ge stöd för ursprungssökning. MFoF:s bedömning är att stödet svarar mot ett reellt behov, är uppskattat och bör fortsätta ges. MFoF anser samtidigt att det finns flera aspekter av stödet för ursprungssökning som

redan nu behöver ytterligare analyseras, förtydligas och utvecklas. En sådan är var man lämpligen bör bygga och förvalta den speciella kompetens och kapacitet som behövs för att kunna lämna effektivt stöd hos kommunerna eller hos MFoF. Uppdraget ska slutredovisas den 31 januari 2022.

Kartläggning och analys av adoptionsspecifika behov av vård och stöd m.m.

Socialstyrelsen fick i sitt regleringsbrev för 2021 (S2020/09593) i uppdrag att genomföra en kartläggning och analys av hur hälso- och sjukvården och socialtjänsten möter adoptionsspecifika behov hos adopterade. Socialstyrelsen ska även lämna förslag på möjliga utvecklingsinsatser inom området för att utveckla kunskap och kompetens i syfte att möta adoptionsspecifika behov. Uppdraget ska genomföras i nära samverkan med MFoF. Socialstyrelsen ska även samråda med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och andra aktörer.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 mars 2022.

Statskontorets rapport Organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten

I februari 2020 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att se över organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten och föreslå hur den kan anpassas till dagens förhållanden (S2020/01045/SOF). Uppdraget redovisades i januari 2021 i Statskontorets rapport Organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten (2021:1). De förslag som Statskontoret lämnade är följande:

- Kommunernas arbete med medgivandeutredningar bör samlas och genomföras av ett färre antal kommuner.
- MFoF bör förbättra det stöd som myndigheten ger till kommunerna.
- MFoF bör inom ramen för sitt instruktionsenliga tillsynsuppdrag även kunna ge viss rådgivning och stöd till adoptionsförmedlingarna.
- MFoF bör samarbeta mer med övriga nordiska länder när det gäller tillsyn och auktorisation för de samarbetsländer som de nordiska länderna har gemensamt.
- Samarbetet mellan MFoF och UD bör fortsätta att förbättras för att få tillgång till information om ursprungsländerna.
- MFoF bör även i fortsättningen göra minst två tillsynsresor per år till de ursprungsländer som Sverige samarbetar med.
- Regeringen bör ge ett uppdrag till MFoF att se över hur enskilda adoptioner ska hanteras i Sverige.
- MFoF bör i sin tillsyn fortsätta att följa upp hur förmedlingar hanterar att lämna ut adopterades arkivhandlingar.

- MFoF bör uppmärksamma förmedlingarna på att de ska åtgärda sina ekonomiska underskott. MFoF behöver också ha beredskap för att hantera framtida eventuella avvecklingar av förmedlingar.

Statskontorets förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Enligt uppgift från Socialdepartementet den 19 maj 2021 pågår där ett arbete för att utifrån utredningen se hur regeringen skulle kunna ge bättre förutsättningar att stärka rättssäkerheten och barnrättsperspektivet inom den internationella adoptionsförmedlingen.

Kommande utredning om internationella adoptioner

Enligt uppgift från Socialdepartementet den 19 maj 2021 bereds direktiv för en kommande utredning om internationella adoptioner inom departementet.

Interpellation

Den 2 mars 2021 besvarade socialminister Lena Hallengren en interpellation (ip. 2020/21:400) från Jon Thorbjörnson (V) om adoptioner från Chile. Statsrådet anförde bl.a. följande:

Fru talman! Jon Thorbjörnson har frågat mig hur länge jag anser att de svenska medborgare som kommit till Sverige genom adoption ska behöva vänta innan regeringen utreder vilka eventuella fel som begicks i Sverige när de blev svenska medborgare. Han har också frågat mig om jag och regeringen kommer att ta ansvar för att informera alla som adopterats till Sverige från Chile om att adoptionen kan ha genomförts på olagliga grunder. Vidare har han frågat mig om jag tänker verka för att utreda om det finns behov av att skärpa tillsynen av de svenska adoptionsorganisationerna.

Jag och regeringen tar brottsutredningen i Chile om bortförande av barn och oegentligheter inom adoption på största allvar. Jag förstår att det är fruktansvärt för alla dem som har drabbats och att det kan vara en stor psykisk påfrestning för dem som fortfarande söker svar på sina frågor.

Sedan det som hände i Chile på 1970-90-talen har andra regler och internationella konventioner trätt i kraft som syftar till att säkra att adoptioner sker på ett tryggt och lagligt sätt. År 1997 ratificerade Sverige 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, och 1990 ratificerade Sverige FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen. Grundläggande i Haagkonventionen är att staterna har ett ansvar för att barnets bästa beaktas i varje del av adoptionsprocessen. Även barnkonventionen ställer krav på att det som bedöms vara barnets bästa i första hand ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn. Vidare har auktorisationsvillkor och tillsyn skärpts genom åren. Sedan 2005 kräver Sveriges regelverk auktorisation i två led. Det innebär att utöver en prövning av de adoptionsförmedlande organisationerna i Sverige prövas även länder, del av länder eller de adoptionskontakter som organisationerna får förmedla barn genom.

