Socialutskottets betänkande

1978/79:41

med anledning av propositionen 1978/79:108 om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner m. m. jämte motioner

Propositionen

I prop. 1978/79:108 har regeringen (socialdepartementet) föreslagit riksdagen att

1. anta vid propositionen fogat förslag till lag om internationell adoptionshjälp,
2. godkänna de allmänna riktlinjer för en omorganisation av verksamheten med internationella adoptioner som anges i propositionen.

I samband med propositionen behandlar utskottet två med anledning av propositionen väckta motioner. Motionsyrkandena redovisas på s. 3.

Det vid propositionen fogade lagförslaget har följande lydelse.

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.

Auktorisation 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.

Motionerna

I motionen 1978/79:2447 av Anita Gradin m. fl. (s) hemställs att riksdagen beslutar

1. att stadgandena i 54 § barnavårdslagen upphör att gälla,

2. att som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts angående NIA:s specifika ställning,

3. att de av statsrådet föreslagna 500 000 kr. för den internationella adoptionsverksamheten i Sverige omfördelas så att 100 000 kr. ställs till socialstyrelsens förfogande för inrättande av samordningstjänst för information vid NIA:s kansli.

I motionen 1978/79:2448 av Inga Lantz m. fl. (vpk) hemställs

1. att riksdagen beslutar avslå propositionen 1978/79:108,

2. att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag till resursförstärkningar av nämnden för internationella adoptionsfrågor i enlighet med vad som anförs i motionen.

Utskottet

Allmänt

I början av 1970-talet inrättades en till socialstyrelsen knuten rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn. Den rådgivande nämnden, som nu benämns 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 tillkallades på hösten 1977 en särskild arbetsgrupp 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. Rapporten har remissbehandlats. På grundval av förslag i rapporten dras i propositionen upp riktlinjer för den internationella adoptionsverksamheten. Propositionens huvudsakliga innehåll beskrivs med viss komplettering på följande sätt.

Förslaget syftar till att dels kanalisera den förmedlingsverksamhet 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 adoptions-

frågor (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. Riksdagen har vid behandlingen av budgeten för nästa budgetår beräknat medel för förstärkning av NIA:s kansli med en tjänst som chef (prop. 1978/79:100 bil. 8 s. 79, SoU 1978/79:27 p. 1, rskr 1978/79:232). I propositionen 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 (AC) på grund av verksamhetens omfattning skall få huvudparten av den nu föreslagna anslagsökningen.

Reformen föreslås träda i kraft den 1 juli 1979.

I motionen 1978/79:2448 av Inga Lantz m. fl. (vpk) har framställts erinringar mot förslagen i propositionen. Motionärerna menar att förmedlingsverksamheten när det gäller utländska adoptioner även i fortsättningen bör handläggas av NIA och i samarbete med AC. Enligt motionärerna bör regeringen föranstalta om åtgärder för att se över vilka resursförstärkningar som behövs för att NIA:s och AC:s verksamhet skall kunna utvecklas.

Utskottet delar den uppfattning som framförs i propositionen att det knappast kan vara en statlig uppgift att verka för att barn från andra länder förs hit i stort antal för att adopteras. Det allmännas huvuduppgift i sammanhanget bör bestå i att ge sådan service åt den som söker barn att adoption av utländska barn kan genomföras på ett sätt som är tillfredsställande för i första hand barnet men även för sökandena och för såväl det svenska samhället som barnets hemland. En viktig samhällelig uppgift är att se till att verksamheten för att förmedla barn sker i former som garanterar att hänsyn till barnens bästa styr förmedlingen.

Utskottet anser att de i propositionen angivna riktlinjerna för samhällets kontroll av den internationella adoptionsverksamheten är riktiga. Förslaget innebär att ideella organisationer ges en mer aktiv roll i förmedlingsarbetet samtidigt som staten får utvidgade kontroll- och tillsynsmöjligheter gent-

emot de ideella organisationerna. Mot denna bakgrund kan utskottet inte biträda motionen 1978/79:2448 som syftar till avslag på de åtgärder som föreslås i propositionen och en utbyggnad av NIA:s förmedlingsverksamhet. Motionen avstyrks sålunda. Med det anförda tillstyrker utskottet i princip bifall till de i propositionen framlagda förslagen. Utskottet kommer i det följande att uppehålla sig vid motionen 1978/79:2447 och de delar av propositionen som har direkt anknytning till denna.

Utskottet vill emellertid i detta sammanhang ta upp frågan hur det skall förfaras med NIA:s register över sökande av adoptivbarn i samband med omorganisationen. Enligt departementschefens bedömning bör det vara naturligt att sökande som nu är registrerade hos NIA och som önskar föras över till Föreningen Adoptionscentrums register eller annan auktoriserad organisations register får tillgodoräkna sig väntetiden i NIA:s register. Turordningen föreslås få avgöras av den organisation som tar över sökande från NIA:s register. Utskottet förutsätter att vid avgörandet av turordningen väntetid hos NIA skall beaktas i samma utsträckning som om den sökande under samma tid har stått i organisationens egen kö.