Regeringen har tagit del av den information som kommit från brottsutredningen och den parlamentariska utredningen i Chile genom vår centralmyndighet för internationella adoptioner, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, MFoF. Avsikten var från början att invänta den chilenska brottsutredningen för att kunna avgöra eventuella åtgärder i Sverige. Men eftersom brottsutredningen har dragit ut på tiden

ser jag att regeringen behöver agera för att påbörja en översyn av hur adoptionsförmedlingen fungerade i Sverige under 1960- till 1990-talen. En sådan översyn kommer inte begränsas till enbart adoptioner från Chile.

— — — —

Jon Thorbjörnson ställde en fråga om huruvida regeringen kommer att ta ansvar för att informera alla som adopterats från Chile till Sverige om att adoptionen kan ha genomförts på olagliga grunder. Jag vet inte om jag missade att svara på detta – det var inte min avsikt. Det finns flera olika aspekter på frågan.

Det ena är naturligtvis den etiska aspekten, att alla kanske inte vill bli kontaktade, att alla inte känner samma behov och att alla kanske inte uppskattar att kontakt tas av regeringen i en sådan fråga.

Det andra är det faktum att det inte finns ett samlat register som gör att regeringen, och för den delen heller inte MFoF, kan kontakta de enskilda individerna. Det som staten verkligen kan göra, bör göra och också gör är att informera allmänheten på det sätt som sker på MFoF:s hemsida. Jag inser att alla inte har tillgång till samma information, men när det gäller den uppmärksamhet som detta fått hoppas jag att vetenskapen om att man är adopterad och den information som ges på MFoF:s hemsida har givit både uppmärksamhet och kännedom hos den som drabbas.

Svar på skriftlig fråga

Den 28 april 2021 besvarade socialminister Lena Hallengren en skriftlig fråga (fr 2020/21:2605) från Linda Lindberg (SD) om adoptionsförmedlingar. Statsrådet svarade följande:

Linda Lindberg har frågat mig om hur jag ser på uppgifterna om att det var känt redan sent 1990-tal i Sverige om missförhållanden kring adoptioner, och när jag avser att initiera en översyn och utredning av adoptionsförmedlingar som gjorts under åren 1960–1990.

Jag och regeringen tar frågorna som rör oegentligheter inom internationella adoptioner på största allvar. Inom Regeringskansliet pågår för närvarande arbetet med ett direktiv till en bakåtblickande utredning av den internationella adoptionsverksamheten. Vi behöver få klarhet i hur system och processer fungerade förr, vilka effekter systemet fick och vilket ansvar staten och andra berörda aktörer har haft. Så snart direktiv och utredare finns på plats kommer det att presenteras.

Tidigare riksdagsbehandling

Motioner

Motionsyrkanden om internationella adoptioner behandlades senast i betänkande 2019/20:SoU9 Socialtjänst- och barnfrågor. Motionsyrkandena avstyrktes (s. 88). Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2019/20:309).

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att det har gått tre år sedan misstänkta oegentligheter i samband med adoptioner från Chile första gången uppmärksammades av

media i Sverige. Utskottet har vidare erfarit att det pågår en brottsutredning i Chile om bortförande av barn och oegentligheter inom adoption och anser att regeringen bör se till att klargöra hur adoptionsförmedlingen har fungerat i Sverige. Utskottet anser att det finns ett behov av en utredning av internationella adoptioner till Sverige från bl.a. Chile sedan 1900-talets mitt och fram till i dag. En sådan utredning bör också få betydelse för hur arbetet med internationella adoptioner bedrivs framöver.

Sammanfattningsvis anser utskottet att regeringen snarast bör tillsätta en utredning med syftet att klarlägga hur svenska myndigheter och adoptionsorganisationer hanterat internationella adoptioner till Sverige från 1900-talets mitt och fram till i dag.

Med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen föreslår utskottet därför att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om internationella adoptioner och tillkännager detta för regeringen.

Reservationen

Internationella adoptioner (S, MP)

av Kristina Nilsson (S), Ann-Christin Ahlberg (S), Mikael Dahlgvist (S), Yasmine Bladelius (S), Dag Larsson (S) och Nicklas Attefjord (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår utskottets förslag.

Ställningstagande

Vi delar bedömningen att det finns ett behov av att få klarhet i hur system och processer fungerat i den internationella adoptionsverksamheten liksom av att få veta vilka effekter systemet fått och vilket ansvar staten och andra berörda aktörer har haft. Inom Regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete med att ta fram direktiv till en utredning om den internationella adoptionsverksamheten. Vi anser att resultatet av det arbetet bör avvaktas och att riksdagen därför inte bör ta något initiativ.