Tillämpningen av 54 § barnavårdslagen

Ett utländskt barn under 16 år som kommer till Sverige för adoption är i 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. Avsikten med bestämmelsen är enligt dess förarbeten inte att förhindra att enskild person eller sammanslutning i enstaka fall förmedlar fosterbarn utan att ha tillstånd till det. Bestämmelsen gäller uttryckligen endast vad som kan betraktas som en bedriven fosterbarnsförmedling.

I motionen 1978/79:2447 (yrkandet 1) av Anita Gradin m. fl. (s) framställs ett yrkande som syftar till ett genomförande av vad socialutredningen i sitt slutbetänkande föreslagit beträffande 54 § barnavårdslagen, nämligen att tillstånd till fosterbarnsförmedling inte längre skall kunna lämnas utan att förbudet mot förmedling av barn av enskilda skall göras undantagslöst.

Innan utskottet tar upp motionsyrkandet till närmare behandling finns skäl anföra följande.

Frågan om en definition av begreppet förmedlingsverksamhet diskuteras såväl av arbetsgruppen och vissa remissinstanser som av departementschefen. Denne anför att begreppet är svårt att definiera. Sedan han bl. a. förordat att enskilda personer med begränsade kontakter i utlandet i regel skall tillåtas att förmedla enstaka adoptivbarn, anför han följande.

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.

Internationell adoptionshjälp skall med det undantag som anges ovan få lämnas endast av ideella sammanslutningar som erhållit tillstånd av socialstyrelsen. Som benämning för tillståndet har i den föreslagna lagen valts begreppet auktorisation. Detta begrepp är lätt att förstå vid översättning till andra språk. 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.

Utskottet har inte något att erinra mot det framlagda lagförslaget.

Genom det ovan redovisade yrkandet i motionen 1978/79:2447 har aktualiserats frågan om den nuvarande möjligheten att erhålla socialstyrelsens tillstånd till förmedlingsverksamhet beträffande fosterbarn skall avskaffas. Såväl fosterbarnsutredningen som socialutredningen har föreslagit att det inte längre skall finnas möjlighet att meddela sådant tillstånd. Vid remissbehandlingen av socialutredningens slutbetänkande har förslaget lämnats utan erinran. Utskottet ansluter sig till motionärernas uppfattning att – med det undantag som kommer att finnas i lagen om internationell adoptionshjälp – det i sociallagstiftningen bör finnas ett generellt förbud för enskilda personer och sammanslutningar mot att bedriva fosterbarnsförmedling. Förbudet bör tas in i den socialtjänstlag, som regeringen väntas framlägga för riksdagen inom kort. Vad utskottet sålunda anfört med anledning av motionen 1978/79:2447 yrkandet 1 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Utskottet vill tillägga följande beträffande prövning av ansökningar om

auktorisation enligt lagen om internationell adoptionshjälp för tiden intill dess socialtjänstlagen träder i kraft.

Med hänsyn till den rätt till viss verksamhet då det gäller adoptioner som auktorisation enligt lagen om internationell adoptionshjälp medför för en organisation innebär en prövning enligt lagen uppenbarligen att det samtidigt måste ske en prövning av frågan om förutsättningarna föreligger för tillstånd enligt 54 § barnavårdslagen. Auktorisation enligt lagen om internationell adoptionshjälp får därför anses innefatta tillstånd enligt 54 § barnavårdslagen med avseende på den verksamhet för vilken en organisation får auktorisation. Slutligen bör framhållas att det inte finns anledning räkna med att, sedan lagen om internationell adoptionshjälp trätt i kraft, socialstyrelsen kommer att meddela enskild person tillstånd till förmedlingsverksamhet beträffande fosterbarn. I sammanhanget bör nämnas att enligt vad utskottet inhämtat socialstyrelsen hittintills meddelat endast ett sådant tillstånd, nämligen år 1968. Tillståndet, som avsåg placering av barn från ett asiatiskt land i fosterhem i Sverige, har sedermera återkallats.

NIA:s organisatoriska anknytning

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

Det föreslås i propositionen att en särskild nämnd för internationella adoptionsfrågor skall finnas kvar. Nämnden bör knytas till socialstyrelsen. Frågan om nämndens inplacering i socialstyrelsens organisation bör enligt departementschefen prövas i samband med det pågående beredningsarbetet rörande socialstyrelsens framtida organisation och uppgifter. Till dess socialstyrelsens omorganisation sker bör NIA:s ställning i förhållande till socialstyrelsen vara densamma som f. n.

I motionen 1978/79:2447 (yrkandet 2) önskar motionärerna att NIA:s ställning i förhållande till socialstyrelsen klart preciseras.

Beredningsgruppen för socialstyrelsens framtida uppgifter och organisation anför i en nyligen avgiven rapport att kostnaderna för nämndens verksamhet bör särredovisas. Beredningsgruppen, som avstår från att i övrigt avge förslag beträffande NIA, föreslår att en organisationskommitté skall få uppdraget att klarlägga detaljfrågor när det gäller socialstyrelsens organisation. Den nya organisationen föreslås träda i kraft den 1 juli 1980.

I propositionen uttalas att det bör ankomma på regeringen att utse ledamöter i NIA. Utskottet ansluter sig till denna uppfattning. Utskottet anser att nämnden även i övrigt bör ges en i förhållande till socialstyrelsen fristående ställning. Således bör även den nyinrättade tjänsten som chef för nämndens kansli tillsättas av regeringen. Med det anförda får motionsyrkandet anses besvarat. Det får ankomma på den ovan angivna organisa-

tionskommittén att liksom då det gäller förslaget i övrigt av beredningsgruppen närmare överväga den organisatoriska uppbyggnaden av NIA.

Ekonomiska resurser till NIA

I propositionen föreslås att 500 000 kr. skall ställas till förfogande för den internationella adoptionsverksamheten i Sverige under budgetåret 1979/80. Beloppet skall fördelas mellan de auktoriserade organisationerna så att dessa skall kunna hålla avgifterna för att vara registerade som sökande på en rimlig nivå. Det framhålls att det är angeläget att den enskildes ekonomiska förhållanden inte blir avgörande för möjligheten att adoptera utländska barn.

Det framhålls i propositionen vidare att genom att NIA:s förmedlingsverksamhet upphör frigörs det drygt 300 000 kr. som bör tas i anspråk för de nya uppgifter NIA får, bl. a. beträffande information och vägledning. Det nämns i sammanhanget att för år 1979 utgår 275 000 kr. ur allmänna arvsfonden till försöksverksamhet avseende information om internationella adoptionsfrågor. Utskottet vill här också erinra om att NIA får ett nettotillskott till sin verksamhet genom de medel som anvisats för en tjänst som chef för nämndens kansli.

Motionärerna bakom motionen 1978/79:2447 (yrkandet 3) vill omfördela det i propositionen föreslagna beloppet av 500 000 kr. till organisationerna så att 100 000 kr. av beloppet ställs till NIA:s förfogande för inrättande av en samordningstjänst för information vid NIA:s kansli.

Utskottet vill framhålla att av den ovan lämnade redovisningen framgår att det kommer att finnas betydande belopp tillgängliga för NIA, som kan användas bl. a. till utökad information. Eftersom de organisationer, som kommer att få auktorisation enligt den nya lagen, kan antas få betydande kostnader i samband med den förestående omorganisationen, kan utskottet inte tillstyrka att en reducering av beloppet om 500 000 kr. till organisationerna sker. Behovet av ytterligare resurser för information från NIA:s sida får prövas i det kommande budgetarbetet och mot bakgrund av de erfarenheter som görs av omorganisationen. Vad gäller den försöksverksamhet avseende information om internationella adoptionsfrågor som bedrivs med stöd av allmänna arvsfonden, förutsätter utskottet att medel ställs till förfogande så att försöksverksamheten kan slutföras. Under hänvisning till det anförda avstyrks motionsyrkandet.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande frågan om avslag på propositionen m. m. att riksdagen avslår motionen 1978/79:2448,
2. beträffande tillstånd till fosterbarnsförmedling att riksdagen

med anledning av motionen 1978/79:2447 yrkandet 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3. beträffande NIA:s ställning att riksdagen avslår motionen 1978/79:2447 yrkandet 2,
4. beträffande ytterligare medel till NIA att riksdagen avslår motionen 1978/79:2447 yrkandet 3,
5. att riksdagen godkänner de allmänna riktlinjer för en omorganisation av verksamheten med internationella adoptioner som anges i propositionen,
6. att riksdagen antar det vid propositionen fogade förslaget till lag om internationell adoptionshjälp.

Stockholm den 10 maj 1979

På socialutskottets vägnar
KERSTI SWARTZ

Närvarande: Kersti Swartz (fp), Erik Larsson (c), Evert Svensson (s), Anna-Greta Skantz (s), John Johnsson (s), Ivar Nordberg (s), Karl Leuchovius (m), Britt Wigenfeldt (c), Sven-Gösta Signell (s), Per Gahrton (fp), Ulla Tillander (c), Stig Alftin (s), Rune Gustavsson (c), Iris Mårtensson (s) och Blenda Littmarck (m).